

УДК 343.162:331.108.43(477)

Валерія Рядінська,

докт. юрид. наук, старший науковий співробітник,
начальник лабораторії правового
та організаційного забезпечення діяльності Міністерства
Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

Олена Карпушова,

канд. юрид. наук, суддя
Київського апеляційного адміністративного суду

КВАЛІФІКАЦІЙНА АТЕСТАЦІЯ СУДДІВ В УКРАЇНІ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ

У статті досліджено зарубіжний та національний досвід у сфері реформування судової системи. Встановлено, що кваліфікаційна атестація суддів, як організаційно-правовий механізм мотивації судді до професійного виконання покладених державою на нього обов'язків та кар'єрного зростання, є ефективним та основним засобом вдосконалення судоустрою. При цьому доведено, що порядок проведення кваліфікаційної атестації суддів повинен забезпечувати баланс між оцінкою професійності судді та дотриманням принципу незалежності судової влади.

Ключові слова: кваліфікаційна атестація суддів, судова реформа, судоустрій, суддя, принцип незалежності судової влади.

Постановка проблеми. Розвиток сучасних суспільних відносин передбачає інтенсивне розширення сфери правового регулювання за допомогою створення законів, спрямованих на охорону політичних, соціальних, екологічних, економічних та інших прав та свобод людини та громадянина. Специфіка такого розвитку характеризується умовами обмеженості природних, економічних ресурсів та (або) відсутністю задовільного рівня політичної, соціальної інфраструктури, що в сукупності впливає на формування нових видів конфліктів та спорів, які вирішуються судами.

Конституцією України визначено, що судова система України існує для захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права [1]. Отже, враховуючи стрімкий розвиток сучасних суспільних відносин, регулювання яких забезпечується судовою системою України, діяльність судів потребує постійного пошуку адекватних та ефективних засобів, спрямованих на її вдосконалення.

Вдосконалення судів з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб – стандарт, га-

рантований Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [2], дотримання якого визначено ключовим завданням судової реформи в Україні, що стартувала з прийняття Верховною Радою України у 2015 році Закону «Про забезпечення права на справедливий суд» № 192-VIII від 12.02.2015 [3].

Як вбачається з пояснювальної записки до Проекту Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд», одним із завдань, визначених законопроектом, є очищення суддівського корпусу від непрофесійних і недоброчесних суддів та створення дієвих механізмів запобігання корупції шляхом проведення кваліфікаційної атестації діючих суддів [4]. Таким чином, запровадження кваліфікаційної атестації суддів є необхідним основним засобом реформування вітчизняної судової системи, проте видається досить складним завданням, оскільки вдосконалення ефективності судів не повинно порушувати доктринальний принцип побудови судової влади – її незалежності від будь-якого виду впливу. Зазначений висновок зумовлює актуальність проведення даного дослідження з метою виявлення балансу між незалежністю судової системи України та запровадженням кваліфікаційної атестації суддів.

Дослідженню проблем щодо проведення ефективного вдосконалення судової системи присвячена достатня кількість наукових робіт, загальний аналіз яких показав: основною помилкою у запровадженні судової реформи в державі є те, що правники найчастіше концентрують увагу на заходах, спрямованих на забезпечення охорони незалежності судів, нівелюючи при цьому ті заходи, що забезпечують підвищення рівня професійної та особистої компетентності суддів, їхнього кар'єрного просування [5, с. 31; 6, с. 15]. Подібні зауваження свого часу були висловлені стосовно судоустрою Італії, Іспанії, Португалії, а в межах сучасного періоду – стосовно східно-європейських держав [7, с. 120; 8].

