ПИЩИДА М. М.,
аспірант кафедри адміністративного
та митного права
*(Університет митної справи
та фінансів)*

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.2.1.7

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ДОБОРУ НА ПОСАДУ СУДДІ В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті досліджено особливості нормативно-правового забезпечення процедури добору на посаду судді в Україні. Проаналізовано нормативно-правові акти, які регулюють питання добору на посаду судді, виокремлено їхні вади, запропоновано авторську наукову позицію щодо систематизації змін до законодавства.

З'ясовано, що до системи нормативних актів, які визначають процедури добору на посаду судді, слід віднести: Закон «Про судоустрій та правовий статус суддів»; підзаконні акти Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, які визначають процедури добору кандидатів для призначення на посаду судді вперше, добору на заняття вакантної посади судді та переведення суді з однієї посади на іншу посаду; акти вищого судового органу – Постанови Великої Палати Верховного Суду.

Визначено науковий доробок, спрямований на виокремлення проблем законодавчого забезпечення процедури добору на посаду судді та механізмів їх вирішення.

На підставі аналізу нормативно-правових засад процедури добору на посаду судді в Україні та наукового доробку питань її удосконалення виокремлено основні напрями нормативно-правового забезпечення процедури добору на посаду судді в Україні шляхом обґрунтування та вироблення конкретних пропозицій до законодавства. Запропоновано та обґрунтовано пропозиції, урахування яких може вдосконалити систему правових та організаційних засобів процедури добору на посаду судді в Україні, приведе національне законодавство у відповідність до міжнародних стандартів судочинства та судового захисту прав і свобод особи та має стати частиною правової політики держави, спрямованої на захист конституційних прав громадян.

Ключові слова: *посада судді, добір на посаду судді, нормативно-правове забезпечення, вади правового регулювання, напрями вдосконалення правового регулювання.*

Pyshchyda M. M. Regulatory and legal provision of the procedure for selection to the position of a judge in Ukraine and directions of its improvement

The article examines the features of regulatory and legal support of the selection procedure for the position of a judge in Ukraine. The normative-legal acts regulating the issues of selection for the position of a judge are analyzed, their shortcomings are singled out, the author's scientific position on systematization of changes to the legislation is offered.

It was found that the system of normative acts that determine the procedures for selection for the position of a judge should include: Law: "On the Judiciary

and the Legal Status of Judges"; by-laws of the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine, which determine the procedures for: selection of candidates for appointment to the position of a judge for the first time, selection for a vacant position of a judge and transfer of a judge from one position to another; acts of the highest judicial body – Resolutions of the Grand Chamber of the Supreme Court.

The scientific achievements aimed at isolating the problems of legislative support of the selection procedure for the position of a judge and mechanisms for their solution are singled out.

Based on the analysis of the legal framework of the selection procedure for the position of a judge in Ukraine and the scientific development of issues of its improvement, the main directions of the regulatory framework for the selection procedure for the position of a judge in Ukraine are identified by substantiating and developing specific proposals for legislation. Proposals are proposed and substantiated, taking into account which can improve the system of legal and organizational means of the selection procedure for the position of a judge in Ukraine and bring national legislation in line with international standards of justice and judicial protection of individual rights and freedoms and should become part of state legal policy. citizens' rights.

