



ВЫБОРНОСТЬ СУДЕЙ В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГАРАНТИЙ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕЙ В УКРАИНЕ

Наталья СЛОБОДЯНИК,

аспирант кафедры организации судебных и правоохранительных органов
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

This article highlights the normative regulation of the principles of independence of judges in the international and domestic law. Attention is focused on the need to introduce democratic mechanism of formation of the judiciary, including the election of judges. The focus is on problematic aspects of formation of judiciary establishments in the modern period, along with possible ways of introduction of this institution in our country. It highlights primary areas and implementation problems of one of the democratic ways of forming the judiciary, such as elective judiciary.

Key words: judge, judiciary, principle of independence, democracy, elective judiciary.

Аннотация

Статья посвящена определению нормативной регламентации принципов независимости судей в международном и национальном законодательстве. Сосредоточено внимание на необходимости введения демократического механизма формирования судейского корпуса, в том числе выборности судей. Основной акцент делается на проблемные аспекты формирования судейского корпуса на современном этапе, а также возможные пути внедрения этого института в нашей стране. Освещены основные направления и проблемы внедрения одного из демократических путей формирования судейского корпуса, такого как выборность судей.

Ключевые слова: судья, судебная власть, принцип независимости, народовластие, выборность судей.

Постановка проблемы. В последнее время все острее возникает вопрос обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в соответствии с международными стандартами. Важное место в этом процессе занимает суд, ведь его решение фактически вершит судьбу сторон и является обязательным для выполнения всеми субъектами правоотношений. Не последнюю роль в обеспечении эффективного функционирования судебной власти играет процесс формирования судейского корпуса. Мировой опыт показывает, что существует несколько подходов к формированию судейского корпуса, среди которых один из дискуссионных и неоднозначных – формирование судейского корпуса путем выборности судей. Несмотря на то, что существует немало критики и нареканий относительно возможности обеспечения его реализации в рамках нашей правовой системы, такой подход призван обеспечить справедливый, открытый и беспристрастный способ формирования судейского корпуса.

Актуальность темы исследования. Построение правового демократического государства требует, прежде всего, реализации принципов верховенства права, обеспечения эффективного функционирования суда для реальной защиты законных прав и интересов человека и гражданина. В свете реформирования судебной вла-

сти особую актуальность приобретают вопросы укрепления доверия к судебной системе, повышения авторитета суда в обществе, введение режима ответственности судебной системы перед народом, участия граждан в формировании судейского корпуса. Для эффективного функционирования судебной власти государство обязано обеспечить прозрачный и демократический порядок формирования судейского корпуса. В настоящее время актуальной проблемой в социальной сфере, которая требует неотложного решения, является продолжение борьбы с коррупцией. Одним из путей в этом направлении может стать введение выборности судей, которые должны быть действительно народными и независимыми. Заслуживает внимания мнение С.В. Кивалова по этому поводу, который справедливо отмечает, что судья должен нести ответственность перед народом, который его избрал [9]. Таким образом, проблема качественного комплектования судейского корпуса имеет большую актуальность и вызывает необходимость более содержательного исследования вопроса выборности судей и значение в формировании судейского корпуса.

Состояния исследования. Некоторые аспекты этой проблематики были предметом исследования таких ученых, как В. Бернхем, А. Бернюков, В. Бегун, И. Власов, В. Долежан, В. Дорошков, Н. Ефремова, С. Кивалов, М. Клеандров, И. Марочкин, О. Ми-

шин, Л. Морозова, М. Мумлева, А. Мучкинова, Т. Нешатаева, Ю. Полянский, Б. Страшун, Н. Радутная, В. Рудей, Л. Фридман, В. Шишкин и другие. Научные труды этих ученых являются прочной основой для совершенствования правового регулирования общественных отношений в сфере формирования судейского корпуса. Отдельные вопросы создания полного комплекта международных и национальных стандартов статуса судей с целью эффективного обеспечения их независимости в той или иной степени затрагиваются в различных исследованиях, однако существует немало вопросов, требующих внимания и разработки, поскольку достаточного законодательного закрепления и решения они пока не получили.

Целью и задачей статьи является исследование нормативной регламентации принципов независимости судей в международном и национальном законодательстве Украины, а также обеспечения их реализации в процессе формирования судейского корпуса.

Изложение основного материала. Согласно Конституции Украины [1], Закону Украины «О судостроительстве и статусе судей» [2] окончательные решения о назначении (избрании) судей на должности и об освобождении их от должностей на сегодня принимаются Президентом Украины и парламентом. В этом контексте заслуживают внимания замечания Европейской комиссии за демократию через право (Венециан-



ская комиссия) о необходимости совершенствования процесса формирования судейского корпуса. По мнению Комиссии, участие Президента Украины и Верховной Рады Украины в процессе назначения и увольнения судей приводит к политизации судей [5].

