

УДК: 347.9.001.7(477):06.45

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ НЕЗАЛЕЖНОГО ОРГАНУ, ЩО ВІДПОВІДАЄ ЗА ФОРМУВАННЯ СУДДІВСЬКОГО КОРПУСУ, ЯК ОСНОВА ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Ірина Іваночко

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000 м. Львів, Україна,
e-mail: iryna_ivanochko@ukr.net*

Досліджено міжнародно-правові стандарти статусу суддів, що регламентують порядок утворення та основні принципи діяльності органу, відповідального за формування суддівського корпусу. Виконано порівняльний аналіз зарубіжного досвіду західноєвропейських держав щодо створення та функціонування відповідного органу для приведення вітчизняного законодавства у цій сфері у відповідність до міжнародно-правових стандартів статусу суддів.

Ключові слова: міжнародно-правові стандарти, статус суддів, Консультативна рада європейських суддів, Судова рада.

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, синхронно ратифікована Верховною Радою України та Європейським Союзом 16 вересня 2014 р. [1], за своїм обсягом та змістом є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України, який визначає якісно новий спектр відносин між Україною та ЄС на принципах політичної асоціації та економічної інтеграції. Угоду вважають стратегічним орієнтиром соціально-економічних реформ в Україні за міжнародно-правовими стандартами.

У рамках співробітництва між Україною та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та судових органів зокрема. Зазначимо, що в ст. 14 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачено, що співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості [1].

Процес реформування судової влади в Україні протягом багатьох років не дав позитивних результатів. Унаслідок цього залишається багато невирішених проблем у сфері правосуддя, серед яких першочерговими є питання реформування на між-

народних засадах Вищої ради юстиції як відповідального органу за формування суддівського корпусу, а також усунення підконтрольності цього органу політичним інститутам. На негайне вирішення цих проблем неодноразово звертають увагу міжнародні інституції. Зокрема, Європейський суд з прав людини під час розгляду справи «Олександр Волков проти України» обґрунтовано дійшов висновку, що зазначені проблеми функціонування судової системи не вирішені ухваленням Законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності суддів» від 5 червня 2012 р. [2] та потребують подальшого реформування.

Оскільки не всі міжнародні стандарти у сфері статусу суддів імплементовано в Україні – виникають певні труднощі в їхньому застосуванні. Крім того, це створює проблеми для України на міжнародному рівні з погляду визнання відповідності вітчизняної системи правосуддя загально визнаним критеріям справедливості, незалежності, здатності гарантувати основні права і свободи людини. Втрата довіри громадян до української судової системи через її неефективність призвела до того, що громадяни звертаються за захистом своїх прав у міжнародні інституції, і як результат Україна продовжує посідати провідні позиції серед держав-членів Європи за кількістю звернень громадян за захистом їхніх прав до Європейського суду з прав людини [3].

Враховуючи ці обставини, варто вдосконалити судову владу, а саме впровадити нові принципи формування Вищої ради юстиції відповідно до міжнародних стандартів, до напрацьованих рекомендацій Ради Європи щодо судової реформи в Україні, рекомендацій Парламентської асамблеї, Комітету міністрів Ради Європи, Європейського суду з прав людини, Венеціанської комісії, Консультативної ради європейських суддів, що, на нашу думку, є важливим елементом модернізації судової влади України.

Питання регулювання статусу органу, відповідального за формування суддівського корпусу, були предметом дослідження вітчизняних та закордонних науковців, серед яких С.Ю. Обрусна, І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, А. Мартін, а також С. Гасс, Дж. Гамільтон, Г. Сухоцька та ін.

Проте ґрунтовного аналізу міжнародно-правових стандартів та виокремлення з них основних вимог до статусу та порядку формування органу, відповідального за відбір та призначення суддів, вимог до членів цього органу та вимог до порядку діяльності з метою імплементации їх у національне законодавство не проводили.

Вирішення основних проблем судової реформи, спрямованих на становлення і зміцнення судової влади, забезпечення незалежного і професійного правосуддя, здатного захищати права та законні інтереси людей, незмінно пов'язано з особою судді. Очевидним є те, що покладенні на суддів функції вирішення соціальних конфліктів на засадах права і відновлення порушених прав можуть бути довірені особам, які відповідають усім вимогам визначених законами.

Цілком справедливо з цього приводу зазначив В.І. Маслій: «Від того, наскільки суддя є професійним, здатним кваліфіковано, сумлінно й неупереджено здійснювати правосуддя, наскільки він спроможний захистити права і свободи громадян, юридичних осіб, інтереси держави, залежить авторитет судової влади в суспільстві та авторитет нашої держави у світовій спільноті» [4, с. 162].

