

УДК 347.962.1

Дрозд О. Ю., доцент кафедри адміністративної діяльності НАВС, к.ю.н.

Спеціальні та додаткові вимоги, що висуваються до окремих категорій суддів

Здійснюється порівняльно-правове дослідження положень Конституції та Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які встановлюють спеціальні вимоги до суддів спеціалізованих судів, а також визначається доцільність встановлення додаткових вимог до кандидатів на суддівські посади в судах вищих рівнів.

Ключові слова: адміністративна посада в суді, віковий ценз, кандидат на посаду судді, спеціалізований суд, спеціальна підготовка, стаж роботи в галузі права, суддя, фахова підготовка.

Осуществляется сравнительно-правовое исследование положений Конституции и Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей», которые устанавливают специальные требования к судьям специализированных судов, а также определяется целесообразность установления дополнительных требований к кандидатам на судебские должности в судах высших уровней.

Ключевые слова: административная должность в суде, возрастной ценз, кандидат на должность судьи, специализированный суд, специальная подготовка, стаж работы в области права, судья, профессиональная подготовка.

Implemented comparative legal study of the Constitution and the Law of Ukraine “On the Judicial System and Status of Judges”, which set specific requirements for specialized court judges, and determined feasibility of establishing additional requirements for candidates for judicial office in courts of higher levels.

Keywords: administrative position in the court age limit, candidates for judges, specialized courts, special training, experience in the field of law, justice, professional training.

Вступ. Восьмий розділ Конституції закріплює загальні вимоги щодо зайняття посади професійного судді в судах загальної юрисдикції, а також визначає способи заміщення таких посад — призначення вперше Президентом та обрання безстроково Верховною Радою. Водночас, поруч із основними вимогами для зайняття суддівської посади, Конституція уповноважує законодавця встановлювати додаткові вимоги до окремих категорій суддів (ч. 5 ст. 127 [1]). Відповідність особи таким вимогам є обов’язковою умовою для зайняття деяких суддівських посад, що пов’язано з особливим характером процесуальної діяльності та розширеним обсягом повноважень.

Встановлення додаткових вимог для окремих категорій суддів є характерною рисою правових систем більшості європейських держав. Вони не розглядаються як обмеження прав громадян на участь в управлінні державними справами та рівного доступу до державної служби. Навпаки, їх встановлення підкреслює особливий (спеціальний) правовий статус суддів і відображає особливості інстанційної структури судової системи та відмінності в обсязі та змісті суддівських повноважень. Водночас, регулювання даного питання в українському законодавстві на сьогодні є недосконалим. Більшість його норм порушує конституційні засади організаційної єдності та чіткої ієрархії судів. Виявлення таких недоліків а також розробка пропозицій з їх усунення — основне завдання, на вирішення якого спрямована дана наукова публікація.

Виклад основного матеріалу. В ч. 4 та ч. 5 ст. 127 Конституції зазначається, що «суддями спеціалізованих судів можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів», а також що «додаткові вимоги до окремих категорій

суддів щодо стажу, віку та їх професійного рівня встановлюються законом» [1]. Дослівне тлумачення наведених норм дозволяє зробити висновок, що Конституція диференціює вимоги до кандидатів на посади суддів залежно від: а) спеціалізації суду; б) виду суду та посади, на яку претендує кандидат. Аналогічна диференціація була продубована й більш розгорнуто закріплена в Законі «Про судоустрій України» 2002 р., про що свідчить, зокрема, аналіз ч. 3 та ч. 5 ст. 59 Закону [2].

Однак, в 2010 р., разом із ухваленням нового Закону «Про судоустрій і статус суддів», деякі з наведених вище положень Конституції фактично втратили свою чинність. Річ у тім, що ст. 18 даного Закону до спеціалізованих судів відносить абсолютно всі суди загальної юрисдикції, а не лише адміністративні та господарські, як було раніше [3]. При такому підході, законодавець мав би допускати до судової діяльності осіб, які не мають вищої юридичної освіти, а мають лише відповідну фахову підготовку, як того вимагає ч. 4 ст. 127 Конституції. Однак, він пішов протилежним шляхом і не передбачив у новому Законі жодного винятку із правила про обов'язкову наявність у кандидатів на суддівські посади вищої юридичної освіти.