Key words: *position of a judge, selection for a position of a judge, normative-legal provision, defects of legal regulation, areas for improving legal regulation.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах діяльність судової влади, її ефективність є фундаментальним завданням сталого демократичного розвитку держави. Всі процеси державного регулювання певною мірою знаходяться в постійній взаємодії із суддівським корпусом. Завдання судової гілки влади полягає не лише у здійсненні правосуддя та конституційному нагляді, але й у постійних узгоджених діях з іншими органами влади з удосконалення правових інструментів, що регулюють діяльність суддівського корпусу. Саме тому кожна країна світу намагається не лише розробити вдалі закони, але й налагодити ефективну та незалежну роботу суддівського корпусу, представники якого ці закони будуть застосовувати. Центральне місце в реалізації правозастосування належить судді. Його професійність, моральні якості можуть як сприяти підвищенню його авторитету як органу судової влади, так і підривати задекларовані принципи законності, об'єктивності, справедливості та неупередженості. Нагальним питанням подальшого функціонування та розвитку нашої держави на засадах законності є забезпечення ефективної роботи судів, формування якісного суддівського корпусу, основу якого становить посада судді. Проблема дефіциту судів передусім у місцевих судах сьогодні висвітлюється чи не у всіх ЗМІ. При цьому слід відзначити, що нині ні один орган публічної влади та суддівського самоврядування, який тим чи іншим чином має стосунок до формування суддівського корпусу (в тому числі і Вища рада правосуддя, Державна судова адміністрації, Вища кваліфікаційна комісія суддів, діяльність якої тимчасово зупинена), офіційно не визнав катастрофічну проблему з нехваткою суддів у судах, офіційні звернення до органів державної влади щодо вирішення цього питання теж відсутні. Офіційна інформація щодо неукомлектування судів суддями була озвучена у квітні 2020 року в Доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2019 р. Відповідно до її офіційних даних, станом на кінець 2019 року в 249 загальних місцевих судах наявні від 25 до 49% вакантних посад суддів, у 135 загальних місцевих судах – від 50 до 75%; у 6 районних судах різних областей України всі наявні за штатом посади суддів є вакантними, відповідно, правосуддя не здійснюється. У підсумку доповіді за результатом аналізу стану дотримання верховенства права під час здійснення правосуддя у доповіді запропоновано вжити заходів щодо прискорення комплектування вакантних посад суддів у судах [1]. Ситуацію з укомплектування судів станом на 1 січня 2020 року було також оприлюднено

у щорічній доповіді Вищої ради правосуддя за 2019 рік. Так, у судах загальної юрисдикції (місцевих судах) із 4348 штатних посад суддів укомлектованими є лише 2993 посад (68%), з них 2632 (60%) працюють із повноваженнями, тобто здійснюють судовий розгляд справ. У середньому 35% посад суддів є неукомлектованими в апеляційних судових інстанціях [2].

Наслідком такої ситуації нині є те, що навантаження на одного суддю місцевого суду збільшилося в 2–3 рази, що призводить до затягування строків розгляду справ із незалежних від них причин, судові засідання з розгляду більшості справ призначаються не раніше ніж через 3–4 місяці з моменту подання позову; в окремих судах неможливо призначити колегію суддів для розгляду складної категорії справ, яка відповідно до закону має розглядатися колегіально; багато суддів, які досягають пенсійного віку, у зв'язку з великим перевантаженням ідуть у відставку, збільшуючи вакансії в судах, як наслідок, знижується можливість передачі досвіду новопризначеним суддям тощо.

Цікавими в цьому сенсі також є результати опитування громадян щодо перспектив формування судів України професійними суддями, проведеного у лютому 2019 року Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, яке показує, що суспільний запит базується на необхідності наділення кандидата на посаду судді такими якостями за рівнем їх пріоритетності, як: чесність, справедливість, наявність відповідних професійних знань, здатність та прагнення набувати нових знань та вмінь, досвід позитивної суддівської практики, досвід та якість наданих кандидатом на посаду юридичних послуг, викладацької або наукової правничої діяльності [3]. Інше опитування стосувалося оцінки ефективної та якісної діяльності суддів; найбільш дієвими факторами, які зумовлюють таку діяльність, більшість опитуваних назвали: середній зважений показник заробітної плати судді на рівні еквіваленту однієї тисячі євро для сьогоднішнього рівня соціального розвитку держави з поступовим покращенням його рівня; заробітна плата судді не може бути більшою ніж на 100% від інших споріднених професій щодо надання послуг населенню (вчителя високої кваліфікації, науково-педагогічного працівника ЗВО, прокурора, нотаріуса, адвоката, державного реєстратора, експерта тощо); заробітна плата помічника судді не може бути меншою ніж на 50% від заробітної плати судді; визначення більш чітких термінів призначення на посаду судді; посилення незалежного громадського контролю за діяльністю суддів; ліквідування інституту безстрокового призначення на посаду судді; запровадження виборної процедури обрання судді в місцеві суди на строк повноважень органів місцевого самоврядування з одночасним проведенням виборів у місцеві ради тощо [4].