Несмотря на отдельные позитивные изменения как результата предыдущих реформ, остаются фундаментальные проблемы, касающиеся назначения судей на должности и увольнения их с должностей, решение которых требует нового подхода в формировании судейского корпуса. В этом контексте интересным представляется мнение о возможности народа непосредственно участвовать в формировании судейского корпуса. Однако, несмотря на то, что сегодня такая идея является довольно прогрессивной и направленной на обеспечение связи государства и гражданского общества, не все ее поддерживают. При этом часто сетуют на бессознательность и инертность украинцев. Но имеет ли кто-то право игнорировать положения конституционных норм, закрепляющих суверенитет власти народа, в то время, когда государство не только признает полную принадлежность власти народу, но и закрепляет это в Конституции Украины?

Лишними будут также сомнения относительно актуальности таких вопросов, как обеспечение объективности и беспристрастности судей, необходимость использовать все возможные меры для усиления авторитета судьи и судебной власти в целом и т.д. Решение указанных проблем во многом зависит, в первую очередь, от эффективного формирования судейского корпуса, ведь качественный подбор судей должен обеспечить справедливость и независимость судей при осуществлении ими своих профессиональных обязанностей [14]. Так, независимость правосудия – это не просто элемент правового государства, а механизм реализации других ее составляющих, в том числе гарантии подконтрольности закону представителей власти, а также соблюдения ими прав граждан или подданных [19, с. 456].

С началом судебно-правовой реформы заложены предпосылки становления судебной власти как самостоятельной ветви государственной

власти и безусловно есть определенные достижения в этом направлении, но в полной мере все же не достигнута основная цель – создание независимого, беспристрастного и справедливого суда. Концепцией совершенствования судопроизводства для утверждения справедливого суда в Украине согласно европейским стандартам [16] были обозначены некоторые направления деятельности государства, которые должны были обеспечить такие условия, чтобы украинские суды стали действенным институтом защиты прав человека. Однако, конечная цель, которая преследовалась этой концепцией, не была достигнута из-за отсутствия системного и согласованного видения дальнейшего осуществления судебной реформы, а также четко определенных направлений реформирования и совершенствования порядка формирования судейского корпуса.

Принцип независимости судей и судов наиболее полно сформулирован в Основных принципах независимости судебных органов, одобренных резолюциями 40/32 и 40/146 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября и 13 декабря 1985 года. Учитывая то, что на судей возлагается обязанность принимать окончательное решение по вопросам жизни и смерти, свободы, прав, обязанностей и собственности граждан, делается акцент на том, что нужно в первую очередь рассмотреть вопрос о роли судей в системе правосудия и важности их отбора, подготовки и поведения [14].

Согласно положениям Европейской хартии о законе «О статусе судей» судьи при исполнении своих обязанностей должны быть доступными и относиться с уважением к лицам, которые к ним обращаются; они должны заботиться о поддержании высокого уровня компетентности, необходимого для решения дел в каждом конкретном случае, так как от решений судьи зависит гарантия прав личности, и о сохранении в тайне сведений, которые становятся известными им в ходе судебного разбирательства [7]. В Объяснительной записке к Европейской хартии о статусе судей (Модельный кодекс) отмечается, что ее положения распространяются не только на профессиональных, но и на непрофессиональных судей, поскольку важно, чтобы все судьи поль-

зовались определенными гарантиями, предусмотренными законодательством [15]. Фундаментальным международным актом, которым определяются основные принципы независимости судей является Рекомендация № 94 (12) «О независимости, эффективности и роли судей», принятая Комитетом Министров Совета Европы от 13.10.94 г., которая направлена на претворение в жизнь необходимых мер на установление и укрепление независимости судей как носителей судебной власти, повышение роли как отдельного судьи, так и судейского корпуса в целом [17].

В соответствии со статьей 126 Конституции Украины независимость и неприкосновенность судей гарантируются Конституцией и законами Украины. Согласно статье 47 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей» судья в своей деятельности по осуществлению правосудия является независимым от любого незаконного влияния, давления или вмешательства. Кроме того, среди способов обеспечения независимости судьи закон выделяет особый порядок его назначения, избрания, привлечения к ответственности и освобождения от должности.