Важливим є те, що громадськість зацікавлена не лише в незалежності, а й у високій якості судової влади, у професіоналізмі та компетентності суддів. Державі та суспільству необхідне ефективне і професійне правосуддя, якого досягають, у тім числі і завдяки об'єктивному та компетентному добору суддів, що проводить незалежний спеціально уповноважений для цього орган. Саме тому дослідження міжнародно-правових стандартів щодо статусу незалежного уповноваженого органу щодо добору суддів та впровадження їх у національне законодавство з метою забезпечення незалежного, компетентного та об'єктивного захисту прав та інтересів зумовлює його актуальність.

На міжнародно-правовому рівні, в рамках ООН, Ради Європи, Міжнародної асоціації суддів, Консультативної ради європейських суддів, інших міжнародних організацій та конференцій сформовано низку міжнародно-правових актів, які визначають стандарти, критерії, якими повинні керуватись держави під час формування вимог до органу, який відповідає за формування суддівського корпусу.

Європейська хартія про статус суддів (Рада Європи, 1998 р.) передбачає, що під час ухвалення рішення щодо відбору та призначення судді на посаду, підвищення по службі або припинення його повноважень законом має бути передбачено участь органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, у складі якого щонайменше половина членів – судді, обрані їхніми колегами, і в якому було б гарантовано якнайширше представництво суддівського корпусу [5]. Такі вимоги розроблені міжнародною спільнотою з метою забезпечення найкращого рівня гарантій незалежності суддів.

Відповідно до Пояснювальної записки до Європейської хартії про статус суддів (Модельного кодексу), термін «участь» незалежного органу означає висновок, рекомендацію або подання, а також фактично ухвалене ним рішення. Отже, Хартією передбачено отримання думки органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, коли необхідно прийняти рішення щодо добору, розстановки чи призначення суддів, їхнього просування по службі чи припинення їхнього перебування на посаді. Зміст цього положення передбачає такі ситуації: від надання поради виконавчому чи законодавчому органу до фактичних рішень цього незалежного органу.

Виправданим з погляду забезпечення незалежності цього органу є прагнення не допустити, щоб судді були в меншості в цьому органі. Крім того, справедливо наголошено, що судді, які є членами цього незалежного органу, мають обиратися судьями на таких підставах, щоб необхідна незалежність цього органу унеможливила обрання або призначення його членів політичним органом, що належить

до виконавчої або законодавчої влади. Від суддів, що належать до складу цього незалежного органу, очікують, що вони повинні уникати прихильності політичних партій чи органів держави.

Консультативна рада європейських суддів як спеціальний дорадчий орган, створений при Комітеті міністрів Ради Європи з метою забезпечення судової незалежності та імплементації міжнародних стандартів на національному рівні, підтримує викладені в Європейській хартії положення щодо ролі незалежного органу, в якому якнайширше представлені судді, демократично обрані іншими суддями, наголошуючи, що Європейська хартія своїми стандартами виходить далеко за рамки існуючої практики в багатьох європейських країнах [6, с. 116]. Міжнародна асоціація суддів у своїх висновках «Призначення та соціальний статус суддів» (1988 р.) дотримується думки, що з метою вирішення проблем політичного впливу чи ризику загострення консерватизму необхідно забезпечити суддів безпосередньо або через участь у незалежному органі, який охоплює суддів (чи має більшість суддів у своєму складі) надавати поради щодо призначення, а саме призначення залишити у компетенції урядових органів, але зобов'язати їх давати пояснення, якщо рішення ухвалене всупереч рекомендаціям суддівського корпусу [7, с. 51–52].

У Рекомендації № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» (Комітет міністрів Ради Європи, 1994 р.) уточнено позицію щодо цього положення [8, с. 87]. По-перше, у міжнародному акті наведено оцінку ролі незалежного органу щодо призначення суддів, а саме передбачено, що орган, який ухвалює рішення про відбір і кар'єру суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністрації. По-друге, для забезпечення його незалежності повинні бути визначені правила, що забезпечують, наприклад, обрання членів цього органу з кола суддів, а також положення, згідно з яким орган самостійно ухвалює рішення про власні правила процедури.

Зазначимо, що міжнародна спільнота припускає призначення суддів урядом, враховуючи конституційні положення, а також традиції країни. Проте таке призначення повинно бути прозорим, незалежним і ґрунтуватись на рішенні незалежного органу, відповідального за формування суддівського корпусу.