Таким чином, вищезазначені фактори вказують на необхідність вирішення проблеми якісного та своєчасного добору та призначення на посаду судді в Україні та створення умов для ефективної діяльності судів в Україні, базисом для чого є належне нормативно-правове забезпечення процедури добору на посаду судді в Україні. На виконання *завдання дослідження* в межах цієї статті нижче ми спробуємо здійснити аналіз нормативно-правового забезпечення процедури добору на посаду судді в Україні та виокремити ключові напрями його удосконалення.

Виклад основних положень. Аналіз правових актів, які тією чи іншою мірою регулюють питання добору на посаду судді в Україні, дає можливість виокремити основні з них:

У Конституції України закріплено: правоздатність судів (відповідно до ст. 125 суд в Україні утворюється, реорганізовується і ліквідовується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя); критерії до посади судді (відповідно до ст. 127 на посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, доброчесним та володіє державною мовою, а законом можуть бути передбачені додаткові вимоги для призначення на посаду судді); порядок призначення на посаду (відповідно до ст. 128 призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом; призначення на посаду судді здійснюється за конкурсом, крім випадків, визначених законом) [5].

Законом «Про судоустрій та правовий статус суддів» (далі – Закон), визначено: порядок утворення та ліквідації суду (у ст.19 визначено, що суди утворюють і ліквідовується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя; підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою; утворення суду може відбуватися шляхом створення нового суду або реорганізації (злиття, поділу) судів); кількісний склад суддів (ст. 19 визначено, що кількість суддів у суді визначає Державна судова адміністрація України за погодженням з Вищою радою правосуддя з урахуванням судового навантаження та в межах видатків, визначених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів; при цьому максимальна кількість суддів Верховного Суду встановлюється цим Законом); вимоги до посади судді (ст. 69 визначено, що на посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, доброчесним та володіє державною мовою); обмеження щодо зайняття посади судді (перелік яких визначений в ст. 69); стадії та етапи добору на посаду судді, а також порядок призначення на посаду суді визначені у ст. 70–81); підстави та порядок переведення судді до іншого суду визначений у ст. 82 [6].

До системи нормативних актів, які визначають процедури добору на посаду судді, слід віднести підзаконні акти Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі ВККСУ) як державного колегіального органу суддівського врядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України і забезпечує організацію трьох форм добору на посаду судді: 1) добір кандидатів для призначення на посаду судді вперше; 2) добір на заняття вакантної посади судді; 3) переведення судді з однієї посади на іншу посаду. Незважаючи на те, що перші дві процедури дуже схожі за своєю сутністю між собою, вони є кардинально різними, а тому мають і відокремлене нормативно-правове регулювання.

Так, добір кандидатів для призначення на посаду судді вперше регулюється Порядком розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на посаду судді вперше, визначеним відповідним Положенням (далі – Положення), затвердженим Рішенням ВККСУ від 18.10.2012 № 214/пп-12 [7]. Цим Положенням визначено окремі процедури порядку проведення добору кандидатів на посаду судді вперше: оголошення про проведення добору кандидатів на посаду судді; подання документів особами, які виявили бажання стати суддею, та їх допуск до добору кандидатів на посаду судді; організація та порядок проведення перевірок і збору інформації стосовно кандидатів на посаду судді; анонімного тестування (іспиту) кандидатів та направлення для проходження спеціальної підготовки; проведення кваліфікаційного іспиту; визначення рейтингу кандидатів на посаду судді; формування та ведення резерву на заміщення вакантних посад судді; проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді. Водночас Положенням не визначено гарантії дотримання прав кандидатів на посаду судді вперше та порядок їх реалізації, зокрема: право надання документів, необхідних для участі у конкурсі, по завершенню строків подання таких документів, якщо існують підстави, які унеможливлювали вчасне подання кандидатом таких документів; права та порядку позасудового оскарження дій, рішень чи бездіяльності органів публічної влади, які мали місце в процесі проведення конкурсу на посаду судді; гарантії дотримання трудових прав кандидатів на посаду суддів.

