

КРАЙНІЙ П. І.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного права
(Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича)

УДК 342.951(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.28>

ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СУДДІВСЬКОЇ КАР'ЄРИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано вітчизняне законодавство яким врегульовано порядок проходження суддею професійної кар'єри та законодавчі пропозиції щодо його вдосконалення. Встановлено, що гостра необхідність заповнення вакантних посад суддів, посилення контролю щодо зменшення кількості випадків порушення законодавства яке стосується виконання суддівської діяльності, обумовили перегляд існуючих правових механізмів протидії таким негативним явищам. Доведено, що на сьогоднішній день процедура добору суддів, здійснення ними професійної діяльності врегульована низкою нормативно-правових актів якими встановлені загальні та спеціальні правові механізми якими забезпечується проходження особою суддівської кар'єри. Проаналізовано проекти Законів України які спрямовані на вдосконалення законодавства у сфері судоустрою в частині здійснення суддею професійної діяльності. Обґрунтовується, що застосування поліграфа як під час конкурсного добору на посаду судді так і як невід'ємну складову моніторингу діяльності судді потребує ґрунтовного дослідження із залученням не лише представників інституцій які забезпечують додержання законодавства в частині проходження особою суддівської кар'єри але й відповідних фахівців які здійснюють поліграфологічні дослідження для формулювання відповідних методик проведення такого дослідження.

Встановлено, що застосування поліграфа під час участі у конкурсі на заміщення вакантної посади судді, проходження суддею своєї кар'єри є процесами взаємопов'язаними але не однаковими що має враховуватись під час застосування до особи такого способу перевірки як поліграфологічне дослідження. Доводиться, що правове регулювання такого дослідження, відповідно до наявних законодавчих пропозицій, має відбуватись із врахуванням провідної зарубіжної практики, відповідних рішень Європейського Суду з прав людини та досвіду застосування поліграфа в Україні. Наголошується на необхідності врахування думок представників органів суддівського самоврядування, правничої спільноти та фахівців які практично здійснюють використання поліграфологічного дослідження щодо напрацювання загального механізму можливого застосування такого інструменту під час проходження суддею чи кандидатом на посаду судді професійної кар'єри.

Ключові слова: суддя, суддівська кар'єра, правове регулювання, Вища рада правосуддя, Служба дисциплінарних інспекторів, поліграфологічне дослідження.



Krainii P. I. Improving the administrative and legal regulation of the procedure for the judicial career in Ukraine

The article analyzes the national legislation which regulates the procedure for a judge's professional career and the current legislative changes aimed at its improvement. The author establishes that the urgent need to fill the vacant positions of judges and to strengthen control over reducing the number of cases of violations of the legislation relating to the performance of judicial activities have led to a review of the existing administrative and legal mechanisms for counteracting possible violations. It is proved that today the procedure for selecting judges and their professional activities is regulated by a number of legal acts that establish both general and special administrative and legal mechanisms that facilitate the judicial career. The author analyzes the draft laws of Ukraine aimed at improving the legislation in the field of the judiciary in terms of the judge's professional activity. It is substantiated that the use of a polygraph both during the competitive selection for the position of a judge and as an integral part of monitoring the activities of a judge requires a thorough study involving not only representatives of institutions that ensure compliance with the law in terms of a person's judicial career, but also relevant specialists who conduct polygraph examinations to formulate appropriate methods for conducting such a study.

The author establishes that the use of a polygraph during the competition for a vacant judicial position and the judge's career are interrelated but not identical processes which should be taken into account when applying such a method of verification as a polygraph examination to a person. The author proves that administrative and legal regulation of such a study, according to the existing legislative proposals, should take into account the leading foreign practice, relevant decisions of the European Court of Human Rights and the experience of polygraph use in Ukraine. The author emphasizes the need to take into account the opinions of representatives of judicial self-government bodies, the legal community and professionals who practically use polygraph examinations in order to develop a general mechanism for the possible use of such an instrument during the professional career of a judge or a candidate for a judicial position.