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалена 17 листопада 2010 р. [9], замінила Рекомендацію № (94) 12 «незалежність, дієвість та роль суддів» (1994) положеннями, оновленими відповідно до вимог часу. Зокрема, пунктом 46 передбачено, що орган влади, який ухвалює рішення щодо добору та підвищення суддів по службі, повинен бути незалежним від виконавчої та законодавчої влади. Гарантією такої незалежності є те, що у складі такого органу щонайменше половину членів повинні становити судді, обрані самими ж суддями. Стосовно винятку з правила щодо суб'єктів, які призначають суддів, яке містилось у попередній рекомендації, то воно дещо уточнено. Передусім розширено коло суб'єктів, які ухвалюють рішення про призначення, крім

уряду зазначено ще главу держави та орган законодавчої влади. Також передбачено, що обов'язковими гарантіями у разі такого призначення повинні бути:

- наявність незалежного та компетентного органу, більшість членів якого сформована із суддів;
- такий орган повинен мати повноваження надавати рекомендації або викладати свій погляд, які відповідний орган, який виконує призначення, повинен застосовувати на практиці, а його діяльність має бути прозорою;
- обґрунтування ухваленого рішення потрібно обов'язково надавати на вимогу заявників (кандидатів на посади суддів);
- кандидат, який не пройшов етап добору, повинен мати право оскаржити рішення або принаймні процедуру, згідно з якою було ухвалене це рішення.

На нашу думку, під час такого призначення роль глави держави, органу виконавчої чи законодавчої влади повинні мати ознаки формальності з метою уникнення будь-якої залежності від цих суб'єктів.

Отже, міжнародна спільнота з метою уникнення політичного впливу і забезпечення гарантій незалежності суддів пропонує застосувати у національному законодавстві такий стандарт: створити незалежний орган від законодавчої та виконавчої влади із значним судовим представництвом (не менше половини), обраним демократичним шляхом іншими суддями. Такий орган повинен діяти так, щоб забезпечити незалежність як окремого судді, так і незалежність усієї судової влади.

З урахуванням різноманітності правових систем з метою створення універсальних норм для зміцнення незалежності суддів міжнародна спільнота розробила міжнародні стандарти статусу і ролі компетентного та незалежного органу, відповідального за формування суддівського корпусу. Назви такого органу в державах світу також різні. З огляду на це Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) вважає, що використання єдиного терміна «Судова рада» (Council for the Judiciary) під час дослідження цього питання буде найбільш вдалим. Наприклад, термін КРЕС використала у Висновку № 10 (2007) «Судова рада на службі суспільства» [10, с. 149] під час оцінки ролі спеціального органу, відповідального за формування суддівського корпусу в різних країнах. Цей термін використовує і Європейська мережа судових рад (ENCJ), орган, який досліджує якість функціонування судових інституцій. Тому в подальшому скористаємось у нашому дослідженні таким терміном.

Консультативна рада європейських суддів вважає, що статус Судової ради повинен визначатися на конституційному рівні у країнах з писаною конституцією або в еквівалентному основному законі чи конституційному акті інших країн. Щодо статусу, то міжнародна спільнота вважає, що Судова рада повинна бути автономним органом судової влади, що забезпечує реалізацію повноважень її членів незалежно від будь-якого контролю з боку виконавчої і законодавчої влад та без неправомірного тиску із середини судової системи [10, с. 151–152]. Крім того, Судова рада зобов'язана уникати будь-якого зовнішнього тиску політичного, ідеологічного чи

культурного характеру, гарантувати необмежену свободу суддів вирішувати справи безсторонньо, відповідно до їхнього сумління та тлумачення фактів згідно з чинними правовими нормами. Забезпечення незалежності такого органу повинно гарантуватись на конституційному рівні кожної держави.

Для забезпечення незалежності Судової ради та ефективного виконання нею своїх функцій до цього органу мають належати або повністю судді, або змішаний склад суддів та несуддів. Проте в обох випадках треба уникати відчуття корпоративного інтересу, протекціонізму та надання преференцій. На думку КРЄС, саме змішаний склад матиме перевагу з огляду як на уникнення сприйняття корпоративного інтересу, протекціонізму та надання преференцій, так і відображення різних суспільних поглядів. Цієї позиції дотримується і Рада Європи, і Венеціанська комісія у своїх висновках.

Вважаємо, що це надасть судовій владі додаткове джерело легітимації. Проте потрібно враховувати, що навіть у разі змішаного складу діяльність Судової ради не повинна перетворюватися на місце представництва інтересів парламентських коаліцій та тиску з боку виконавчої влади, а навпаки, вона має бути вільною від підпорядкування інтересам політичних партій з тим, щоб гарантувати цінності та засади правосуддя.