Добір на заняття вакантної посади судді, відповідно до ст. 79 Закону, здійснюється шляхом проведення конкурсу, положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді затверджується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України. Нині чинним є Положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді, затверджене рішенням ВККСУ від 02 листопада 2016 року № 141/зп-16 [8]. Ним урегульовані процедури проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді: порядок оголошення конкурсу; загальний порядок подання та прийняття заяви і документів для участі у конкурсі; порядок розгляду документів; порядок проведення спеціальної перевірки; порядок кваліфікаційного

оцінювання та визначення рейтингу кандидата для участі у конкурсі; визначення результатів конкурсу. До вад цього Положення слід віднести відсутність врегулювання окремих етапів процедури проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді: не визначено порядок позасудового оскарження дій, рішень чи бездіяльності органів публічної влади, які мали місце в процесі проведення конкурсу на посаду судді; відсутність чітких строків проведення окремих етапів процедури та розумних строків проведення конкурсу.

Слід відзначити, що це положення поширюється як на кандидатів на посаду судді, зарахованих до резерву на заміщення вакантних посад судді відповідно до статті 78 Закону, так і на суддів, які виявили намір бути переведеними до іншого суду того ж самого або іншого рівня тієї ж або іншої спеціалізації відповідно до статті 82 Закону, кандидатів на посаду судді апеляційного, вищого спеціалізованого судів або Верховного Суду відповідно до статей 28, 33, 38 Закону, що подали відповідну заяву. Це має принципове значення, оскільки відповідно до п. 8 ст. 79 Закону ВККСУ проводить конкурс на зайняття вакантних посад суддів місцевого суду на основі рейтингу кандидатів на посаду судді та суддів, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду, за результатами кваліфікаційних іспитів, складених у межах процедури добору суддів чи в межах процедури кваліфікаційного оцінювання відповідно. Однак є прецедентна практика рішень Верховного Суду, яка вказує на порушення процедури добору на вакантну посаду судді, коли рішенням ВККСУ обмежуються права кандидатів на посаду судді. Так, наприклад, Верховний Суд у Постанові від 29 січня 2020 року (справа № 9901/378/19) постановив задовольнити вимоги гр.-на К. до ВККСУ щодо визнання незаконним Рішення ВККСУ від 2 липня 2019 року № 108/зп-19 «Про оголошення конкурсу на зайняття вакантних посад суддів місцевих загальних судів», яким його як суддю районного суду, що був звільнений із посади у зв'язку з ліквідацією суду, не було допущено до конкурсу на підставі того, що конкурс оголошено щодо зайняття вакантних посад суддів у місцевих загальних судах для кандидатів на посаду судді, зарахованих до резерву на заміщення вакантних посад суддів місцевих загальних судів [9]. Таким чином, Верховним Судом було визнано, що рішення ВККС щодо оголошення конкурсу суперечить нормам Положення про проведення конкурсу та порушує права особи щодо участі у конкурсі. Отже, ця Постанова, як і інші подібні прецедентні рішення, входить до масиву правових актів, які регламентують процедуру конкурсного відбору на посаду судді, врахування яких дасть можливість якісного та законного добору суддівських кадрів.

Окрім цього, нормативно-правовий базис процедур добору на посаду суді становлять також рішення ВККС, якими урегульовані окремі етапи такої процедури, наприклад: порядок проведення іспиту та методика встановлення його результатів у процедурі кваліфікаційного оцінювання, затверджений рішенням ВККСУ від 04.11.2016 № 144/зп-16 [10]; порядок та методологія кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення, затверджені рішенням ВККСУ від 03.11.2016 № 143/зп-16 [11].

На виконання завдань дослідження в межах цієї статті, з урахуванням аналізу правових засад процедури добору на посаду судді та виявлення її вад, а також пропозицій щодо її удосконалення, висловлених науковою спільнотою та практиками, спробуємо узагальнити та запропонувати авторські пропозиції щодо удосконалення правових засад такої процедури:

1. Внести до Закону «Про судоустрій та правовий статус суддів» такі зміни:

– доповнити ч. 2 ст. 72 «Порядок проведення добору кандидатів на посаду судді» нормою такого змісту: «Особи, які виявили бажання бути присутніми під час відповідних етапів конкурсного відбору, мають подати відповідну заяву до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України для створення умов належної організації роботи конкурсної комісії»;

– доповнити ч. 1 ст. 74 «Проведення спеціальної перевірки щодо кандидата на посаду судді» нормою такого змісту: «Кандидат на посаду судді на підставі звернення до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з може ознайомитися з інформацією, що міститься в його особовій справі, та зробити виписки з неї або отримати копії документів стосовно своєї особистості);

