

УДК 342.1

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ПЕРСПЕКТИВ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

LEGAL MECHANISMS STAFFING JUDICIAL AUTHORITIES IN PROSPECTS OF DOMESTIC CONSTITUTIONAL REFORM

Кулик С.В.,
здобувач

Інституту законодавства Верховної Ради України

У статті порушується одна із ключових конституційно-правових проблем організації вітчизняної судової влади – порядок формування суддівського корпусу. Аналізуються сучасні та найбільш ефективні механізми організації суддівського корпусу: прямі вибори населенням, політичне призначення центральними органами влади, самоорганізація суддівського співтовариства. Робиться спроба розкрити найбільш вразливі місця вітчизняної конституційної моделі формування суддівського корпусу.

Ключові слова: судова влада, суддівський корпус, правосуддя, формування.

В статье поднимается одна из ключевых конституционно-правовых проблем организации отечественной судебной власти – порядок формирования судейского корпуса. Анализируются современные и наиболее эффективные механизмы организации судейского корпуса: прямые выборы населением, политическое назначение центральными органами власти, самоорганизация судейского сообщества. Делается попытка раскрыть наиболее уязвимые места отечественной конституционной модели формирования судейского корпуса.

Ключевые слова: судебная власть, судейский корпус, правосудие, формирование.

The article violated one of key constitutional and legal problems of domestic judiciary – the order of formation of judicial corps. Analyzes modern and most effective mechanisms of judiciary: the direct election of people, political appointment of central authorities, self-organization of judicial community. An attempt to reveal most vulnerabilities of national constitutional model of judiciary.

Key words: judiciary, judiciary, justice, formation.

Актуальність теми. Однією із гострих проблем вітчизняного державотворення останніх двадцяти років, наслідком якої стали криза конституційного ладу України та підриз вітчизняного суверенітету – є криза судової влади та правосуддя. Незаперечним є те, що одним із центральних чинників політичного впливу на судову владу став конституційний механізм формування суддівського корпусу. Подальший розвиток держави невідворотно пов'язаний із переоцінкою та реформуванням існуючих конституційних механізмів організації судової влади та її кадрового наповнення. Саме від того, як організовано порядок наділення та припинення суддівських повноважень, проходження суддівської служби та реалізації професійної кар'єри, значною мірою залежить рівень незалежності

судді у тій чи іншій країні. З цього питання кожне суспільство, кожна країна протягом віків формують свої правові традиції. Кожен народ торує власний шлях організації судової влади та її кадрового наповнення.

Варто зазначити, що конституційно-правовим проблемами формування суддівського корпусу присвячені наукові праці В.Д. Бринцева, В.В. Городовенка, В.Ф. Сіренка, Л.М. Москвич, І.В. Назарова, В.С. Єгорової, С.В. Прилуцького та ін.

Виклад основного матеріалу. Щоб виконувати функцію правосуддя, суддя має бути належним, правовим шляхом наділеним владою. Лише за такої умови його дії і рішення будуть легальними. При цьому важливе значення має те, у який спосіб суддя набуває повноважень на здійс-

снення правосуддя. Історії відомі різні форми набуття суддівських повноважень, як наприклад, отримання у спадок чи шляхом купівлі мандата, але на сьогодні для демократичного правопорядку свою актуальність зберігають лише такі форми, як обрання та призначення. Ці форми застосовуються з давніх часів, згадку про які можна знайти ще у праці Аристотеля. Так, одним із головних чинників держави, на думку мислителя, виступали органи судової влади і способи їх упорядкування. При цьому відмінності між судами зумовлювалися трьома факторами, а саме: хто судді? Що підлягає їхньому судові? Як призначаються судді?

Аристотель зазначав, що суддями можуть бути або всі громадяни для всіх видів процесу – при цьому суддів призначають шляхом виборів або за жеребом; чи суддями можуть бути всі громадяни для всіх видів процесу, але одна частина суддів визначається через обрання, друга – за жеребом; або, нарешті, деякі процеси розглядають судді, що обрані шляхом голосування. Таким чином, передбачалось існування різних способів упорядкування суду. З них суди, які перелічені першими, притаманні демократії: там суддями є особи із середовища всіх громадян, вони розглядають усі справи; ті суди, що на другому місці, притаманні олігархії: в них усі справи розглядають окремі громадяни. Суди ж, названі третіми, притаманні аристократії й політії: там для ведення одних справ суддями призначають осіб із числа всіх громадян, для решти – з окремої частини.