Большое значение имеют также международные и национальные стандарты поведения судей, направленные на закрепление и урегулирование вопросов судейской этики. Бангалорскими правилами поведения судей, одобренными резолюцией Экономического и Социального Совета ООН 27 июля 2006 г. № 2006/ 23, сформулированы принципы, цель которых – установление стандартов этического поведения судей. Так, независимость судебных органов является предпосылкой обеспечения правопорядка и основной гарантией справедливого разрешения дела в суде. Следовательно, судья должен отстаивать и претворять в жизнь принцип независимости судебных органов в его индивидуальном и институциональном аспектах [4]. Кандидат на должность судьи должен соответствовать традиционному высокому в разных странах и правовых культурах статусу судьи как носителя судебной власти и гаранта справедливого и беспристрастного рассмотрения дел. Согласно ст. 1 Кодекса профессиональной этики судьи, утвержденного XI очередным съездом судей Украины 22.02.2013 г.,



судья должен быть примером законопослушности, неуклонно соблюдать присягу и всегда вести себя так, чтобы укреплять веру граждан в честность, независимость, беспристрастность и справедливость суда [10].

Таким образом, как в международных документах, так и в национальном законодательстве Украины значительное внимание уделяется необходимости обеспечения и усиления гарантий независимости судей. Однако установленный Конституцией Украины порядок назначения и увольнения судей, по мнению европейских экспертов, не обеспечивает независимости судей и не в полной мере соответствует международным стандартам. Принимая во внимание то, что все еще существует несоответствие между представлением о принципах независимости и фактическим положением, Украина должна прилагать усилия для должного их претворения в жизнь при организации и отправлении правосудия на национальном уровне.

Усиление гарантий независимости судей является ключевым вопросом конституционной реформы организации судебной власти. В ходе судебного-правовой реформы принят Закон Украины от 08.04.2014 г. № 1188-VII «О восстановлении доверия к судебной власти в Украине» [3], в соответствии с которым внесены изменения в ряд законодательных актов Украины. Однако принятие этого закона не исчерпало набравшие вопросы формирования судейского корпуса и проблемы недоверия к судебной системе.

Заслуживают внимания выводы рабочей группы Конституционной ассамблеи относительно реформирования судебной власти и усовершенствования порядка формирования судейского корпуса на национальном уровне. В ходе работы Конституционной ассамблеи внимание сосредотачивалось на отдельных аспектах эффективного способа реализации принципа выборности судей и воплощения его на национальном уровне. Однако однозначный ответ на этот вопрос не был сформулирован, хотя отмечается, что существуют широкие демократические основания для введения такого способа формирования судейского корпуса, как выборность судей. Отмечается также, что даже при широком избирательном праве (судьи

местных судов избираются населением, а судьи апелляционных судов региональными представительными органами – депутатами) не исключается опасное давление государственных структур и политических партий при осуществлении правосудия. С целью исключения такой опасности предлагается новая модель в отношении дел, которые касаются непосредственно граждан по месту их жительства, по закону закреплены за новым институтом правосудия. Комиссия по вопросам осуществления народовластия Конституционной Ассамблеи считает наиболее приемлемым закрепление в Конституции Украины института мировых судей, которые должны получать право осуществлять правосудие в пределах предоставленной компетенции после избрания их населением на местах на территории Украины [6].

Таким образом, выборное начало при формировании судейского корпуса служит средством общественного контроля, обеспечивает замещение должностей лицами, которые обладают высокими моральными качествами и пользуются общественным доверием. Как отмечает С.Ю. Обрусна, в пользу этого положения свидетельствуют основания теоретического, практического и исторического характера. Так, в теоретических положениях утверждалось, что выборный порядок обеспечивает доверие общества к суду. С практической точки зрения его также рекомендовали, так облегчалась сложная задача правительства по подбору на все судебные вакансии лиц, осознающих свое высокое призвание, поскольку местные жители знают избранных всесторонне и гораздо лучше начальника, которому представляют кандидатов. С исторической точки зрения защитники выборного начала ссылались на законы царицы Екатерины II, манифесты царей Александра I (5 марта 1801 года, 2 апреля 1801 года) и Николая I (6 декабря 1831 года) о дворянском собрании, общественной службе и выборах на нее [13, с. 151]. Особого внимания заслуживает изучение истории проведения судебной реформы 1864 года, в ходе которой сделан акцент на формирование судейского корпуса путем избрания кандидата на должность судьи обществом или его представителями и введен мировой суд, что по праву счи-

тается одним из больших достижений этой реформы.

Исторический анализ показывает, что формирование судейского корпуса путем выборности осуществлялось в советский период. Здесь следует учесть, что речь идет о функционировании государственных институтов в условиях тоталитарного режима. Несмотря на то, что порядок формирования судейского корпуса народом четко был нормативно разработан и регламентирован, механизм его практической реализации наработан не был.

