

УДК 347.97

**С.В. ГЛАДІЙ**, Національний юридичний університет України імені Ярослава Мудрого

## УДОСКОНАЛЕННЯ СУСПІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРОФЕСІЙНОЮ ЯКІСТЮ СУДДІВ

**Ключові слова:** *суспільство, судова влада, суспільний контроль, професійна якість суддів, довіра до судової влади, легітимність*

Системна криза державної влади в Україні порушила ключове питання щодо кадрового наповнення всіх державних органів, і суди не стали виключенням. Як справедливо відмічає С.В. Ткаченко, «у сучасних умовах становлення суверенної та демократичної держави, трансформації державного ладу все більшого значення набувають контрольні-наглядові механізми. Через перевірки, спостереження, зіставлення, контроль та нагляд суспільство та державні органи надають оцінку підконтрольному об'єкту та роблять висновки щодо вироблення стратегії дій, які поліпшать його стан» [1, с.17]. Зазначене в певній мірі може бути справедливим і по відношенню до судової влади. Адже враховуючи специфіку функціонування судової влади як самостійного і незалежного інституту, все ж таки, не маючи відповідних механізмів контролю за нею, можна отримати повне свавілля суддів. Тому державний контроль (наприклад, шляхом прийняття законодавчих актів, в яких чітко встановлюються правові засади організації та функціонування судової влади) та суспільний контроль (адже джерелом судової влади як різновиду державної влади є саме народ) має право на існування, але в тих межах, що не допускає порушення гарантій самостійності та незалежності судової влади.

Якщо відштовхуватись від ідеї досягнення високого рівня легітимності судової влади, ми би відзначили первинність саме соціального контролю за судовою владою. В цьому кон-

тексті доречним буде посилання на відомого вітчизняного конституціоналіста В. Речицького, який зазначив, що «в умовах конституціоналізму не держава повинна навчати громадян належній поведінці, а громадяни мають вказувати державі на корисне для них спрямування її діяльності» [2].

Судова влада, це абстрактний феномен, вона проявляється (персоніфікується) в діяльності суддів – носіїв судової влади. Тому одним із механізмів легітимації судової влади є запровадження ефективного соціального контролю за професійною якістю суддівського корпусу. Саме через суспільну оцінку поведінки (як в процесуальних, так і поза процесуальних діях) формується ставлення до судової влади в цілому.

Загалом суспільний контроль за суддями як носіями судової влади може бути обмеженим (наприклад, здійснюють лише сторони та учасники судового процесу при оскарженні дій (до Вищої кваліфікаційної комісії суддів чи Вищої ради юстиції) та рішень (до вищестоящої судової інстанції) судді, або загальним – круг суб'єктів такого контролю є необмеженим (наприклад, будь-яка особа може отримати доступ до судових рішень через мережу Інтернет чи звернутися зі скаргою до уповноважених органів з наданням фактів неналежної поведінки судді у поза процесуальній сфері). Щодо першого виду контролю, то його механізм є нормативно встановленим і передбачає лише ініціювання перевірки дій та рішень судді, то другий, з нашої точки зору, має більшу перспективу в контексті забезпечення (підтримання, підвищення) легітимності судової влади. А тому, як на нас, саме розробленню нових та удосконалення існуючих механізмів загального соціального контролю має надаватися пріоритет при розробленні системних заходів легітимації судової влади.

Наприклад, потребує удосконалення запропонований Законом України «Про судова устрій та статус суддів» такий механізм загального соціального контролю за суддями, як необхідність опублікування копій декларацій

суддів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. За первинною редакцією ст.54 зазначеного Закону, така декларація підлягала обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-порталі судової влади України. Вказане положення мало би забезпечити безперешкодний доступ громадськості до вищезгаданих відомостей про майновий стан конкретного судді з метою здійснення незалежного громадського контролю у сфері запобігання і протидії корупції, формування довіри до судових органів тощо. Між тим, 24.04.2012 р. до вказаного Закону були внесені зміни, відповідно до яких судді повинні декларувати свої майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру шляхом подання копії декларації до суду, де вони працюють, тобто така декларація вже не підлягає обов'язковому оприлюдненню в мережі Інтернет. Така зміна первинної редакції законодавчої норми ускладнила доступ до цих відомостей з боку громадськості та, вочевидь, не сприяє здійсненню незалежного громадського контролю у сфері запобігання і протидії корупції. Слід зазначити, що оприлюднення декларацій державних службовців у мережі Інтернет є загальноєвропейською практикою. На наш погляд, зобов'язання оприлюднювати декларацію суддів про їх майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру повинно бути поновлено. При цьому це жодним чином не суперечитиме вимогам чинного законодавства щодо захисту конфіденційної інформації про фізичну особу.