Key words: *judge, judicial career, legal regulation, High Council of Justice, Service of Disciplinary Inspectors, polygraph examination.*

Вступ. Роль та значення судової влади в демократичній країні складно переоцінити. Поступальний розвиток нашої держави щодо оновлення правових засад функціонування судової гілки влади перебуває в центрі уваги як науковців так й представників судової влади. І це не дивно, адже спроможна, незалежна, ефективна система судів є одним із ключових елементів механізму захисту прав і свобод людини та громадянина. Визначальним для такого процесу стали події Революції Гідності та обрання проєвропейського вектору України не лише в частині коригування підходів до функціонування публічної влади але й до перегляду стану функціонування всієї судової системи. Одним із ключових, і водночас складних завдань, стало позбавлення будь-якого політичного впливу на проходження суддею його професійної кар'єри, починаючи з процедури конкурсного відбору на посаду та закінчуючи процедурою звільнення із займаної посади. Зміни які відбулись впродовж останніх кількох років відображають прагнення держави забезпечити максимально ефективно функціонування судової гілки влади. Найсуттєвіші з них відбулись саме щодо правового регулювання проходження суддею його професійної кар'єри. Цьому, не в останню чергу, сприяло врахування положень міжнародних документів якими встановлюються гарантії незалежності суддів (наприклад, Європейська хартія про статус суддів 1998 року; Велика хартія суддів 2010 року та інші), проходження ним професійної кар'єри (наприклад,



Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо призначення суддів 2007 року, Висновок № 17 Консультативної ради європейських суддів про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади 2014 року та інші) тощо [1].

Вище перелічені міжнародні акти сформували основу для проведення судової реформи у 2016 році якою внесено суттєві зміни щодо процедури обрання суддів, їх переведення на іншу посади суддів, формування органів суддівського самоврядування, утворення нових органів які забезпечується прозорість суддівської діяльності та реагують на випадки порушення етичних норм. За своїм значенням вони стали відправною точкою від якої можна проводити відлік оновлення кадрового складу судів різних інстанцій та вплинули на зміну окремих положень вітчизняного законодавства яке врегульовує проходження суддівської кар'єри: Конституцію України [2], Закон України «Про судоустрій та статус суддів» [3], Закон України «Про вищу раду правосуддя» [4] тощо. Проте не дивлячись на такі серйозні зрушення, залишається ряд питань які потребують подальшого вирішення. Це стосується окремих аспектів функціонування органів якими забезпечується як конкурсний добір на посади суддів так й перевірка фактів неналежного виконання суддею своїх повноважень, оскільки трапляються резонансні випадки вчинення суддями які пройшли конкурсний відбір за новими правилами порушень вимог законодавства що підриває довіру суспільства до системи судів загалом [5].

Постановка завдання. Оскільки зміни законодавства яким врегульовано порядок проходження суддею своєї професійної кар'єри сформували існуючу на сьогоднішній день теоретичну та практичну основу, виникає необхідність у дослідженні як його загальних положень так й окремих питань які виникають у сфері відповідного правозастосування. На сьогоднішній день, коли в Україні відбуваються процеси спрямовані на вирішення кадрової кризи у вітчизняних судах шляхом проведення відповідних конкурсів на заміщення вакантних посад, відновлення кваліфікаційного оцінювання на посаду суддів яке було призупинено у 2019 році, потребує додаткового вивчення галузева правова доктрина, відповідні положення як чинного законодавства та проекти нормативно-правових актів які прямо чи опосередковано будуть піддані впливу Плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року який затверджений відповідним Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 лютого 2024 року № 133-р. [6]. В нашому дослідженні ми зупинимось саме на окремих положеннях якими врегульовано порядок конкурсного добору суддів, а також, норм законодавства, якими визначено порядок проходження кар'єри суддею у світлі чинного законодавства, окремих законодавчих ініціатив, аналіз останніх на предмет відповідності загальним доктринальним положенням сформульованим вітчизняною правовою наукою.