Підхід Аристотеля розглядати різноманітні політичні режими через порядок формування органів влади і нині залишається актуальним. Так, на сьогодні одним із визначальних моментів у становленні народовладдя є відкритість та прозорість організації судової влади. Невід'ємна риса судової влади в сучасних умовах полягає у тому, що її здійснення довіряється тільки спеціально утвореним державним органам – судам, які істотно відрізняються від органів, що виконують законодавчі та виконавчі функції. Відмінність стосується не тільки специфіки повноважень, а й порядку кадрового забезпечення корпусу професійних суддів, який в остаточному підсумку вершить те, що називається правосуддям.

Із сучасної практики державного устрою країн світу можна виділити три базові підходи щодо формування суддівського корпусу.

З теоретичного погляду прямі вибори суддів – це вищий і демократичний порядок формування судової влади, оскільки безпосередні вибори суддів населенням розглядаються як пряма форма участі народу в організації судової влади (Швейцарія, США, Македонія, Перу, Болівія, Китай, Куба, Корейська Народно-Демократична Республіка та ін.).

Так, організація судової влади у США має «подвійну» систему, яка утворюється, з одного боку, федеральною системою, а з другого – 50-ма самостійними судовими системами окремих штатів, округу Колумбія та чотирьох територій (зона Панамського каналу, острів Гуам, Пуерто-Рико і Віргінські острови). Таке розмаїття в одній країні дало змогу апробувати різні механізми організації судової влади та її кадрового наповнення.

У більшості штатів судді обираються загальним голосуванням. Таке обрання ґрунтується на уявленні, що суддя, як і будь-яка інша офіційна посадова особа в демократичному суспільстві, має, зрештою, нести відповідальність перед народом. Деякі штати завжди дотримувалися виборної системи. Проте багато штатів починали з адміністративних призначень, а потім замінили їх виборами. Це розпочалося з середини XIX ст., коли набрав сили загальний рух за демократизацію суспільства.

Проте система обрання суддів за всієї її демократичності давно вже стала у США предметом критики, оскільки на перше місце тут часто висуваються інтереси політичних партій, які стоять за кандидатами, а не їх професійні та ділові якості.

Відмінності між виборами і призначенням суддів не настільки великі, як це може здатися на перший погляд, оскільки виборність суддів у окремих штатах на практиці виявляється ілюзорною. Вирішальне значення в обох випадках заміщення суддівської посади мають політичні прихильності кандидата, а не його особисті якості, хоча саме останні визначають професійну придатність судді.

Зважаючи на негативні наслідки, які пов'язані із механізмом обрання суддів, у багатьох штатах почали розробляти нові варіанти системи заміщення судових посад. В основу цих варіантів зазвичай було покладено так званий міссурійський план (уперше його було запроваджено у 1940 р. у штаті Міссурі), коли губернатор штату призначає на посаду судді одного з трьох кандидатів, запропонованих йому спеціальною кваліфікаційною комісією експертів, а після року перебування такого судді на посаді проводяться вибори, під час яких населення може або затвердити, або відмінити його призначення. Міркування ж, якими керуватиметься губернатор при виборі тієї чи іншої кандидатури, все одно будуть політичними.

Таким чином, вибори за політичними міркуваннями і короткостроковість перебування на посаді – не єдина загроза незалежності судової влади. Незалежність може порушуватись, у будь-якому разі ззовні, в результаті процесу призначення на посаду главою виконавчої влади із затвердженням законодавчою владою, якщо від кандидата очікується (вимагається) позиція, яку він займатиме у суді з тих чи інших справ.