Так, Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції від 25.12.2008 р. № 1165 (1998) наголосила, що публічні особи повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, автоматично збільшує рівень тиску на приватність їхнього життя (стаття 6).

Подібна позиція знайшла своє відображення в окремих рішеннях Конституційного Суду України, зокрема, у рішенні від 06.10.2010 р. № 21-рп/2010 у справі за Конституційним поданням Верховного Суду України щодо від-

повідності Конституції України (конституційності) положень Законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) наголошується на тому, що обмеження, пов'язані з необхідністю фінансового контролю для певної категорії осіб, сприяють виявленню корупційних правопорушень, а тому є важливим у доборі кадрів та захисті економіки держави. В іншому Рішенні Конституційного Суду України від 20.01.2012 р. № 2-рп/2012 у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частини першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України наголошується на тому, що перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, але й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів – суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету в суспільстві.

Отже, обов'язок оприлюднення декларацій суддів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру є засобом соціального контролю за чесністю носіїв судової влади, а отже одним із механізмів її легітимації. Але, на наш погляд, окрім повернення до Закону «Про судоустрій та статус суддів» первинного механізму такого оприлюднення (опублікування декларацій всіх суддів в мережі Інтернет), варто передбачити декларування не лише доходів, а й витрат. Саме така практика використовується в США, Німеччині й багатьох інших державах і є більш ефективною з точки зору мети її запровадження.

Такі пропозиції жодним чином не порушуватимуть права судді на приватність, адже, з одного боку, особа, яка займає посаду в судовій владі, повинна розуміти необхідність самообмеження певних своїх прав, що обумовлюється саме публічністю його посади, та, іншого, як влучно зауважив С.А. Пашин, суддя має вважати себе не частиною національної еліти, що прагне забезпечити собі високий життєвий рівень, а як такого, що несе тягар суспільного служіння висококваліфікованого представника співгромадян, захисника їх інтересу жити під захистом правових гарантій [3, с.58].

Що ж до оновлення методів загального соціального контролю за судовою владою, то, очевидно, що для відновлення довіри до судової влади держава повинна запропонувати суспільству інші механізми формування суддівського корпусу та соціального контролю за профвідповідністю носіїв судової влади цій почесній посаді. Адже діючий механізм, вочевидь, містить ряд недоліків, оскільки не зміг гарантувати зайняття абсолютно всіх суддівських посад гідними людьми.

На наш погляд, суспільний контроль за професійною відповідністю суддів повинен бути системним і діяти як (а) на стадії добору кандидатів на посади суддів, так і (б) в процесі діяльності призначених суддів, звісно, з дотриманням основних гарантій функціонування судової влади – самостійності та незалежності. Розглянемо це питання докладніше.

*Соціальний контроль на стадії формування суддівського корпусу.* На даний час відповідальними органами за формування професійного суддівського органу є Вища кваліфікаційна комісія суддів України, яка здійснює первинний добір кандидатів на посади суддів, проводить серед останніх конкурс на заміщення вакантних посад у судах та вносить рекомендацію щодо «переможця» до Вищої ради юстиції України, яка здійснює функцію остаточного «фільтра» щодо кадрового забезпечення судової влади. Політична криза в Україні кінця 2013 початку 2014 років показала, що да-

ний механізм має вади, оскільки дозволив зайняти суддівські посади особам, які сприяли падінню авторитету судової влади, зниженню довіри до неї, а отже сприяв делегітимації судової влади. Як вбачається, можливі декілька варіантів організаційно-правових заходів з розв'язання проблеми, що склалася.

*Перший варіант.* Запровадити інститут мирової юстиції і допустити громадян-членів певної територіальної громади обирати мирового суддю. Це відповідає міжнародним стандартам прав громадян у сфері судочинства, зокрема, «право на свого суддю» та підвищить вплив суспільство на кадровий склад судової влади. До предметної компетенції мирових суддів варто віднести розгляд по суті нескладних кримінальних справ, цивільних справ з незначною ціною позову, та справи про адміністративні правопорушення. Питанню аналізу організаційно-правових засад функціонування мирової юстиції приділено чимало уваги, тому ми докладно не будемо на цьому зупинятись. Але, концептуальним питанням, у контексті нашого дослідження, є визначення критеріїв щодо визначення профпридатності до роботи на посаді мирового судді. Які характеристики, з точки зору досягнення бажаного ефекту – легітимації *державної* судової влади – повинні превалювати: життєвий досвід, авторитет та повага серед членів територіальної громади, чи освіта й професійний досвід? Очевидно, що всі критерії є важливими, і повинні в комплексі втілюватись в людині, яка обереться на посаду мирового судді. Але як гарантувати, що посаду мирового судді займе саме така людини, адже пересічним громадянам важко оцінити рівень професійної освіченості кожного кандидата. На наш погляд, найбільш оптимальним міг би бути такий механізм. Вища кваліфікаційна комісія суддів здійснює оцінку професійних якостей кандидатів на посади мирових суддів шляхом кваліфікаційного іспиту. Останній повинен здійснюватись за регіональною ознакою, що забезпечить цілеспрямованість дій Вищої кваліфікаційної комісії суддів, і вклю-