В ряде стран выборность судей служит одним из конституционных принципов судебной системы, который предусматривает, что все или основная часть судей в государстве должны избираться или непосредственно населением, или отдельным представительским органом, на который возложены соответствующие функции.

В научной среде высказываются неоднозначные позиции относительно порядка формирования судейского корпуса. Существуют различные мнения среди ученых, диаметрально противоположные – от назначения судей главой государства или парламентом до назначения без участия как законодательной, так и исполнительной ветвей власти [18, с. 169-172]. Заслуживает внимания в этом контексте опыт формирования судейского корпуса путем выборности в США, где судьи больше всего ценят свою независимость. Анализируя опыт формирования судейского корпуса в США, Д. Минор отметил, что независимости правосудия угрожают не выборы, а короткие сроки пребывания в должности. Негативное влияние на судебскую независимость также возможно. Может быть нанесен ущерб репутации правосудия, если в процессе назначения судьи лицом высшей исполнительной власти с последующим утверждением законодательным органом от кандидата требуется определение его возможной позиции в суде по тем или иным юридическим вопросам, которые могут возникнуть в ходе рассмотрения дел [12, с. 55-57].

Проводя сравнительный анализ основных подходов к формированию судейского корпуса Д. Карлен отмечает: «Создается общее впечатление, что назначенные судьи в целом лучше, чем судьи избранные. Если это впе-



чатление правильно, то не потому, что процесс назначения стоит вне политики, а отчасти потому, что многие юристы, которые не согласились бы подвергнуться унижениям, связанным с всеобщими выборами, готовы принять назначение и даже активно добиваться его с помощью влиятельных в политике друзей; отчасти же потому, что ответственность за назначение судей более централизована и более осязаема» [8, с. 47]. Таким образом, кандидат на должность судьи, который намерен принять участие в выборах, должен быть не только высокопрофессиональным специалистом, но и иметь высокие моральные качества, безупречную репутацию, иначе рискует не быть избранным народом. Именно поэтому значительное количество кандидатов на должность судьи предпочли бы занять должность путем назначения, чем согласно выборности, поскольку последняя требует большей степени открытости.

Невозможно согласиться с такими авторами как И.Б. Колиушко, Р.А. Куйбида, которые, анализируя проблемные аспекты формирования судейского корпуса в Украине, считают, что судьи не должны избираться населением. По их мнению, введение института выборности судей может привести к политизации должности судьи, понятие «судья» будет ассоциироваться с понятием «депутат». Обосновывая свою позицию, эти авторы отмечают, что выборы, несмотря на внешнюю демократичность, еще больше политизируют должность судьи [11]. Однако не стоит драматизировать, поскольку выборность судей вовсе не означает предпочтение выборам представительских органов государственной власти, а предусматривает как можно более тесную взаимосвязь гражданского общества и государства.

Особого внимания заслуживает позиция С.В. Кивалова, который неоднократно подчеркивает общественную необходимость введения в Украину выборности судей. По мнению ученого прямое избрание судей гражданами станет шагом, который приближит украинскую судебную систему к стандартам цивилизованной Европы, и одновременно развернет ее на встречу простым украинцам и их раз-

умным ожиданиям. Кроме того, С.В. Кивалов убежден, что в случае, если каждый кандидат на должность судьи и каждый действующий судья должен будет пройти через избрание народом в тех территориальных пределах, на которые распространяется юрисдикция их суда, судьи будут зависимыми исключительно от закона. Уже только одно решение проблемы недоверия к судебной системе оправдывает немедленное введение выборности судей народом. Во избежание чрезмерных расходов предполагается возможность совместить выборы судей местных и апелляционных судов с выборами депутатов местных советов, сельских, поселковых и городских голов. А выборы судей высших судов и Верховного Суда – с парламентскими. Чтобы всенародное избрание судей не стало объектом манипуляций с деньгами и прессой, можно запретить кандидатам любые формы ассоциирования с политическими партиями, поскольку за квалифицированного кандидата в судьи должны агитировать его или ее репутация и эрудированность [9].

Таким образом, сегодня выборность усматривается как оптимальный демократический подход к формированию судейского корпуса. Первоочередной задачей является закрепление в Конституции Украины принципа выборности судей и формы его реализации. Формирование национальной модели реализации выборности судей народом должно осуществляться с учетом национального исторического опыта и достижений зарубежных стран в сфере формирования судейского корпуса.