У цілому, ми підтримуємо таку точку зору, однак із деяким зауваженням: фахова підготовка кандидата має обов'язково враховуватись при призначенні його на посаду судді спеціалізованого суду (при цьому до спеціалізованих судів ми традиційно відносимо адміністративні та господарські суди). Звісно, недоцільно та практично не реально вимагати від усіх претендентів на суддівські посади в спеціалізованих судах мати дві і більше освіти – вищу юридичну освіту та відповідну фахову підготовку (хоча вже діючих суддів варто заохочувати до здобуття другої вищої освіти заочно). Натомість, пропонуємо передбачити обов'язкове врахування майбутньої спеціалізації суду під час професійного відбору кандидатів на посаду судді, зокрема, під час проходження ними спеціальної підготовки в Національній школі суддів, складання кваліфікаційного іспиту, а також визначенні переможців конкурсу на зайняття вакантної посади судді.

Однак, для того, щоб зроблені нами висновки могли бути втілені в життя, необхідно внести цілу низку змін і доповнень до чинного законодавства і, в першу чергу, узгодити між собою положення Конституції України та Закону «Про судоустрій і статус суддів». Для цього, ч. 3 ст. 64 Закону пропонуємо викласти в такій редакції: «3. Додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та їх професійного рівня встановлюються цим Законом». Такі поправки, з одного боку, приведуть даний Закон у відповідність із положеннями Конституції, а з іншого боку – суттєво вплинуть на підвищення професійного рівня суддівського корпусу, оскільки дозволять комплектувати спеціалізовані суди вузькопрофільними спеціалістами, які є найбільш компетентними при розгляді та вирішенні специфічних судових спорів.

Окрім спеціалізації суду, вимоги до кандидатів на суддівські посади диференціюються залежно від виду суду та посади, на яку вони претендують. Так, чинне законодавство встановлює більш високі вимоги до претендентів на такі посади: 1) суддя апеляційного суду – ним може бути особа, яка має стаж роботи на посаді судді не менше 5 років (ч. 4 ст. 26 Закону «Про судоустрій і статус суддів»); 2) суддя вищого спеціалізованого суду – ним може бути особа, яка обрана на посаду судді безстроково (ч. 3 ст. 31 Закону); 3) суддя Верховного Суду України (ВСУ) – ним може бути особа, яка має стаж роботи на посаді судді не менше 15 років або суддя Конституційного Суду України (КСУ) (ч. 2 ст. 39 Закону) [3].

Аналізуючи вимоги, що висуваються до кандидатів на суддівські посади в судах

вищого рівня, в першу чергу необхідно зауважити, що не всі науковці та практичні працівники вважають їх обґрунтованими. Так, наприклад, нещодавно група народних депутатів звернулася до КСУ з поданням про визнання наведених вище положень Закону неконституційними. На їх думку, ч. 3 ст. 127 Конституції передбачає встановлення додаткових вимог щодо стажу для окремих категорій суддів тільки в розумінні словосполучення «стаж роботи у галузі права», а тому вимоги стосовно наявності іншого стажу, відмінного від стажу роботи в галузі права, суперечать Конституції. Дослідивши всі матеріали справи, КСУ визнав оспорювані положення Закону конституційними [4]. Ми підтримуємо таку позицію КСУ і вважаємо, що встановлення підвищених вимог до кандидатів на посади суддів вищих рівнів об'єктивно виправдане, обґрунтоване та справедливе, оскільки обумовлене особливим характером процесуальної діяльності таких судів і спрямоване на їх комплектування висококваліфікованими та досвідченими суддями.

Встановивши, що законодавчо закріплені вимоги до суддів вищих рівнів у повній мірі відповідають конституційним засадам організаційної єдності та чіткої ієрархії таких судів і не порушують конституційних положень щодо рівності прав громадян, пропонуємо більш детально зупинитись на аналізі їх змісту.