– п. 4 ст. 74 «Проведення спеціальної перевірки щодо кандидата на посаду судді» викласти в редакції такого змісту: «Вища кваліфікаційна комісія суддів України ухвалює вмотивоване рішення про припинення подальшої участі у доборі кандидата на посаду судді, яке може бути оскаржено в позасудовому порядку та в порядку, визначеному КАСУ»;

– п. 4 ст. 77 «Спеціальна підготовка кандидата на посаду судді» доповнити нормою такого змісту: «Строк проходження спеціальної підготовки в Національній школі суддів України зараховується до загального строку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, якщо особа на момент проходження спеціальної підготовки є публічним службовцем»;

– п. 8 ст. 79 «Проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді» доповнити нормою такого змісту: «Конкурс на зайняття вакантних посад суддів місцевого суду має бути проведено протягом розумного строку, але не більше ніж шести місяців з моменту його оголошення»;

– п. 17 ст. 79 «Проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді» викласти в редакції такого змісту: «За результатами конкурсного добору Вища кваліфікаційна комісія суддів України не пізніше ніж у десятиденний термін з моменту закінчення формування рейтингу кандидатів на посаду судді надсилає до Вищої ради правосуддя відповідно до кількості вакантних посад суддів рекомендації про призначення кандидатів суддями»;

2. Внести зміни до Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на посаду судді вперше, зокрема:

– викласти п. 10.11 в такій редакції: «Строк завершення подання заяви та інших документів для участі в конкурсі закінчується о 24 годині останнього оголошеного дня подачі документів. Особи, які надішлють документи для участі в конкурсі понад граничний термін їх подання, можуть звернутися до комісії з клопотанням про їх прийняття та у разі доведення неможливості вчасного надання документів для участі у конкурсі можуть бути допущені до конкурсу»;

– доповнити п. 10.16 Положення нормою такого змісту: «Кандидат на посаду судді, щодо якого Вища кваліфікаційна комісія суддів України приймає вмотивоване рішення про виключення відповідного кандидата з резерву на заміщення вакантних посад суддів, може оскаржити таке рішення в позасудовому порядку та в порядку, визначеному КАСУ».

Висновки. У підсумку слід зауважити, що це лише частина пропозицій, урахування яких може удосконалити систему правових та організаційних засобів процедури добору на посаду судді в Україні та приведе національне законодавство у відповідність до міжнародних стандартів судочинства та судового захисту прав і свобод особи, має стати частиною правової політики держави, спрямованої на захист конституційних прав громадян.

Список використаних джерел:

1. Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Людмили Денісової про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2019 р. URL: https://yur-gazeta.com/golovna/upovnovazheniy-deficit-suddiv-u-sudah--klyuchova-problema-pravosuddya-sogodni.html.

2. Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Щорічна доповідь за 2019 рік, затверджена Рішенням Вищої ради правосуддя від 9 квітня 2020 року № 933/0/15-20. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/shchorichna_dopovid_za_2019_rik.pdf.

3. Звіт за результатами дослідження «Ставлення громадян України до судової системи» проведений Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова у лютому 2019 року. URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-ukrainy-do-sudovoi-systemy.

4. Підсумки-2019: громадська думка (соціологія) . Загальнонаціональне дослідження проведено соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва з 13 по 18 грудня 2019 року. URL: http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichnidoslidzhennia/pidsumky2019-gromadska-dumka).

5. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

6. Про судоустрій та правовий статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII: *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 31. Ст. 545.

7. Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на посаду судді вперше: Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 18.10.2012 № 214/пп-12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr214695-12#n17.

8. Положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді: Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 02 листопада 2016 року № 141/зп-16. URL: https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/polozhenia_051018.pdf.

9. Постанова Верховного Суду у справі № 9901/378/19 від 29 січня 2020 року. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/87985471?fbclid=IwAR2UNzr6oLdSl1Z1YOOgd_eS9zWOzSppEuOsgnQhFE3tpdQFzEjm.

10. Порядок проведення іспиту та методика встановлення його результатів у процедурі кваліфікаційного оцінювання: Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 04.11.2016 № 144/зп-16. URL: https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/poriadokk1.pdf.

11. Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення, затверджене рішенням ВККСУ від 03.11.2016 № 143/зп-16. URL: https://vkksu.gov.ua/ua/ociniuwannia-suddiw/dokumienti/.

12. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.