чати як тестування рівня професійно важливих для роботи мирового судді знань та вмінь, так і психологічне тестування для формування портрета особистості кандидата на посаду професійного судді. Результати здійсненої оцінки оприлюднюється серед членів територіальної громади, які на свій розсуд, користуючись наданою об'єктивною інформацією, шляхом таємного голосування (за аналогією з формуванням представницьких органів влади) здійснять вибір того кандидата, якого вважатимуть таким, який найбільш відповідає їх уявленням, соціальним запитам стосовно носія судової влади.

*Другий варіант* є менш радикальний за попередній, але, з нашої точки зору, і менш ефективний (з точки зору досягнення кінцевої мети – підвищення легітимності судової влади). Полягає в більш широкому залученню суспільства до структури органів, які здійснюють профдобрір суддів – Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції. Саме такий механізм залучення суспільства до процесу формування суддівського корпусу наразі використано в Україні. Механізм формування складу зазначених органів такий, що з числа членів суспільства (або іншого кола осіб, що не належать до суддівського корпусу) до Вищої ради юстиції може потрапити лише 7 осіб, а до Вищої кваліфікаційної комісії суддів – 5 осіб, тобто і в першому, і другому випадках кількість представників суспільства становить менше половини від складу цих органів. Не заперечуючи наявність певних позитивних чинників саме такої системи формування суддівського корпусу, зазначимо лише, що очевидним недоліком такої системи є її неспроможність надати потужного імпульсу для легітимності повноважень відбраного для судової роботи особи – судді.

Очевидна меншість представників суспільства у складі органів, відповідальних за професійний склад суддівського корпусу певним чином відбилосся й на легітимності судової влади. Законодавець спробував виправити

ситуацію шляхом «перезавантаження» цих органів. Так, 08.04.2014 р. було прийнято Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», з дня набрання чинності яким повноваження членів Вищої ради юстиції, крім тих, які перебувають у цьому органі за посадою, та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України припинилися. Чи буде ефективним новий склад та порядок формування органів, відповідальних за формування професійного суддівського корпусу, покаже час, але підкреслимо, що, на наш погляд, більшим потенціалом у механізмі легітимації судової влади наділений перший, розглянутий нами, варіант. Вважаємо, що найкращого ефекту можна досягти при поєднанні першого та другого варіантів, тобто допустити суспільство як до безпосереднього обрання суддів (мирових суддів), так і до активної участі в роботі спеціально уповноважених на формування суддівського складу органів.

*Соціальний контроль за діючими суддями.* На сьогоднішній день існує два механізми контролю за діями судді: (а) шляхом оскарження його рішень до вищестоящої інстанції (процесуальний контроль) і (б) подання скарги до Вищої кваліфікаційної комісії суддів для ініціювання дисциплінарного провадження стосовно суддів місцевих та апеляційних суддів; подання скарги до Вищої ради юстиції для ініціювання дисциплінарного провадження стосовно суддів Вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України та подання скарги до Вищої ради юстиції для ініціювання питання звільнення судді з підстав порушення присяги та порушення вимог щодо несутимності (інституційний контроль). Щодо першого, до процедура оскарження рішень судді в повній мірі відповідає загальним стандартам судочинства, і не тягне змін у правовому статусі судді. Щодо оскарження дій (поведінки судді) у поза процесуальний спосіб, то особливістю такого провадження полягає в тому, що його здійснює не судовий орган (органом, який не входить до традиційної судової системи), і за наслідками відповідного

провадження можуть відбуватися зміни у статусі судді, в тому числі і втрата цього статусу. На наш погляд, саме в удосконаленні організаційно-правових засад реалізації механізмів інституційного контролю за професійною якістю суддівського корпусу.