Результати дослідження. Необхідність прийняття законодавства яким врегульовуватиметься професійна діяльність суддів в нашій державі завжди перебувала в центрі уваги суспільства та держави. Крім цього, вітчизняна правова наука сформувала ґрунтовні висновки та пропозиції які впливають на формування законодавцем правового поля в даній царині. В даному аспекті, слід згадати про дослідження як вітчизняного так й зарубіжного досвіду правового регулювання проведення конкурсів на заміщення вакантних посад суддів, діяльність органів суддівського самоврядування, загальні правові та організаційні складові правового статусу суддів, проходження суддівської кар'єри які проведені А. Бойчуком, В. Кравчуком, Д. Лісним, Б. Прокопенком, І. Пивоваром, О. Скрябіним, Л. Скоморохою, О. Хамходерою та іншими. Окремо проаналізовано пропозиції які стосуються вдосконалення конкурсу на посади суддів, а також, можливість нормативного закріплення перевірки як кандидатів на посаду судді так й діючих суддів із застосуванням поліграфа виходячи з досвіду застосування такого інструменту в діяльності інших публічних службовців враховуючи сучасні реалії.



Варто зазначити що суддівська діяльність відноситься до одного з різновидів публічної служби. Наявні в науковій літературі пропозиції щодо класифікації публічної служби здійснюються на основі запропонованої законодавцем дефініції, сформульованої в п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України [7]. В нашому дослідженні ми використовуємо підхід при якому служба судді є окремим видом діяльності, поряд із службою в колегіальних державних органах, політичною службою, державною службою, службою в органах місцевого самоврядування, органах АР Крим та патронатною службою. Він є усталеним та відповідає сучасним реаліям функціонування публічної служби в Україні. Погоджуємось з думкою вчених-адміністративістів які пропонують відмежовувати суддівську діяльність як окремий різновид публічної служби. Вони наголошують на наявності автономії законодавства яким врегульовано діяльність суддів та вказують на особливостях відносин які виникають в межах здійснення суддями своєї діяльності. Так, у відносинах між суддями відсутні відносини ієрархічності та підпорядкування, які, як правило, притаманні державним службовцям [8, с. 343–347].

З огляду на наявність окремого законодавства яким врегульовується проходження суддівської кар'єри можемо його поділити на такі складові. По-перше, міжнародні документи (рекомендації, конвенції, хартії) що визначають загальноприйняті стандарти проходження суддею професійної кар'єри. Вони впливають на формування окремих правових механізмів які згодом відображаються в українському законодавстві. Значний вплив мають й рішення європейських інституцій які безпосередньо стосуються України. По-друге, це нормативно-правові акти що врегульовують проходження суддівської кар'єри на національному рівні. По-третє, необхідно відповідну судову практику, оскільки за її результатами можуть формуватись відповідні зміни до законодавства. Наведемо приклад впливу рішення європейської інституції на внесення змін до низки нормативних актів з питань проходження суддівської кар'єри.

Так, згадувані вище рекомендації Європейської Комісії, представлені у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України у розділі 23 «Судова влада та основоположні права» окреслюють конкретні пропозиції які вітчизняний законодавець, Вища рада правосуддя (далі – ВРП), Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – ВККС) мають врахувати впродовж цього року: 1) обрання суддів Конституційного Суду України в межах діючого законодавства; 2) продовжити конкурсний добір на посаду судді з врахуванням змін які стосуються визначених критеріїв доброчесності, професіоналізму та із значною роллю у даному процесі Громадської ради доброчесності; 3) відновлення зупиненого у 2019 році кваліфікаційного оцінювання суддів; 4) проведення конкурсного відбору до Служби дисциплінарних інспекторів; 5) вжити ефективних заходів для усунення корупційних ризиків в діяльності Верховного Суду [6]. Положення вказаного документу чітко вказують на зміни у конкретних законах що забезпечують як проведення конкурсів так й питання дисциплінарної відповідальності суддів, протидію корупції, посилюють об'єктивність розгляду дисциплінарних скарг тощо.