Зазначимо, що для досягнення незалежності та компетентності цього органу також треба встановлювати вимоги до членів органу, відповідального за формування суддівського корпусу (суддів чи представників інших професій). Зокрема, на думку КРЄС, членів цього органу треба обирати на підставі їхньої компетенції, досвіду, розуміння суддівської діяльності, здатності вести дискусію та культури незалежності. Членів-несуддів можуть обирати зі складу визначних юристів, професорів університетів з певною тривалістю професійного стажу або видатних громадян. Сучасне управління судовою системою може також зумовлювати ширше представництво членів, досвідчених у неюрідичних питаннях (наприклад, в управлінні, фінансах, інформаційних технологіях, соціальних науках). Кандидати в члени Судової ради, судді чи ні, не повинні бути чинними політиками, членами парламенту, працівниками виконавчої влади [10, с. 152]. Вважаємо, що саме такий склад Судової ради буде відображати багатоманітність суспільства і дасть змогу уникнути політичної складової цього органу та забезпечить незалежність суддів під час відбору, переведення чи притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Щоб гарантувати незалежність органу, відповідального за відбір та кар'єрне просування суддів, повинні існувати правила, які забезпечують обрання членів-суддів судовою владою. У своєму висновку КРЄС зазначила, що суддів-членів Судової ради повинні обирати інші судді відповідно до методів, що гарантують найширше представництво судової системи на всіх рівнях. Обрання може відбуватися за допомогою виборів або для обмеженої кількості членів (таких, як голова Верховного чи Апеляційного суду) за посадою. Такі методи найкраще забезпечать незалежний склад Судової ради.

Політичні міркування, тобто вплив політичних партій на призначення судді, на нашу думку, мають бути відкинуті з огляду на незалежність окремого судді та незалежність усього суддівського корпусу. Це забезпечує незалежний орган, що відповідає за відбір на посади суддів, який створений та функціонує відповідно до міжнародно-правових стандартів.

Дослідження основних положень міжнародно-правових актів у сфері статусу суддів дає змогу виділити такі основні ознаки органу, який відповідає за відбір кандидатів на посади суддів:

- статус такого органу повинен закріплюватись на конституційному рівні;
- потрібно передбачити положення щодо створення такого органу, визначити його функції та порядок формування, а також критерії членства і методи обрання;
- це повинен бути автономний незалежний орган від будь-якого контролю з боку виконавчої і законодавчої влад та без неправомірного тиску зсередини судової системи;
- такий орган повинен мати змішаний склад суддів та несуддів, але судді мають обов'язково становити більшість;
- членів такого органу потрібно обирати на підставі їхньої компетенції, досвіду, розуміння суддівської діяльності та культури незалежності, проте вони не повинні бути чинними політиками, членами парламенту, працівниками виконавчої влади.

Наявність спеціального органу, відповідального за формування суддівського корпусу та його повноваження, передбачено низкою конституцій західноєвропейських держав. У Франції та Італії це Вища рада магістратури, в Іспанії – Генеральна Рада судової влади. Зокрема, у Франції Вища рада магістратури (Conseil Supérieur de la Magistrature) – особливий орган державної влади, головним завданням якого є добір кандидатур на посади суддів і прокурорів (отримує та вивчає досьє кандидатів, вносить пропозиції про призначення), ухвалює рішення про застосування дисциплінарної відповідальності [11, с. 745]. Аналогічні функції виконує створена в Італії Вища рада магістратури (Consiglio Superiore della Magistratura), яка відповідно до ст. 104 Конституції Італії займає автономну і незалежну від будь-якої влади позицію [12, с. 326].

Щодо складу такого органу, то у Франції Вищу раду магістратури очолює Президент, його заступником є міністр юстиції. Вища рада магістратури складається з двох палат (formations) щодо суддів та прокурорів. Палата щодо суддів охоплює, крім Президента Франції та міністра юстиції, п'ять суддів й одного прокурора, одного державного радника, який призначає Державна рада, а також трьох осіб, які не можуть бути депутатами парламенту чи судьями, і їх призначає, відповідно, Президент, голова Національних зборів і голова Сенату відповідно до Закону «Про Вищу раду магістратури» [13]. Після процедур обрання Президент призначає їх на

посади членів Вищої ради магістратури Франції. Таке формування палат Вищої ради магістратури Франції шляхом прямого обрання дає змогу якісніше впливати на процеси організації в суддівській та прокурорській палатах. Однак, наприклад, застосування такої процедури формування Вищої ради юстиції в Україні було б недоцільним, оскільки членів ради обирають до ради, а не до відповідних палат, що створило б ще більше труднощів на практиці.

У Вищій раді магістратури Італії головує Президент. До складу цієї ради за посадою входять Голова Вишого касаційного суду та Генеральний прокурор. Застереження, що міститься у Конституції Італії, передбачає, що дві третини членів повинні обиратись звичайними суддями та прокурорами, які належать до різних категорій, а одна третина – парламентом на спільному засіданні з числа викладачів вищих юридичних навчальних закладів та юристів, які мають не менш ніж п'ятнадцятирічний стаж [14, с. 10]. Порядок формування, їхнє повноваження за-свідчують, що ці органи є особливим органом влади, головним завданням якого є формування суддівського корпусу та застосування дисциплінарних санкцій.