Отже, громадяни шляхом подання скарги можуть створити підстави для ініціювання провадження щодо притягнення суддів до юридичної відповідальності (дисциплінарної або конституційної). Сучасна правова наука вважає, що юридична відповідальність – це різновид саме *соціальної* відповідальності [4, с.149]. І як свідчать соціальні опитування та статистичні показники, кількість скарг щодо дій суддів з кожним роком зростає. Як вбачається, ця тенденція може бути пов'язана як зі зростанням соціальної активності громадян, так і бути показником неефективної роботи Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів щодо забезпечення судової влади кваліфікованими фахівцями.

Окрім цього, на наш погляд, сам механізм звернення зі скаргою є дещо ускладнений для забезпечення ефективного соціального контролю за якістю суддівським корпусом, оскільки пересічному громадянину складно зорієнтуватися, до якого саме органу – Вищої ради юстиції чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів, йому слід звернутися; ознаки порушення службових чи конституційного обов'язку містяться в тих діях судді, з приводу яких він бажає звернутися до зазначених органів та ін. Як один із можливих результатів – громадянин може відмовитись від свого наміру поскаржитись на суддю, але соціального ефекту досягнуто не буде, зневіра у суддях серед суспільства зростатиме.

Тому пропонуємо запровадити інший механізм соціального контролю за відповідністю судді займаній посаді, зокрема, шляхом створення єдиного органу уповноваженого розглядати скарги на дії та бездіяльність суддів – Дисциплінарний суд України. На наш погляд, такий орган міг би стати таким «судом честі», в якому на публічних і змагальних

засадах судді могли би відстоювати свою професійну честь та репутацію, тобто запровадження Дисциплінарного суду також сприятиме зміцненню гарантій правового статусу суддів, додержання їх прав. Громадяни ж отримують чітку й зрозумілу процедуру розгляду їх скарг стосовно неналежної поведінки судді. До складу цього суду варто включити як професійних суддів, відібраних та призначених за певною процедурою, так і представників суспільства, які за аналогією, наприклад присяжних чи народних засідателів, змогли би разом із фахівцями (наприклад, до складу цього суду можна залучати або суддів у відставці, або найавторитетніших у суддівському співтоваристві суддів, обраних до складу Дисциплінарного суду) давати правову оцінку діям судді, що стали предметом розгляду Суду.

Звісно, запровадження Дисциплінарного суду вимагатиме певних змін у законодавстві, прийняття нових нормативно-правових актів, зокрема щодо статусу, порядку формування Дисциплінарного суду, дисциплінарного провадження, диференціації дисциплінарних санкцій тощо, але, по-перше, це сприятиме удосконаленню механізму соціального контролю за суддями, а отже стане ще одним інструментом легітимації судової влади; по-друге, це зміцнить гарантії правового статусу суддів, оскільки оцінку діям судді буде давати судовий орган і в певній судовій процедурі; по-третє, остаточно виключить дуальність повноваження Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів у питанні притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, суб'єктивізм в оцінці складу проступку судді.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Демократичні засади організації і функціонування вищих органів державної влади України : монографія / Ю. Г. Барабаш, І. І. Дахова, О. П. Євсєєв та ін. ; за заг. ред. Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2013. – 272 с.
2. Речицький В. Політико-правовий коментар до Рішення Конституційного Суду Укра-

їни у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частини першої, другої статті 32, частини другої, третьої статті 34 Конституції України

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1328294578>.

3. Пашин С. А. Состязательный уголовный процесс : монография / С. А. Пашин. – М. : Р. Валент, 2006. – 188 с.

*Гладій С. В. Удосконалення суспільного контролю за професійною якістю суддів / С. В. Гладій // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 63–68 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_3\\_12.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_12.pdf)*

Обґрунтовується необхідність удосконалення правових та організаційних передумов для суспільного контролю за професійною відповідністю суддів. Докладно аналізуються проблеми ефективної реалізації суспільного контролю на стадіях формування суддівського корпусу та за діючими судьями, та пропонуються шляхи їх вирішення

\*\*\*

*Гладій С.В. Совершенствование общественного контроля за профессиональным качеством судей*

Обосновывается необходимость совершенствования правовых и организационных предпосылок для общественного контроля за профессиональным соответствием судей. Подробно анализируются проблемы эффективной реализации общественного контроля на стадиях формирования судейского корпуса и за действующими судьями, предлагаются пути их решения.

\*\*\*

*Glady S.V. Improvement of Public Control over the Quality of Professional Judges*

The necessity to improve the legal and institutional preconditions for public control over compliance professional judges was made. It was analyzed in detail the effective implementation of public control in the stages of formation of the judiciary and judges acting offered solutions.

Форум права Ф