Актуальною законодавчою новелою є створення при ВРП окремої служби якою забезпечуватиметься її дисциплінарна функція та розгляд дисциплінарних скарг. Однією із ключових вимог Європейської Комісії щодо вступу України до Європейського Союзу вказано формування Служби дисциплінарних інспекторів (далі – СДІ). Законом України № 3378-ІХ від 06.09.2023 внесено зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Головна мета останнього полягала у вирішенні проблемної ситуації яка склалась з реалізацією дисциплінарної функції ВРП. Особливості СДІ полягають у тому що вона є самостійним структурним підрозділом у складі секретаріату ВРП та має власну структуру: безпосередньо інспектори, керівник служби, його заступник та працівники, які здійснюють організаційне забезпечення служби дисциплінарних інспекторів [9]. До того часу поки буде сформований персональний склад таких інспекторів, повноваження щодо розгляду усієї кількості дисциплінарних справ покладено саме на ВРП. На даний час триває відповідний конкурс з добору такої служби що безперечно є одним із позитивних кроків для наближення України



до європейського співтовариства в частині належного правового регулювання проходження суддею професійної кар'єри. Такий крок посилить функціональну спроможність ВРП, створить можливість для своєчасного, повного та справедливого розгляду дисциплінарних скарг що має на меті підвищення довіри громадськості до судової системи, а для суддів – можливість неупередженого розгляду дисциплінарної скарги яку відносно нього було подано.

Паралельно з процесом конкурсного добору до СДІ відбувається конкурсний добір на заміщення посад суддів місцевих та апеляційних судів. Його правову та організаційну основу складає Закон України «Про судоустрій і статус суддів» та Положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді. Законом визначаються всі складові елементи які формують цілісний алгоритм проходження суддею професійної кар'єри: встановлено загальні положення які стосуються проведення конкурсу на заміщення посади судді місцевого суду, визначається порядок переведення судді до іншого суду, організація кваліфікаційного оцінювання судді, дисциплінарна відповідальність, правовий статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів, підстави звільнення судді [4]. Однак, враховуючи його загальну спрямованість, а також значну кількість нововведень які стосувались, в тому числі, організації та проведення конкурсу на заміщення посади судді, Вищою кваліфікаційною комісією затверджено Положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді [10].

На відміну від положень Закону яким визначається добір на посади суддів місцевих судів, норми Положення розширюють перелік вакантних посад які можуть бути заповнені за наслідками конкурсу. Такими є посади суддів апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду або суддів Верховного Суду. На нашу думку, його прийняття відповідає загальній практиці організації та проведення конкурсів на заміщення вакантних посад публічної служби. Для порівняння можемо навести приклад із Закону України «Про державну службу» яким також визначаються загальні засади проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців. Але поряд з цим, Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову «Про затвердження порядку проведення конкурсу на зайняття посад державного службовця» від 25.03.2016 р. №246 [11]. Тобто, в нашій державі, сформовано загальноприйнятий підхід за яким загальні засади проходження служби публічним службовцем, як правило, врегульовуються спеціальним Законом. Окремі норми які стосуються особливостей проведення конкурсного добору на заміщення вакантних посад (*якщо підставою для її проходження є саме конкурс а не призначення – авт.*) визначаються окремим підзаконним актом, в даній ситуації – Положенням.

Не дивлячись на суттєві зміни законодавства з питань проходження кар'єри судді все частіше в публічному просторі з'являється інформація що останнє потребує подальшої модернізації та змін. Особливістю таких нововведень є те що пропонується розширити функції ВРП шляхом запровадження перевірки кандидата на посаду судді чи вже діючого судді шляхом проведення психофізіологічного опитування на поліграфі. У зареєстрованих законопроектах пропонується два різних підходи до впровадження такої новели. Проектами Законів №9454 від 3.07.2023 р. [12] та №9454-1 від 11.07.2023 р. [13] пропонується, у окремих випадках, застосувати поліграф як до кандидатів на посаду судді так й щодо діючих суддів для отримання інформації про можливі правопорушення, доброчесність, дотримання правил етики судді тощо. Повноваженнями щодо ініціювання проведення такого дослідження до вищевказаних суб'єктів наділяється ВРП. При цьому перевірку як кандидата на посаду судді так й діючого судді пропонується здійснювати на підставі організаційно-правових документів які затверджуватимуться також ВРП. До них відносяться: Порядок проведення опитування та Перелік спеціалізованих установ чи спеціалістів які проводитимуть опитування. Крім іншого, пропонується використовувати результати поліграфологічного дослідження в сукупності з іншими відомостями які будуть встановлені під час проведення конкурсу або ж під час виконання суддею своїх повноважень для прийняття рішення про відмову у внесенні Президенту України подання про призначення особи на посаду судді. Однак, таке положення протирічить загальній тезі яка проходить червоною лінією у обидвох законопроектах. Наприклад, суддя проходить таке опитування не інакше як за його згодою,



а відмова від його проходження не має наслідком настання юридичної відповідальності. Щодо кандидата на посаду судді чи кандидата на переведення до іншого суду пропонується застосовувати відмову у призначенні та переведенні якщо така особа відмовиться від його проведення [12; 13].