На фоні діяльності Вищих рад магістратур Франції та Італії відрізняється за своїм статусом Генеральна Рада судової влади Іспанії (далі – Генеральна Рада), оскільки є органом управління судовою владою. Ступінь ефективності Ради у плані забезпечення самоврядування для судової влади визначає рівень інституційної автономії, яку має корпус суддів і магістратів на відміну від традиційного опікунства та контролю з боку Міністерства юстиції [15, с. 309].

У ст. 122 Конституції Іспанії визначено, що Генеральна Рада судової влади є органом управління судовою владою. До складу Ради належать: Голова Верховного Суду та двадцять членів, яких призначає Король строком на п'ять років [16, с. 219]. Відповідно до ст. 112 Органічного Закону про судову владу кожний з органів законодавчої влади Іспанії (Палата депутатів і Сенат) мають обрати більшістю (три п'ятих) голосів: по чотири члени Генеральної Ради з адвокатів і професійних юристів, які мають досвід роботи у галузі права не менше як 25 років та по шість членів з числа магістратів і суддів усіх рівнів судової системи [17, с. 556]. У складі Генеральної ради формують п'ять комісій: Постійна, Дисциплінарна, Кваліфікаційна, Бюджетна та Комісія з питань досліджень і звітів.

Отже, Генеральна Рада хоч і є суто внутрішнім органом управління судовою системою, більшість питань її діяльності можуть бути вирішені тільки за участі в голосуванні адвокатів і професійних юристів. Вищі ради магістратури Франції та Італії, навпаки, мають більшу залежність від виконавчих гілок влади своїх країн, проте їхній склад формується переважно із суддів, які, по суті, самі можуть вирішувати питання своєї діяльності.

Роль та функції такого органу в країнах значною мірою відрізняються. Наприклад, у Нідерландах Рада юстиції діє лише як посередник, а кандидатів на посади суддів висувають відповідні суди. У деяких землях Німеччини передбачено, що

добір суддів виконують спільно компетентний міністр юстиції і комітет з підбору суддів, який, зазвичай, охоплює членів парламенту, суддів, обраних своїми колегами, і адвоката [18, с. 70]. Важливим є той факт, що на конституційному рівні не закріплено положення про те, що орган з призначення суддів повинен складатися винятково із суддів або мати більшість суддів у своєму складі, що, на нашу думку, явно суперечить визнаним міжнародно-правовим стандартам.

У країнах Західної Європи єдиний вищий конституційний орган (наприклад, Вища рада магістратури – Франція, Італія), відповідальний за формування суддівського корпусу, утворює допоміжні (робочі) органи, необхідні для реалізації покладених на нього завдань. Такі допоміжні органи можуть відповідати за добір та кваліфікацію суддів (комісії, академії та школи суддів), дисциплінарну відповідальність суддів (різні види судових та дисциплінарних інспекцій).

В Україні за формування високопрофесійного суддівського корпусу відповідає два органи. Зокрема, відповідно до Закону України «Про Вищу раду юстиції» Вища рада юстиції – колегіальний, незалежний орган, який відповідає за формування суддівського корпусу [19]. Також існує постійно діючий орган у системі судоустрою України, який виконує добір кандидатів на посади суддів вперше та надає рекомендацію про обрання на посади суддів безстроково – Вища кваліфікаційна комісія суддів, згідно зі ст. 90 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [20].

Діяльність зазначених органів полягає у такому. Першою в системі формування суддівського корпусу є Вища кваліфікаційна комісія суддів України, яка оголошує та проводить конкурс, ухвалює рішення на підставі проведених випробувань і направляє його до Вищої ради юстиції, яка розглядає рекомендацію, проводить співбесіду з кандидатом і вносить подання про призначення президенту, а президент указом призначає кандидата на посаду судді з правом відхилення кандидатури. Тобто чинним законодавством передбачено тристадійну процедуру призначення на посади суддів. Така тристадійна процедура призначення на посади суддів не забезпечує існування ефективної і незалежної судової влади та не відповідає міжнародним стандартам, що є негативним для нашої держави.

Більшість науковців, які працюють над вдосконаленням процедури формування суддівського корпусу, вважає, що така складна процедура лише сповільнює процес ухвалення рішення про призначення на посади суддів [21]. Зокрема, досліджуючи проблеми судової влади в Україні, Венеціанська комісія звернула увагу на те, що немає необхідності у збереженні обох окремих органів (п. 40 висновку CDL-AD(2013)014).