Передусім, варто звернути увагу на той факт, що новий Закон, на відміну від Закону «Про статус суддів», встановлює більш спрощені вимоги до претендентів на зайняття суддівських посад у судах вищих рівнів. Так, наприклад, раніше, суддею апеляційного суду міг бути громадянин, який на день обрання досяг 30 років і пропрацював у галузі права не менш як п'ять років, в тому числі не менш як три роки на посаді судді; суддею вищого спеціалізованого суду – громадянин, який досяг 30 років і має стаж роботи у галузі права не менш як сім років, в тому числі не менш як п'ять років на посаді судді; суддею ВСУ – громадянин, який досяг 35 років і має стаж роботи у галузі права не менш як десять років, в тому числі не менш як п'ять років на посаді судді (ч.ч. 2-4 ст. 7 Закону «Про статус суддів» [5]).

Перше, на що необхідно звернути увагу при порівняльному аналізі наведених вимог, це відсутність у новому Законі згадки про віковий ценз для кандидатів на посади суддів судів вищих рівнів. Такий крок законодавця можна вважати досить сміливим, оскільки до ухвалення нового Закону більшість науковців стояли на позиції необхідності підвищення мінімального віку для претендентів на такі посади. Так, наприклад, І.В. Шруб наполягала на тому, щоб суддями вищого адміністративного суду призначалися особи, які досягли 35-річного віку, а суддями ВСУ – особи, які досягли 40-річного віку [6, с. 126]. Аналогічні пропозиції згодом можна було зустріти також в інших науковців і навіть у деяких законопроектах [7].

На нашу думку, законодавець цілком обґрунтовано відійшов від практики надмірної деталізації вимог для суддів судів вищих рівнів. Зменшивши їх кількість він, водночас, практично не змінив їх суті, а для суддів ВСУ навіть дещо посилив. Так, наприклад, як і раніше, особа може стати суддею апеляційного суду чи суддею вищого спеціалізованого суду лише після досягнення 30-річного віку (оскільки в більш молодому віці вона об'єктивно не матиме п'ятирічного стажу роботи суддею; також, її не можна обрати суддею безстроково). Суддею ВСУ особа може стати не в 35 років, як було раніше, а лише в 40, оскільки лише в такому віці вона матиме 15-річний стаж роботи на посаді судді.

Також, Закон «Про судоустрій і статус суддів» встановлює більш спрощені вимоги до практичного досвіду кандидатів на посаду судді. Зокрема, він не диференціює такий досвід на загальний стаж роботи в галузі права і на стаж роботи на посаді

судді, і містить згадку лише про останній [3]. На нашу думку, такий підхід законодавця є цілком обгрунтованим, адже для роботи в судах вищих рівнів має значення не те, де і скільки працювала особа до зайняття суддівської посади, а те, як довго вона виконувала саме суддівські повноваження.

З позитивного боку слід відмітити також той факт, що новий Закон суттєво підвищив вимоги до практичного досвіду кандидатів на посади суддів судів вищих рівнів. Зокрема, щоб стати суддею апеляційного суду необхідно пропрацювати суддею не три роки, як було раніше, а п'ять; суддя вищого спеціалізованого суду теж повинен мати п'ятирічний досвід роботи на посаді судді; суддя ВСУ повинен пропрацювати на посаді судді не десять років, як було раніше, а п'ятнадцять [3].

Таким чином, оновлені вимоги до практичного досвіду кандидатів на суддівські посади в судах вищих рівнів у цілому можна вважати обгрунтованими й цілком виправданими. Водночас, на нашу думку, вони все ж таки не позбавлені деяких недоліків, а тому потребують певних уточнень.