Як зазначає вчений В. В. Молдован, аналіз досвіду судового реформування деяких держав Європи дає підстави для висновків, що у тих випадках, коли незалежність суду не була забезпечена такими чинниками, як професійна компетентність та справедливе кар'єрне просування суддів, проявляється ряд негативних наслідків, які можна диференціювати на чотири види: 1) дискреційність (адміністративний вплив на незалежність судді); 2) корпоративізм (вплив зв'язків всередині групи); 3) фаворитизм (вплив особистих зв'язків); 4) корупція (вплив матеріальних засобів та благ) [9, с. 59]. Таким чином, у разі прояву будь-якого із перелічених наслідків демократична держава зобов'язана вжити необхідних та ефективних заходів, спрямованих на досягнення балансу між незалежністю судоустрою та професійною компетентністю суддів шляхом проведення судових реформ.

У цьому контексті, на нашу думку, досить показовим є приклад реформування судоустрою Італії, оскільки: а) в середині 60-х років ХХ століття норми італійського законодавства, які регулювали професійну атестацію суддів та їхнього кар'єрного просування, були скасовані у зв'язку з порушенням принципу незалежності судової влади, що й зумовило в майбутньому вдосконалення італійської системи судоустрою; б) починаючи з 2003 року норми, що регулюють дотримання принципу незалежності діяльності судів, були забезпечені імперативною вимогою щодо необхідності періодичної оцінки кваліфікації суддів та їхнього кар'єрного просування; в) сьогодні в законодавстві Італії принцип незалежності судової влади отримав найвище визнання завдяки досконалій системі правових норм, що забезпечують його дотримання, та практики їх застосування [10, с. 432].

Гарантуючи незалежність судової влади, Конституція Італії встановлює, що будь-які

питання, пов'язані з функціонування судоустрою, в тому числі з кар'єрним просуванням судді, вирішує Вища Рада з питань магістратських судів (далі – ВРМС). Склад ВРМС, яка функціонує на постійній основі з 1959 року, утворюють 2/3 суддів та 1/3 вчених та практиків-юристів [11]. Досліджуючи причини та наслідки італійської судової реформи 2003 року, професор Джузеппе ді Федеріко, директор інституту досліджень судової системи, член Вищої Ради з питань магістратських судів (2002–2006 рр.), зазначив, що «ВРМС за весь строк службової діяльності членів магістратських судів (протягом 40-45 років) проводила сім атестацій професійної діяльності суддів. Дві з семи атестацій (через 7, потім 10 років) мали на меті визначити кандидатів для кар'єрного зростання до позиції судді апеляційного, а згодом касаційного суду. Атестація претендентів на відповідні посади проводилася на підставі письмового оцінювання членами екзаменаційних комісій, створених ВРМС» [8]. Таким чином, вбачається, що за 17 років професійної діяльності судді проходили чотири атестаційних етапи: перший, другий – для вирішення питання щодо здатності судді здійснювати правосуддя в суді апеляційної інстанції; третій етап – перевірочний; четвертий – для вирішення питання щодо здатності судді здійснювати правосуддя в суді касаційної інстанції.

В. І. Шишкін, дослідивши порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання судді в Італії, дійшов висновку, що «наступні три з чотирьох атестаційних етапів проводилися за наявності визначених законом критеріїв: а) стажу роботи; б) кваліфікаційного рангу з розгляду апеляційних скарг. За результатами проведення атестаційного оцінювання рівня знань, суддя міг отримати вищий кваліфікаційний ранг, що надавало йому право претендувати на зайняття адміністративної посади в суді. При цьому отримання першого з трьох найвищих рангів («суддя касаційного суду з директивними функціями») є підставою для призначення судді на одну з посад, перелік яких обмежений законом: а) голова апеляційного суду; б) прокурор з розгляду апеляційних скарг; в) голова палати Касаційного суду; г) генеральний адвокат з розгляду касаційних скарг. Два інших з трьох рангів є підставою для призначення судді на найвищі посади: Генерального прокурора Касаційного суду та заступник голови Касаційного суду» [7, с. 136].