З урахуванням світового досвіду вважаємо, що в структурі Вищої ради юстиції повинна бути Кваліфікаційна комісія, що відповідатиме за відбір кандидатів на посади суддів, та Дисциплінарна комісія, яка перевіряла б інформацію про дисциплінарні проступки, ухвалювала рішення про відкриття дисциплінарних справ і передавала їх на розгляд Вищій раді юстиції, що діють на постійній основі щодо усіх суддів. Тоді не буде необхідності у функціонуванні двох самостійних органів.

Вища рада юстиції створюється на засадах представництва усіх гілок влади, проте без переваги впливу судової влади. Зокрема, Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних навчальних закладів та наукових установ призначають по три члени. Всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох членів. Крім того, за посадою входять Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України.

Під час формування Вищої ради юстиції України використано досвід формування Вищої ради магістратури Італії шляхом участі в цьому процесі парламенту країни. Проте деякі науковці вважають, що італійська система формування Ради магістратури є досконалішою, оскільки членів цього органу обирає парламент винятково з числа професорів права і досвідчених адвокатів [14, с. 10]. В Україні Верховна Рада призначає трьох членів Вищої ради юстиції України, два з яких повинні бути суддями, до інших членів Вищої ради юстиції України застосовують вимоги: наявність громадянства України; вік не молодше ніж 35 років та не старше ніж 65 років; вища юридична освіта, стаж роботи в галузі права не менше десяти років; володіння українською мовою; проживання в Україні не менше десяти років. На нашу думку, таких вимог достатньо, оскільки вони не обмежують призначення лише з кола професорів права і досвідчених адвокатів, а навпаки, розширюють кількість кандидатів, що є позитивним. Проте є і негативні моменти. Зокрема, Венеціанська комісія, досліджуючи статус та структуру Вищої ради юстиції, зазначила, що «до Вищої ради юстиції входять політичні призначенці, а судді перебувають в меншості» [22]. Такого висновку дійшли з урахуванням того, що судова влада представлена меншістю, що не відповідає міжнародним стандартам. Крім того, члени Вищої ради юстиції працюють на громадських засадах суміщаючи посади, що є загрозою у забезпеченні незалежності цього органу.

Вважається, що головною метою Вищої ради юстиції є забезпечення незалежності суддів шляхом усунення впливу інших гілок влади в таких питаннях, як добір і призначення суддів та виконання дисциплінарних функцій. Такої мети, на нашу думку, буде досягнуто у разі таких змін у законодавстві відповідно до міжнародно-правових стандартів. Отож, потрібно:

- передбачити, що у складі Вищої Ради юстиції повинна бути більшість суддів, які обирають самі судді із залученням найширшого представництва суддів усіх рівнів, а не політичними інституціями;
- усунути той факт, що більшість членів, які працюють на постійній основі отримують зарплату за межами Вищої ради юстиції, оскільки це призводить до їхньої матеріальної та адміністративної залежності від основних працедавців;
- створити у складі дві комісії: Кваліфікаційну, що буде відповідати за відбір, переведення та просування суддів, та Дисциплінарну, відповідальну за розгляд питань щодо притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності;

- забезпечити статус автономного органу у державі;
- вилучити зі складу Вищої ради юстиції Генерального прокурора.

Імплементация міжнародно-правових стандартів забезпечить максимальну деполітизацію Вищої ради юстиції, виведення за межі впливу законодавчої та виконавчої гілок влади. Вища рада юстиції повинна стати незалежним органом, який відповідає міжнародним стандартам та який ухвалює рішення про призначення, просування по службі, переведення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, звільнення суддів.

Вважаємо, що спеціально уповноважений орган, відповідальний за формування суддівського корпусу, склад та діяльність якого відповідає міжнародно-правовим стандартам, забезпечить ефективність та якість правосуддя, при цьому допомагаючи виконанню ст. 6 Європейської конвенції про права людини та сприяючи зміцненню суспільної довіри до судової системи країни.

Отже, дослідивши міжнародні документи, зазначимо, що в сучасному міжнародному праві склався цілий нормативний масив міжнародних стандартів, розроблених державами-членами світового співтовариства в рамках міжнародних організацій і конференцій, які є основним орієнтиром у напрямі створення незалежних судових органів. У рамках Ради Європи, Консультативної ради європейських суддів, Міжнародної асоціації суддів, інших міжнародних організацій та конференцій розроблені конкретні стандарти щодо статусу незалежного органу, який відповідає за формування суддівського корпусу з метою їхньої імплементації на національному рівні. Зокрема, міжнародна спільнота пропонує впроваджувати в національне законодавство такий стандарт: забезпечити наявність незалежного органу від виконавчої та законодавчої влади з істотним судовим представництвом (не менше половини суддів), обраним демократичним шляхом іншими суддями.