На наше переконання, вищенаведені законодавчі пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання здійснення суддівської кар'єри є передчасним та потребують ґрунтовного вивчення як із залученням представників органів суддівського самоврядування так й відповідних експертів в царині поліграфології, відповідної практики ЄСПЛ щодо можливості застосування поліграфічного дослідження. Слід звернути увагу й на окремі пропозиції законодавця щодо розширення повноважень Громадської ради доброчесності за якими їх негативний висновок визначається підставою для проведення поліграфічного дослідження [14, с. 142]. В даному аспекті варто більшу увагу приділяти вивченню відповідних правових інструментів під час конкурсного добору саме ВРП.

Висновки. Вітчизняне законодавство яким врегульовано проходження суддівської кар'єри, не дивлячись на певні недоліки, відображає загальноєвропейські тенденції забезпечення функціонування судової гілки влади. Окремі складові здійснення такого різновиду публічної служби знаходяться в центрі уваги представників вітчизняної правової науки. З огляду на виклики, з якими зіткнулась судова система, держава та українське суспільство, очевидною є необхідність подальшого вивчення окремих аспектів проведення конкурсних доборів, доброчесності та етичної поведінки діючих суддів. Варто зосередити увагу саме на вивченні ефективності всього спектру змін які впродовж останнього часу прийняті на виконання численних рекомендацій, міжнародних актів що в рамках міжнародної допомоги отримала Україна. Основним індикатором який підтверджуватиме дієвість таких правових новел з однієї сторони стане підвищення рівня довіри суспільства до судової влади, а з іншої – забезпечить належний рівень незалежності для кожного судді який здійснює чи буде здійснювати правосуддя.

Список використаних джерел:

1. Перелік документів Ради Європи у сфері судочинства | Вища кваліфікаційна комісія суддів України. *Новини* | Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: <https://vkksu.gov.ua/page/perelik-dokumentiv-rady-yevropy-u-sferi-sudochynstva> (дата звернення: 14.03.2024).
2. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення: 26.02.2024).
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII : станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 14.03.2024).
4. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII : станом на 30 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення: 14.03.2024).
5. Голову Верховного суду викрили на отриманні \$2,7 млн хабаря. *Суспільне* | *Новини*. URL: <https://suspilne.media/477196-golovu-verhovnogo-sudu-vikrili-na-otrimanni-27-mln-habara/> (дата звернення: 14.03.2024).
6. Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 09.02.2024 р. № 133-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133-2024-r#Text> (дата звернення: 18.03.2024).
7. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-IV : станом на 20 лют. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 18.03.2024).
8. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.



9. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо зміни статусу та порядку формування служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя : Закон України від 06.09.2023 р. № 3378-IX : станом на 30 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3378-IX#Text> (дата звернення: 14.03.2024).

10. Положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді від 02.11.2023 р. № 141/зп-16. *Вища кваліфікаційна комісія суддів України*. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/polozhennya_pro_provedennya_konkursu_na_zaynyattya_vakantnoyi_posady_suddi.2.2024.pdf (дата звернення: 19.03.2024).

11. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Каб. Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 : станом на 6 серп. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п#Text> (дата звернення: 19.03.2024).

12. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо запровадження додаткових процедур для зміцнення довіри суспільства до судової влади : Проект Закону № 9454 від 3.07.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42188> (дата звернення: 19.03.2024).

13. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо запровадження додаткових процедур для зміцнення довіри суспільства до судової влади : Проект Закону №9454-1 від 11.07.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42274> (дата звернення: 19.03.2024).

14. Ковбас І.В., Крайній П.І. Громадська рада доброчесності: між сьогоdnішніми змінами та майбутньою роллю в судовій системі. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні* : матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. (27 жовтня 2023р., Чернівці). Чернівці: 2023. С. 138–143.