Отже, з вищевикладеного вбачається, що кваліфікаційне оцінювання суддів – членів магістратських судів Італії – проводилося на підставі двох основних критеріїв: вислуги років та оцінки знань.

Таким чином, до середини 60-х років ХХ століття приблизно 55 % членів магістратських судів Італії завершували свою кар'єру, коли досягали 70-річного віку, маючи кваліфікаційний ранг судді з розгляду апеляційних скарг. Більшості із зазначених суддів кваліфікаційний ранг судді з розгляду апеляційних скарг було присвоєно незадовго до виходу на пенсію. Однак така організаційна система судової діяльності опинилася під критикою іншої частини членів магістратських судів, на думку яких атестація за результатами письмового оцінювання знань суддів, що проводиться обмеженим колом уповноважених ВРМС членів магістратських судів, порушує принцип незалежності суддів. Результатом критики наявної системи кваліфікаційної атестації суддів, як зазначає Джузеппе ді Федеріко, стало проведення у 1973 році судової реформи в Італії, яка зберегла вимогу щодо кваліфікаційних випробувань суддів на всіх етапах кар'єрного просування, проте запровадило право ВРМС ухвалювати рішення за результатами атестації на власний розсуд [8; 10, с. 433]. Тобто вимога щодо обов'язковості таких критеріїв, як вислуга років та оцінка знань для підтвердження професійного рівня судді та здатності здійснювати правосуддя у відповідному судді, втратила свою імперативність.

У результаті проведеної реформи 1973 року ВРМС поступово перейшла до практики присвоєння високих рангів майже усім суддям на підставі «комплексної оцінки заслуг перед юриспруденцією». При цьому більшість із «рангованих» суддів не отримала посаду, яка відповідає їхньому правовому статусу: якщо в середині 60-х років ХХ століття на високий ранг могли претендувати 1 % суддів, то у 80-ті роки – 65 %. Така ситуація в судовій системі призвела до зниження професійної компетентності суддів та загального незадоволення громадян національною судовою системою, внаслідок чого в 90-ті роки ХХ століття відбувся значний ріст кількості скарг до Європейського Суду з прав людини, що знову зумовило проведення реформи італійського судоустрою [8].

Для уникнення таких масштабних проблем, пов'язаних з удосконаленням судової системи, які виникли в Італії в минулому столітті, сьогодні міжнародно-правовими актами регламентовано основні принципи проведення професійної оцінки суддів з метою їхнього кар'єрного просування.

Відповідно до статті 58 Рекомендацій СМ/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи «Державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки», якщо органи судової влади встановлюють системи

для оцінювання роботи суддів, такі системи мають ґрунтуватися на об'єктивних критеріях. Ці критерії повинен оприлюднити компетентний судовий орган. Процедурою має бути передбачений дозвіл суддям висловлювати погляди щодо власної діяльності та її оцінювання, а також оскаржувати оцінювання в незалежному органі влади або суді [12].

Правила проведення оцінювання суддів містяться і в п. 4.1 Європейської хартії про статус суддів 1998 року, згідно з яким, якщо система підвищення суддів по службі ґрунтується не на вислугі років, вона має ґрунтуватися виключно на якостях та достоїнствах, що були помічені під час виконання суддею його обов'язків, шляхом об'єктивної оцінки його діяльності одним або кількома суддями та бесіди із суддею, що оцінюється. Рішення щодо підвищення по службі виносяться незалежним органом або за його пропозицією чи згодою. Суддям, яким не запропоновано підвищення по службі, має бути надане право подати свою скаргу до зазначеного органу [13].

Таким чином, з наведених норм міжнародно-правових актів вбачається, що основними вимогами оцінювання (атестації) суддів є: 1) необхідність нормативного закріплення об'єктивних критеріїв оцінки; 2) проведення об'єктивної процедури оцінювання, що обговорюється безпосередньо із суддею, якого оцінюють; 3) участь у прийнятті рішення, ухваленого за результатами проведеної атестації судді, представника (представників) органу суддівської спільноти.