Звертаючись до аналізу національного законодавства європейських держав вважаємо, що значною мірою таким міжнародним стандартам відповідає Вища рада магістратури Італії, статус та повноваження такого органу передбачені Конституцією Італії, частково – Вища рада магістратури Франції, Генеральна Рада судової влади Іспанії, оскільки ні на законодавчому, ні на конституційному рівні не закріплено положення про те, що орган з призначення суддів повинен складатися винятково із суддів або мати більшість суддів у своєму складі, що, на нашу думку, явно суперечить визнаним міжнародно-правовим стандартам. Немає такого органу в Німеччині, Нідерландах, Австрії, оскільки в силу історичних традицій функції щодо відбору частково виконує Міністерство юстиції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Урядовий портал // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/articl?art_id=246581344&cat_id=223223535. Назва з екрану.

2. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_947. Назва з екрану.
3. The European court of human rights: in facts & figures 2013 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.echr.int/Documents/Facts_Figures_2013_ENG.pdf.
4. Маслій В. І. Проблеми питання формування суддівського корпусу / Маслій В. І. // Конституційні аспекти судової реформи в Україні: Матеріали науково-практичної конференції. 24–25 березня 2011 р. – Львів, 2011. – С. 162.
5. Європейська хартія «Про статус суддів» від 10 червня 1998 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_236.
6. Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів // Міжнародні стандарти незалежності суддів: збірка документів. – К.: Поліграф-Експрес, 2008. – С. 116.
7. Висновки Першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів «Призначення та соціальний статус суддів» (1988 р.) // Міжнародні стандарти незалежності суддів : збірка документів. – К. : Поліграф-Експрес, 2008. – С. 51–52.
8. Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К.: Поліграф-Експрес, 2008. – С. 87.
9. Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.
10. Висновок Консультативної ради європейських суддів № 10 (2007) «Судова рада на службі суспільства» // Міжнародні стандарти незалежності суддів : збірка документів. – К. : Поліграф-Експрес, 2008. – С. 149–152.
11. Arnaud Martin. Le Conseil superieur de la magistrature et l'indépendance des juges / Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger. – 1997. – P. 741–781.
12. Италия. Конституция и законодательные акты [Редкол.: Барабашев Г. В., Жидков О. А., Ильинский И. П., Калямин Г. П., Страшун Б. А., Туманов В. А. (Предисл.), Чиркин В. Е.: пер.: Васильева Т. А. (вступ. ст.); сост. и вступ. ст.: Попов Н. Ю. (пер.)]. – М.: Прогресс, 1988. – 392 с.
13. Ordonnance n° 58-1271 du 22 décembre 1958 portant loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature (abrogé par Loi n° 94-100 du 5 février 1994) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=5F4DBE699269033DA8819BE16D649F12.tpdjo07v_1?cidTexte=19581223&categorieLien=cid.

14. Колесниченко В. М. Формування складу Вищої ради юстиції за європейськими стандартами / В. М. Колесниченко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 3 (7). – С. 6–24.
15. Испания. Конституция и законодательные акты : [сост. и вступ. ст. В. А. Савина; пер. с исп. Э. М. Борисова и др.; подред. и с вступ. ст. Н. Н. Разумовича]. – М.: Прогресс, 1982. – 352 с.
16. Шишкін В. І. Судові системи країн світу: навч. посіб. – [у 3-х кн. Кн. 2] / В. І. Шишкін – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 336 с.
17. Compendio de Derecho Judicial. – Madrid. – Consejo General del Poder Judicial. – 1998. – 1078 p.
18. Обрусна С. Ю. Зарубіжний досвід судового управління та можливості його використання при реформуванні судової системи України / С. Ю. Обрусна // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 4. – С. 52–72.
19. Закон України «Про Вищу раду юстиції» від 15.01.1998 № 22/98-ВР. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/22/98-вр>.
20. Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
21. Конституційні аспекти судової реформи в Україні: матеріали науково-практичної конференції. 24–25 березня 2011 р. – Львів, 2011. – 232 с.
22. Спільний експертний висновок щодо проекту Закону України «Про судоустрій та статус суддів», підготовлений Венеціанською комісією та Дирекцією з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи, ухвалений Венеціанською комісією на 82 пленарному засіданні (12–13 березня 2010 р.) на основі коментарів С. Гасса, Дж. Гамільтона, М. Пеллонпяа та Г. Сухоцької п. 27 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scort.gov.ua/clients/vsen.nsf/0/31442ab10276912bc22576f2003e0acc/\\$FILE/CDL-AD\(2010\)003-ukr.pdf](http://www.scort.gov.ua/clients/vsen.nsf/0/31442ab10276912bc22576f2003e0acc/$FILE/CDL-AD(2010)003-ukr.pdf).