Водночас згадуваний «міссурійський план», на думку американських політиків і юристів, є доволі перспективним. Він передбачає підбір і призначення суддів у три етапи:

1) спеціальна комісія, яка призначається губернатором, формально не пов'язана з жодною політичною партією і складається наполовину з юристів, здійснює підготовку списку кандидатів на заміщення суддівських посад. На кожну вакансію мають бути висунуті три кандидати; 2) губернатор на свій розсуд обирає одного з трьох кандидатів і призначає його на посаду судді; 3) через певний час, зазвичай через рік, протягом якого суддя розглядається як такий, що проходить випробувальний строк, населення відповідного судового округу під час чергових виборів повинно відповісти шляхом таємного голосування лише на одне запитання: чи повинен даний суддя залишатись на своїй посаді.

Переваги цієї системи полягають у тому, що, по-перше, кандидатура судді висувається «безпартійною» комісією і, по-друге, є можливості уникнути передвиборних баталій, що ведуться заради заміщення суддівської посади. Позитивним фактором є і те, що відсутність суперника зменшує передвиборний ажіотаж, який не сприяє повазі до особи, яка обирається на посаду.

Найбільш важливим елементом «міссурійського плану», на думку американських фахівців, є спроба позбутися засилля партійних угруповань у штатах і посилити вплив юридичної громадськості, уособленням якої є Американська асоціація юристів.

На нашу думку, пряма участь громадян при формуванні складу суддів місцевих судів є важливою формою суспільного контролю та ознакою громадянського суспільства. Там, де приватні політичні інтереси тісно переплітаються з приватними економічними інтересами, там, де держава перетворюється у приватну власність цих «синдикатів», тільки більшість суспільства своєю громадянською позицією може захистити своє право на незалежний суд.

Одним із новітніх правових інститутів, згідно з яким центральне місце у питаннях організації судової влади та формування корпусу професійних суддів займають колегіальні узгоджувальні органи з домінуючим представництвом суддів – самоорганізація судової влади. Наприклад, судді безпосередньо наділяються повноваженнями спе-

ціальними органами судової влади у Болгарії, Туреччині, Хорватії, Сирії тощо.

Інститут самоорганізації судової влади є доволі новим, а його головні принципи знайшли своє закріплення у низці міжнародних актів ООН та Ради Європи. Зокрема, у п. 1.3 Європейська хартія про Закон «Про статус суддів» встановила: «Стосовно кожного рішення, пов'язаного з добром, комплектуванням та призначенням судді на посаду, підвищенням по службі або припиненням його повноважень, законом про статус суддів передбачено 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».

Водночас, звертаючи увагу на російськомовний переклад цього положення, можна побачити принципову відмінність цих текстів, зокрема: «В отношении каждого решения, связанного с подбором, отбором, назначением, продвижением по службе или окончанием пребывания в должности судьи, закон предусматривает вмешательство органа, независимого от исполнительной и законодательной власти, в котором не менее половины принимающих участие в заседании являются судьями, избранными такими же судьями в порядке, гарантирующем самое широкое представительство судей».

З останнього перекладу видно, що такий орган має не тільки складатися принаймні наполовину із суддів, але й засідання цього органу будуть правомочними лише за наявності суддівської більшості. Таким чином, цей орган можна цілком назвати інститутом самоорганізації судової влади, оскільки вирішальне значення як у його організації, так і діяльності має судова влада в особі суддівської спільноти.

Варто також звернути увагу, що саме цей механізм організації судової влади та формування суддівського корпусу є орієнтуючим для країн європейської спільноти. Таке спрямування, зокрема, можна побачити в Положеннях європейського статуту судді, де зазначається, що обрання судді має базуватися тільки на об'єктивних критеріях, що покликані забезпечити професійну компетентність. Обрання має здійснюватися незалежним органом, який представляє суддів. Жодний сторонній вплив, зокрема політичний, не може чинитися на процес обрання судді.

Безумовно, наявність інститутів самоорганізації судової влади можлива лише за наявності збалансованого та злагодженого механізму державної влади, незалежної та авторитетної судової влади, яка викликає безсумнівну довіру суспільства та інших гілок влади.