Крім встановлених вимог щодо оцінювання суддів, Радою Європи було опрацьовано та визначено рекомендації для держав-учасників, які містять стандарти забезпечення незалежності судової влади та роблять акцент на доцільності законодавчого унормування вимог (критеріїв), відповідність яким дозволить здійснювати оцінювання професійної діяльності суддів з метою дотримання принципу їхньої незмінюваності та гарантування кар'єрного просування. Зазначені вимоги мають містити вказівки на: 1) рівень кваліфікації; 2) добросовісність у роботі; 3) організаційні та аналітичні здібності; 4) ефективність професійної діяльності. При цьому пропонується розглянути в якості додаткових умов, які зумовлюють кар'єрне просування судді, професійний досвід (стаж роботи, вислуга років), відкрити, об'єктивну основу такого просування, незалежність кар'єрного просування від адміністративних зв'язків у внутрішній судовій ієрархії та гарантованість заслуженого кар'єрного просування збільшенням заробітної плати [14].

Отже, належне кар'єрне просування судді, яке здійснюється відповідно до закону, що

встановлює чіткі вимоги до компетентності судді та процедури його оцінювання, є важливим елементом для забезпечення незалежності судді та суду.

Статтями 83, 101 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [15], Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд» передбачено, що Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – ВККС) здійснює в установленому законом порядку повноваження щодо забезпечення проведення первинного кваліфікаційного оцінювання працюючих суддів з метою прийняття рішень щодо можливості здійснення ними правосуддя у відповідних судах та, відповідно, досягнення суспільних очікувань мати доступ до справедливого суду.

Процедурні питання організації та проведення кваліфікаційного оцінювання судді визначені Порядком та методологією кваліфікаційного оцінювання судді (далі – Порядок), затвердженого рішенням ВККС від 21.10.2015 № 67/зп-15 [16].

Згідно з розділом 1 Порядку кваліфікаційне оцінювання судді – це встановлена законом процедура визначення ВККС України професійного рівня судді та відповідності його займаній посаді. Метою кваліфікаційного оцінювання є визначення професійного рівня судді та здатності здійснювати правосуддя у відповідному суді та суді відповідного рівня.

Згідно зі ст. 85 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» кваліфікаційне оцінювання включає такі етапи: 1) складення суддею іспиту; 2) дослідження суддівського досює та проведення співбесіди.

Підпунктом 4.1.1 пункту 4.1 розділу 4 Порядку передбачено, що кваліфікаційна палата приймає рішення про підтвердження або не підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді на підставі вмотивованого висновку за результатами розгляду питання про проведення кваліфікаційного оцінювання.

Таким чином, з аналізу зазначених норм чинного національного законодавства та зарубіжного досвіду вбачається, що сьогодні Україна в межах проведення судової реформи де-юре вжила необхідних заходів для вдосконалення судоустрою шляхом запровадження кваліфікаційної атестації судді, тим самим зробила спробу забезпечити його незалежність і, як наслідок, незалежність усієї системи судоустрою. Разом із тим, на жаль, у сучасних українських реаліях професійне оцінювання суддів у тому вигляді, в якому воно існує на практиці, можна охарактеризувати як формальне та зведено до автоматизму.

Так, проведений вибірковий аналіз судових постанов Вищого адміністративного суду України за 2016–2018 рр., розміщених в Єдиному державному реєстрі судових рішень, показав, що значна кількість рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів, прийнятих за результатами оцінювання професійного рівня судді, обґрунтована лише дискреційністю повноважень та виключною компетенцією ВККС. Така діяльність ВККС у результаті призводить до порушень основних принципів та правил проведення кваліфікаційної атестації суддів, регламентованих як чинним законодавством, так і нормами міжнародно-правових договорів, серед яких, зокрема, можна виділити: 1) об'єктивність та справедливість рішень уповноваженого органу; 2) висвітлення достовірної та правдивої інформації щодо професійної, особистої, соціальної компетентності судді, його здатності підвищувати свій фаховий рівень та здійснювати правосуддя у суді відповідного рівня; 3) відповідності судді етичним та антикорупційним критеріям. Таким чином, на нашу думку, зазначені порушення під час прийняття рішень ВККС прямо обмежують суддю, який оцінюється, у здійсненні своєї професійної діяльності неупереджено, законно та незалежно.