Стаття надійшла до редколегії: 16 грудня 2014 р.

Прийнята до друку: 20 грудня 2014 р.

**INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS AND FORMATION
OF INDEPENDENT BODY RESPONSIBLE FOR THE FORMATION
OF THE JUDICIARY CORPS AS A BASIS FOR REFORM
OF THE JUDICIARY UKRAINE**

Iryna Ivanochko

*The Ivan Franko National University of L'viv,
1 Universytetska St., L'viv, 79000, Ukraine,
e-mail: iryna_ivanochko@ukr.net*

The international legal standards of the status of judges, which govern the establishment procedure and the basic operating principles of the institution responsible for the formation of the judicial manpower, are analyzed in this article. The basic requirements for the status and procedures of formation of the institution responsible for the selection and appointment of judges are comprehensively analyzed with the particular accent to the provisions, which are enshrined in the European Charter on the Status of Judges (Council of Europe, 1998), Recommendation No. (94) 12 independence, efficiency and role of judges (Committee of Ministers of the Council of Europe, 1994), Recommendation CM/REC (2010) 12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, the conclusions of the Consultative Council of European Judges; the conclusions of the International Association of Judges and other international instruments in order to implement them into the national legislation of Ukraine.

The comparative analysis of the foreign experience of the West European countries was conducted with a special impetus on the establishment and functioning of the institutions responsible for the formation of the judicial manpower. Having been based on the research of national legislation of the West European countries, the fact was explicated to which extent functioning of such institutions, including the Supreme Council of Magistracy of Italy, the Supreme Council of Magistracy of France, the General Council of Judiciary of Spain, meet international legal standards. The main features of the special institution responsible for the formation of the judicial manpower on the basis of analysis of international legal standards regarding the status of judges were developed. The analysis of the status and powers of the Supreme Council of Justice of Ukraine and the Supreme Qualification Commission of Judges of Ukraine was concluded, as main institutions which are in one way or another responsible for the formation of the judicial corps in Ukraine. Some amendments to the Law of Ukraine on the Status, membership and structure of the Supreme Council of Justice were proposed in order to conform to international legal standards on the status of judges.

Key words: international legal standards, the status of judges, the Advisory Council of European Judges, Judicial Council.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕЗАВИСИМОГО ОРГАНА, КОТОРЫЙ ОТВЕЧАЕТ ЗА ФОРМИРОВАНИЕ СУДЕЙСКОГО КОРПУСА КАК ОСНОВА ДЛЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ

Ірына Іваночко

Львовский национальный университет имени Ивана Франка

ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина,

e-mail: iryna_ivanochko@ukr.net

В статье исследованы международно-правовые стандарты статуса судей, регламентирующих порядок создания и основные принципы деятельности органа, ответственного за формирование судейского корпуса. Комплексно проанализированы основные требования к статусу и порядку формирования органа, ответственного за отбор и назначение судей, требования к членам этого органа и требования к порядку его деятельности, закрепленные в Европейской хартии о статусе судей (1998), Рекомендации № (94) 12 независимость, ответственность и роль судей (Комитет Министров Совета Европы, 1994 г.) Рекомендации СМ / REC (2010) 12 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно судей: независимость, эффективность и обязанности, выводах Консультативного совета европейских судей, выводах Международной ассоциации судей и других международных актах с целью имплементации их в национальное законодательство.

Проведен сравнительный анализ зарубежного опыта западноевропейских государств по созданию и функционированию соответствующего органа для приведения отечественного законодательства в этой сфере в соответствие с международно-правовыми стандартами статуса судей. На основании исследования национального законодательства западноевропейских государств выяснено, в какой степени функционирования такого органа, в том числе Высшего совета магистратуры Италии, Высшего совета магистратуры Франции, Генерального Совета судебной власти Испании, соответствует международно-правовым стандартам. Выделены основные признаки специального органа, ответственного за формирование судейского корпуса на основании анализа международно-правовых стандартов статуса судей. Осуществлен анализ статуса и полномочий Высшего совета юстиции Украины и Высшей квалификационной комиссии судей Украины, органов, которые в той или иной степени отвечают за формирование судейского корпуса на соответствие международно-правовым стандартам статуса судей. С учетом международно-правовых стандартов статуса судей предложены основные способы избавления Высшего совета юстиции Украины воздействия законодательной и исполнительной ветвей власти. Предложено внести изменения в законодательство Украины относительно статуса, состава и структуры Высшего совета юстиции с целью приведения в соответствие с международно-правовыми стандартами статуса судей.

Ключевые слова: международно-правовые стандарты, статус судей, Консультативный совет европейских судей, Судебный совет.