Формування суддівського корпусу шляхом центральних інститутів політичної влади (парламент, президент, уряд). За такого механізму кадрове забезпечення судової влади знаходиться в руках протилежних їй гілок державної влади. Цей спосіб організації судової влади базується, передусім, на компромісі, домовленості, яких досягає законодавча і виконавча влада під час розподілу владних повноважень та сфер впливу. Класичний приклад призначення суддів главою виконавчої влади із затвердженням законодавчим органом притаманний федеральній судовій системі США. Всі федеральні судді призначаються саме в такий спосіб. Призначення окружних суддів відбувається за активної участі членів сенату, який є інстанцією затвердження. Відповідно були вироблені певні правила, традиції призначення суддів федерального суду. Сенатори, які належать до тієї ж партії, що і президент, справляють більший вплив на нього, «пропонуючи» кандидатури на посаду судді окружного суду. Вони мають право «накладати вето» на ті кандидатури, які їм не подобаються. Укладаються навіть своєрідні компромісні угоди, які дають змогу сенатору з опозиційної політичної партії «пропонувати» кандидатури суддів.

Приклад організації федеральної судової системи США є результатом політичного компромісу законодавчої та виконавчої влади. Попри те, судді федеральних судів повною мірою захищені інститутом незмінюваності суддів, який закріплено на конституційному рівні.

Реалізація «політичного компромісу» у питаннях формування суддівського корпусу може здійснюватись у різних варіаціях. Зокрема механізм формування суддівського корпусу в Україні є також своєрідним політичним компромісом, якого досягли Президент і парламент, розділивши між собою повноваження у цій сфері.

Проте, на думку В.Д. Бринцева, визнаючи основою для реалізації принципу незалежності суддів процедуру наділення їх повноваженнями, слід виходити з того, що жодна з гілок влади не формує іншу. Інакше, якими б законами не проголошувався принцип незалежності суддів, якщо вони наділятимуться повноваженнями через ради чи Президентом, як главою виконавчої влади, існуватимуть підстави для залежності суддів від органу, який наділив їх повноваженнями.

Водночас В.Д. Бринцев вважає, що у сучасному праворозумінні першочерговим є піднятися до належного рівня поваги як до суду в цілому, так і до кожного конкретного судді, що можна досягти лише узгодженими комплексними заходами. Визначальними серед них мають стати законодавчі основи, що забезпечують широку участь у формуванні суддівського корпусу представників громадськості. Разом із тим учений стоїть на тій позиції, що в умовах нинішнього рівня розвитку політичної системи пострадянських держав і реальної соціально-політичної обстановки, а також з огляду на результати вже проведених реформ, виборність суддів практично не можлива, а у разі її запровадження результати будуть загрозливими для інтересів самого суспільства.

Цілком підтримуючи, що «жодна з гілок влади не формує іншу», все ж таки залишається не вирішеним питання щодо форм та способів прямої участі суспільства у процесі формування корпусу професійних суддів України.

Водночас про пряме народовладдя при формуванні суддівського корпусу України говорить О.В. Батанов, наголошуючи, що місцеве самоврядування може вкоренитися та сприяти добробуту відповідних територіальних громад в Україні лише за умови, що саме вони зможуть безпосередньо обирати професійних (мирових) суддів. Тільки судді, обрані територіальними громадами, зможуть сповна служити народу.

Ще свого часу Б.М. Чичерін ставив питання про можливість виборності суддів та залучення громадськості до вирішення цього питання. Він зазначав: «Як загальне начало, живий зв'язок між суспільством і судом є вельми бажаним. З одного боку, близький до суспільства суд викликає до себе більше довіри; з іншого — цим шляхом у самому суспільстві поширюється усвідомлення права, розуміння юридичних відносин, повага до законності, що його захищає. Участь суспільства в організації суду слугує для нього виховним засобом: воно найбільше сприяє розвитку громадськості».

Дійсно, ще ніхто не заперечив того, що пряме волевиявлення громадян при формуванні всіх гілок державної влади, у тому числі судової, є найдемократичнішою формою легітимації владних повноважень державних органів. Більше того, саме на вітчизняному ґрунті державного будівництва в різні епохи втілювались ідеї прямого народовладдя при формуванні органів судової влади. За той час була проведена тривала наукова та практична робота по вдосконаленню механізму виборності суддів громадянами. Були виявлені й істотні негативи, що гальмували формування демократичного та незалежного суду. Однак, на жаль, ті позитивні напрацювання щодо обрання суддів шляхом прямого народовладдя на даному етапі державотворення України заперечуються.