Отже, варто визнати, що незважаючи на позитивні зміни, проведені в національній судовій системі, зростання публічності, демократичність та гласність судочинства, наявна національна процедура кваліфікаційної атестації суддів, що, на перший погляд, відповідає міжнародним стандартам реформування судових систем, все ж таки не позбавлена недоліків, а тому потребує з урахуванням зарубіжного досвіду подальшого вдосконалення як на законодавчому, так і на теоретичному рівні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (ред. від 30.09.2016). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, зі змінами та доповненнями, внесеними Протоколом № 14 від 13 травня 2004 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004
3. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12.02.2015 № 192-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1507-17>
4. Пояснювальна записка від 26.12.2014 року до Проекту Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд», прийнятого 12.02.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p3511=53217

5. Притика Д. Правові проблеми судового управління. Право України. 2003. № 3. С. 30-36.
6. Власов И.С. Как происходит назначение на судебскую должность в разных странах. Советская юстиция. 1993. № 15. С. 15-19.
7. Шишкін В.І. Судові системи країн світу: у 3-х кн. К.: Юрінком Інтер, 2001. Кн. 1. 315 с.
8. Ed G. di Federico. Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Europe. University of Bologna, 2005. URL: <https://searchworks.stanford.edu/view/8492734>
9. Молдован В. В. Судуострій. Україна, Велика Британія, Російська Федерація, США, ФРН, Франція. Судові органи ООН : навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2012. 265 с.
10. G. Di Federico. Il pubblico ministro: indipendenza, responsabilita, carrier separate. L'indice penale. 1995. № 2. P. 430-435.
11. Конституція Італійської Республіки. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=148>
12. Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17.11.2010. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38
13. Європейська хартія про статус суддів. Лісабон, 1998. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_236
14. On standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges // CCJE (2001) OP. # 1. ccje/docs (2001) op. n'le.
15. Про судуострій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
16. Порядок та методологія кваліфікаційного оцінювання судді: затверджений рішенням ВККС від 21.10.2015 № 67/зп-15. URL: <https://vkksu.gov.ua/userfiles/poriadok.pdf>

В статтє исслєдован зарубєжний и нацїональний опыт в сфєре реформированїя судєбной сїстємы. Установлєно, что квалїфикацїонная аттєстация судєй, как организационно-правовой мєханизм мотивации судєй к профєссиональному выполнєнию возложенных госуларством на него обязанностей и карєрного роста, являєтся эффєктивным и основным средстvom совершенствованїя судуостройства. При этом доказано, что порядок проведєния квалїфикацїонной аттєстации судєй должен обеспєчивать баланс мєжду оцєнкой профєссионализма судєй и соблюденїем принципа независимости судєбной власти.

Ключевые слова: кваліфікаційна аттестація судей, судєбная реформа, судуостройство, судья, принцип независимости судєбной власти.

The article deals with foreign and national experience in the reform of the judicial system. It has been established that qualification of judges as an organizational and legal mechanism for motivating a judge to professional fulfillment of the obligations imposed on him by the state on his duties and career development is an effective and basic means of improving the judicial system. At the same time, it is proved that the procedure for conducting the qualification of judges should ensure a balance between the judge's assessment of professionalism and adherence to the principle of the independence of the judiciary.

Key words: qualification attestation of judges, judicial reform, judicial system, judge, principle of independence of the judiciary.