По-перше, необхідно переглянути законодавчі вимоги, що висуваються до претендентів на суддівські посади у вищому спеціалізованому суді. На нашу думку, в даному випадку некоректним є застосування формулювання «судді, обрані на посаду судді безстроково». Даний вислів передбачає, що особа повинна мати не менш як п'ятирічний стаж роботи на посаді судді, оскільки, згідно ст. 128 Конституції, перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом, а всі інші судді обираються ВРУ безстроково [1]. Таким чином, новий Закон встановлює для суддів вищого спеціалізованого суду такі ж вимоги, що й для суддів апеляційних судів. Однак, очевидно, що виконання суддівських повноважень у вищому спеціалізованому суді вимагає від особи значно вищого рівня професійної підготовки аніж робота в суді апеляційної інстанції. У зв'язку з цим, на нашу думку, більш логічним є встановлення децю вищих вимог для суддів вищих спеціалізованих судів (найбільш оптимальним, на нашу думку, є підвищення вимоги щодо стажу роботи на посаді судді до 10 років).

По-друге, новий Закон, так само як і його попередники, не передбачає наявності в претендента на суддівську посаду в суді вищого рівня стажу роботи в суді найближчої до нього нижчої інстанції. Водночас, в науковій літературі неодноразово наголошувалось, що «для ефективної роботи у вищому спеціалізованому суді потрібно мати досвід апеляційної інстанції, оскільки саме вищий спеціалізований суд у касаційному порядку переглядає рішення апеляційних судів. Теж саме стосується необхідності досвіду роботи у вищому спеціалізованому суді для зайняття посади судді ВСУ» [8]. На тому, що такий підхід дозволить формувати суди вищих інстанцій кваліфікованими і досвідченими суддями наголошують й інші науковці [6, с. 126; 9, с. 10], а також практичні працівники [10]. Останні, до-речі, вважають, що перед призначенням на посаду до апеляційного суду суддя повинен пропрацювати в суді нижньої інстанції не менше трьох років; перед призначенням до вищого спеціалізованого суду – не менше п'яти років; і перед призначенням до ВСУ – теж не менше п'яти років.

По-третє, новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» вперше передбачив можливість призначати на посаду судді ВСУ суддів КСУ (ч. 2 ст. 39 Закону) [3]. Водночас, з таким формулюванням важко погодитись. Передусім, не зрозуміло, про яких суддів КСУ йде мова – про діючих, чи про тих, у яких закінчився строк повноважень. Як зазначив КСУ у своєму рішенні № 8 від 12.07.2011 р., «зазначена норма не може тлумачитися як така, що дає можливість одночасно займати посади судді ВСУ і судді

КСУ». Вона лише розширює перелік підстав, що дають право претендувати на зайняття посади судді у ВСУ: для претендентів на такі посади відтепер не обов'язково мати п'ятнадцятирічний стаж роботи на посаді судді у разі рекомендації на таку посаду судді КСУ після припинення ним повноважень у суді конституційної юрисдикції [11].

Однак, незважаючи на те, що аналізоване положення Закону було визнано КСУ конституційним, на нашу думку воно не відповідає основним принципам кадрового забезпечення судової гілки влади та суперечить інтересам судової системи в площині кваліфікованого підбору суддівських кадрів. Річ у тім, що згідно ч. 3 ст. 148 Конституції, суддею КСУ може бути особа, яка має вищу юридичну освіту і стаж роботи за фахом не менш як десять років [1]. З дослівного тлумачення даної конституційної норми випливає, що суддею ВСУ може стати особа, яка жодного дня не працювала в суді й безпосередньо не знайома зі специфікою розгляду судових справ. Крім того, загальновідомо, що конституційна юрисдикція і специфіка роботи КСУ кардинально відрізняється від традиційного судочинства. А тому, особа, яка хоч і має суддівський стаж, за дев'ять років роботи в КСУ втратить більшість набутих нею професійних умінь і навиків, що може негативно позначитись на якості її роботи на посаді судді ВСУ. І, останнє, ч. 2 ст. 39 Закону «Про судоустрій і статус суддів» однозначно не встановлює, що суддею ВСУ може бути особа, яка всі дев'ять років сумлінно пропрацювала суддею КСУ [3]. Це може привести до того, що найвищий судовий орган в системі судів загальної юрисдикції буде укомплектований суддями, які, наприклад, пропрацювали в КСУ лише декілька років, або були звільнені із займаної посади з різних причин, у тому числі, за порушення присяги. Враховуючи всі наведені аргументи, ми схиляємося до думки про те, що на сьогодні відсутні будь-які підстави для наділення суддів КСУ особливими привілеями при зайнятті судових посад у ВСУ.