Основний Закон України у ст. 128 закріпив положення про те, що перше призначення на посаду судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Решта суддів, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстроково.

У зв'язку з цим постає питання: якщо в Україні єдиним джерелом влади є народ, то чому ж судовою владою, яка за своїм статусом рівновелика з законодавчою та виконавчою владою, а за покликанням найближча до людини в захисті її прав, передається не прямим народовладдям, а лише опосередковано? А також: чи не заперечує такий підхід сутність народовладдя та основи поділу влади?

З точки зору В.А. Туманова, механізм формування суддівського корпусу загальної юрисдикції, який закріплено у ст. 128 Конституції України, не є поширеною у конституційній практиці нормою. На думку вченого такий підхід став компромісом у протистоянні Президента та парламенту в процесі прийняття Конституції.

Разом із тим, здійснюючи свої повноваження та приймаючи рішення іменем України, будь-який суддя уособлює собою судову владу, і в такому випадку суддя – це вже орган судової влади. Відправляючи правосуддя, судді загальної юрисдикції постійно перебувають в епіцентрі різноманітних конфліктів. Їм доводиться розв'язувати досить складні суперечки, при цьому не тільки побутового характеру, а нерідко й такі, що мають політичне значення.

Вбачається, що в організації поділу влади в Україні один із головних важелів стримувань та противаг судової влади зосереджений саме в механізмі формування суддівського корпусу. І саме механізм формування корпусу професійних суддів є центром політичного впливу з боку виконавчої та законодавчої влади, та потенційно вразливим «місцем» незалежності судової влади України.

Як справедливо зазначає М.І. Мельник, політична залежність судової влади унеможливорює демократичний розвиток держави. Судова влада може виконувати притаманні їй суспільну і правову функції, лише коли буде самостійною й незалежною. Якщо вона потрапляє під вплив іншої гілки влади або «входить із нею в союз», то неминуче перетворюється на інструмент останньої, а її діяльність спрямовується на виконання політичних, бізнесових чи особистих завдань.

При відправленні правосуддя судді доводиться протистояти не тільки злочинній чи протиправній поведінці окремих осіб. Часто саме суддя першої ланки виступає арбітром у політичній боротьбі ворогуючих партій чи посадових осіб різних рівнів, їх економічних інтересів або владних амбіцій. Але найбільша небезпека і складність виникає тоді, коли в судовому протистоянні виступає стороною людина із порушеними державою правами. І в такому випадку є досить спірним, чи буде незалежним і неупередженим суддя в прийнятті законного і справедливого рішення, якщо він, по-перше, є органом державної влади, тобто представляє, передусім, державу та її інтерес, а по-друге, є «похідним» від двох інших гілок влади, тобто його владні повноваження прямо залежать від них. Чи не створюють такі умови ситуацію, коли суддя виступатиме «стороною у власній справі»?

Висновки. Вбачається, що нинішня система формування суддівського корпусу вже проявила свої основні недоліки. Передусім, це залежність суддів від п'ятирічного випробування, що створює умови для підпорядкування суддів впливу політики, а також можливість проникнення до судової системи людей «низької якості», не гідних звання судді ні з професійного, ні з морального погляду, але вірних певним політичним (клановим) інтересам. Реалії життя свідчать, що існуючий механізм першого п'ятирічного призначення суддів Президентом, а також подальше перезатвердження повноважень парламентом не забезпечив формування незалежного суддівського корпусу, а навпаки, характеризується достатньо високим ступенем політизації та корупційного впливу.

Проблема якості правосуддя полягає, передусім, у тому, люди якої «якості» здійснюють це правосуддя. Тому першочергове завдання суспільства й держави полягає у тому, щоб шляхом копіткого відбору не допускати на ґрунт судової влади негідних її людей та, навпаки, залучати до цієї надзвичайно складної та відповідальної роботи найкращих громадян, які представляють юридичну професію. Разом із тим вітчизняна наука конституційного права повинна дати об'єктивну оцінку існуючому механізму формування суддівського корпусу, його здатності забезпечувати самостійність судової влади та незалежність суддів.