С целью предотвращения промахов и недостатков при практической реализации этой идеи на национальном уровне целесообразно провести государственно-правовой эксперимент внедрения выборности судей на местном уровне. Испытание новых форм на практике и при государственном содействии, наряду с традиционными формами организации процесса формирования судейского корпуса в пределах определенной административно-территориальной единицы, позволит сформулировать ряд выводов относительно возможного применения в дальнейшем приобретенного опыта формирования судейского кор-

пуса путем выборности на всей территории Украины.

Выводы. В условиях построения правового государства очевидной и бесспорной является необходимость усиления гарантий независимости судей, закрепленных в международных документах и национальном законодательстве. Проблема совершенствования и демократизации формирования судейского корпуса и в настоящее время остается актуальной для юридической науки и практики. Существование процедуры назначения судей различных звеньев судебной системы в Украине не позволяет говорить об обеспечении в полной мере реализации принципа независимости судей и судов, о наличии в стране независимой судебной власти. На сегодня актуальным является вопрос о необходимости конституционного закрепления принципа выборности судей, особенно в обществе, где в отношении порядочности и честности носителей судебной власти все еще возникают сомнения. В поддержку этой идеи существует немало неоспоримых аргументов, ведь именно такой порядок замещения должностей судьи направлен на обеспечение независимости судей и соответствия их поведения международным стандартам.

Изучение отечественного исторического опыта и достижений зарубежных стран, теоретическое обоснование, подробная разработка законодательства будут способствовать решению вопросов, связанных с определением образца суда, на который следует ориентироваться при создании собственной украинской модели формирования судейского корпуса путем выборности, тех правовых основ, которые должны стать основой функционирования выборного суда, его правовой конструкции, структуры, функционального содержания и компетенции. Прозрачная и подробная законодательная регламентация выборов судей народом поможет предотвратить возникновение коллизий и манипуляций в ходе практической реализации данной идеи. Введение предложенного принципа выборности судей народом станет большим демократическим достижением при условии практической реализации. Среди сторонников формирования судейско-



го корпусу путем выборов существуют и такие, которые предлагают избирать всех судей в Украине, другие предлагают выбирать народом только судей местных судов. Пока рано говорить о том, целесообразно ли избирать всех судей таким образом – это вопрос времени. Сейчас практика избрания народом судей местных судов будет почвой для выводов о действительности такой системы и целесообразности внедрения выборности судей судов всех уровней.

Список использованной литературы:

1. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
3. Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон від 08.04.2014р. № 1188-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1188-18>.
4. Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 року, схвалені Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 27 липня 2006 року № 2006/23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://crimescor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=FDBFB35CEA772BBA6DDE038AA3B87E38?art_id=48076&cat_id=46352.
5. Висновок Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська Комісія) від 2011 року № 639 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD%282010%29003-ukr>.
6. Доповідь Комісії з питань здійснення народовладдя щодо розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/dopovid-komisiji-z-pitan-zdijsnennja-narodovladdja-schodo-rozuminnja-i-realizaciji-konstitucijnih-polozhen-vladanarodu-705>.
7. Європейська хартія про закон «Про статус суддів» від 10.07.1998 р. № 994_236 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_236.
8. Карлен Д. Американские суды: система и персонал / Д. Карлен ; [перевод с англ. В.А. Власихина]. – М., 1972. – 123 с.
9. Ківалов С.В. Суддів має обирати народ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.judges.org.ua/dig2936.htm>.
10. Кодекс професійної етики судді, затверджений XI черговим з'їздом суддів України від 22.02.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/userfiles/Kodex%20sud%20etiki%281%29.pdf>.
11. Коліушко І.Б., Куйбіда Р.О. Конституційні зміни: загрози незалежності суду і як їх не допустити [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/LAW/konstituciyni-zmini-zagrozi-nezalezhnosti-sudu-i-yak-yih-ne-dopustiti_.html.
12. Минор Дениэл Джон. Американские суды / Минор Дениэл Джон. – Сент-Пол, Миннесота : Уэст Паблшинг Компани, 1991. – С. 50.
13. Обрусна С.Ю. Формування корпусу суддів за судовою реформою 1864 року / С.Ю. Обрусна // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 4 (14). – С. 148–159.
14. Основні принципи незалежності судових органів : схвалено резолюціями Генеральної Асамблеї ООН № 40/32 та 40/146 від 29.11.1985 р. та 13.12.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_201.
15. Пояснювальна записка до Європейської хартії про статус суддів (Модельний кодекс) від 10.07.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_a46.
16. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента Президент України від 10.05.2006 р. № 361/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>.
17. Рекомендація № 94 (12) «Про незалежність, дієвість та роль суддів», ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи від 13.10.99 р. № 518 [Елек-