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити наступний висновок: незважаючи на те, що новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» суттєво підвищив вимоги до даної категорії суддів, він, все ж таки, не враховує усю специфіку кадрового забезпечення судової гілки влади. Аби усунути цей недолік, ми пропонуємо внести до нього наступні зміни:

1) ч. 4 ст. 26 викласти в такій редакції: «4. До складу апеляційного суду входять судді, які мають стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років, з яких не менш як три роки на посаді судді місцевого суду відповідної спеціалізації, ...» і далі за текстом;

2) ч. 3 ст. 31 викласти в такій редакції: «3. До складу вищого спеціалізованого суду входять судді, які мають стаж роботи на посаді судді не менше десяти років, з яких не менш як п'ять років на посаді судді апеляційного суду відповідної спеціалізації, ...» і далі за текстом;

3) ч. 2 ст. 39 викласти в такій редакції: «2. Суддею Верховного Суду України може бути особа, яка має стаж роботи на посаді судді не менше п'ятнадцяти років, з яких не менш як п'ять років на посаді судді вищого спеціалізованого суду відповідної спеціалізації».

Завершуючи розгляд спеціальних вимог, які висуваються до суддів, варто бодай коротко зупинитись на такому питанні, як встановлення підвищених вимог до кандидатів на адміністративні посади в судах. Зокрема, як свідчить аналіз чинного законодавства, для голови суду та заступника (заступників) голови суду (саме ці посади ст. 20 Закону відносять до адміністративних [3]) не передбачено жодних додаткових вимог. Таким чином, будь-яку особу, навіть новопризначеного суддю, теоретично можна призначити головою суду чи його заступником. На нашу думку, такий підхід

законодавця не сприяє прозорості та об'єктивності порядку формування суддівського корпусу. Більше того, призначення на адміністративні посади в судах осіб, які не мають необхідного життєвого досвіду та досвіду суддівської роботи, може негативно позначитись на всіх показниках якості роботи суду.

Аби усунути зазначений недолік, необхідно законодавчо закріпити підвищені вимоги до кандидатів на адміністративні посади в судах. З цією метою ми пропонуємо внести зміни до ч. 2 ст. 20 Закону «Про судоустрій і статус суддів», яку після слів «строком на п'ять років» викласти в такій редакції: «із числа суддів цього суду, які більш ніж три роки в ньому пропрацювали,» і далі за текстом.

На нашу думку, запропоновані зміни сприятимуть комплектуванню адміністративних посад в судах лише висококваліфікованими і досвідченими суддями що, безумовно, позитивно вплине на якість роботи всього суду.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27-28. — Ст. 180.
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 41-42, № 43, № 44-45. — Ст. 529.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини четвертої статті 26, частини третьої статті 31, частини другої статті 39 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (справа про стаж для зайняття посади судді в апеляційних, вищих спеціалізованих судах та Верховному Суді України) від 05.04.2011 р. № 3-рп/2011.
5. Про статус суддів : Закон України від 15.12.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 8. — Ст. 56.
6. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Шруб Інна Володимирівна. — К. : Київський національний університет внутрішніх справ. — 2009. — 345 с.
7. Висновок Верховного Суду України щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» (щодо підвищення кваліфікаційних вимог)», внесений на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України Бондиком В.А. (реєстр. № 6205 від 17.03.2010 р.) : [електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf>
8. Шустік О. Вимоги щодо стажу для зайняття посади судді слід змінити / О. Шустік // Юридичний вісник України. — 2012. — № 11. — С. 11.
9. Савенко М. Д. Питання судової реформи та незалежності суддів в Україні / М. Д. Савенко // Вісник Центру суддівських студій. — 2009. — № 12. — С. 8-12.
10. Резолюція конференції «Стан та перспективи розвитку правосуддя в Україні», що відбулася 27 лютого 2009 року в м. Києві // Вісник Центру суддівських студій. — 2009. — № 12. — С. 28-31.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 8-рп/2011 від 12.07.2011 р.