

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства щодо врегулювання процедури
обрання (призначення) суддів на адміністративні посади
та звільнення з цих посад*

Вступ. Голови судів відіграють ключову роль у представництві відповідних судів, із тенденцією її зростання в європейських країнах. Голови судів сприяють розвитку судової системи, забезпечуючи відправлення незалежного правосуддя. Посада голови суду має важливе значення у відносинах з іншими інституціями, зокрема із судовими радами, іншими судами, прокурорськими установами, адвокатурою, Міністерством юстиції, засобами масової інформації тощо. Повсякчасно головним завданням голів судів має бути захист незалежності та безсторонності суддів та суду в цілому¹.

Основна частина.

1. Законодавство європейських країн у сфері врегулювання процедури обрання суддів на адміністративні посади.

Відповідно до Висновку Консультативної ради європейських суддів (далі – КРЕС) № 19 (2016) «Про роль голів судів» (далі – Висновок КРЕС № 19 (2016)), роль голів судів полягає у:

- представництві судів та своїх колег-суддів;
- забезпеченні ефективного функціонування суду та, у такий спосіб, удосконаленні служби суду суспільству;
- здійсненні юрисдикційних повноважень².

Здійснюючи свої повноваження, голова суду захищає незалежність та безсторонність суду в цілому та кожного із суддів.

Головами судів є судді, а тому вони є частиною судової влади. Рівень, частота та обсяг участі голів судів у роботі відповідних органів суддівського самоврядування та суддівської автономії (судові ради, з'їзд суддів, загальні збори суддів, професійні асоціації суддів) залежать від національних правових систем. Важливо, щоб голови судів, маючи великий практичний досвід, робили свій внесок у діяльність таких інституцій. *Разом із тим, потрібно уникати концентрації повноважень та функцій у руках обмеженої групи осіб* (пункт 8 Висновку КРЕС № 19 (2016)).

КРЕС дотримується думки про необхідність уникнення участі представників виконавчої влади в управлінських органах судів та трибуналів. Така участь може призвести до втручання в повноваження судів і загрожуватиме суддівській незалежності. *У будь-якому випадку в таких ситуаціях голови судів відіграють важливу роль – запобігти можливому втручання виконавчої влади в діяльність судів* (пункт 11 Висновку КРЕС №19 (2016)).

Способи обрання чи призначення голів судів у різних країнах мають як схожі, так і відмінні риси. Ці процедури залежать від наявної системи судової

¹ Пункт 7 Висновку КРЕС № 19 (2016) «Про роль голів судів». URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c5d17> (далі Висновок КРЕС № 19 (2016)).

² Пункт 6 Висновку КРЕС № 19 (2016).

адміністрації та від ролі, яку відіграють голови судів. У деяких системах вони призначаються чи просуваються із числа суддів, в інших – із числа зовнішніх кандидатів. Враховуються досягнення кандидата, а також його суддівський досвід.

КРЕС вважає, що процедури призначення голів судів мають слідувати правилам, подібним до правил добору та призначення суддів. Це включає процес оцінки кандидатів та наявність інституції, яка має повноваження відбирати або призначати суддів відповідно до стандартів, встановлених Рекомендацією (2010) 12 та попередніми Висновками КРЕС (пункт 38 Висновку КРЕС № 19 (2016)). У будь-якому випадку система добору та призначення голів судів, як правило, має включати конкурсну систему, що базується на оголошенні відкритого конкурсу серед кандидатів, які відповідають попередньо визначеним критеріям, зазначеним у законі.

КРЕС також підкреслює, що, незалежно від наявних процедур та уповноважених інституцій, які вирішують, хто з кандидатів обійме посаду голови суду, суттєвим є те, щоб найкращий кандидат вибирався чи призначався згідно з положеннями Рекомендації (2010) 12 та Висновку КРЕС № 1 (2001): «КРЕС рекомендувала органам, які в державах-членах або відповідають за призначення та просування суддів по службі, або надають рекомендації щодо призначення та просування по службі, розробити, оприлюднити й запровадити об'єктивні критерії для забезпечення того, щоб добір і кар'єра суддів ґрунтувалися на професійних якостях з урахуванням кваліфікації, порядності, здібностей та ефективності»³. Судді відповідного суду мають бути залучені до процесу добору голови суду. Форматом такого залучення є голосування суддів, результати якого можуть мати обов'язковий або консультативний характер (абзац другий пункту 39 Висновку КРЕС № 19 (2016)).

У деяких державах голови судів не вибираються чи призначаються судьями відповідного суду (наприклад, Чехія). КРЕС вважає, що і в подібній системі також мають застосовуватися об'єктивні критерії досягнень і компетенції кандидатів.

Загалом судова рада⁴ повинна відігравати значну роль, маючи низку взаємопов'язаних повноважень для кращого захисту й гарантій незалежності суддів та ефективності правосуддя.

Так, у пункті 42 Висновку № 10 (2007) «Про судову раду на службі суспільству» (далі – Висновок КРЕС № 10 (2007)) КРЕС рекомендує, щоб судова рада забезпечувала виконання незалежним чином (бажано самою Радою або у співпраці з іншими органами) таких завдань:

- добір та призначення суддів;
- просування суддів по службі;
- оцінювання суддів;
- дисциплінарні та етичні питання;

³Пункт 39 Висновку КРЕС № 19 (2016).

⁴ Мають місце різні європейські підходи до назв органів, уповноважених захищати незалежність суддів. Щоб полегшити викладення положень Висновку, КРЕС вирішила використовувати в тексті єдиний термін «судова рада». В Україні повноваження судової ради виконує Вища рада правосуддя.

- навчання суддів;
- контроль та управління самостійним бюджетом;
- адміністрування судів;
- захист репутації правосуддя;
- надання рекомендацій іншим гілкам влади держави;
- співпраця з іншими відповідними органами на національному, європейському та міжнародному рівнях;
- відповідальність перед громадськістю: прозорість, підзвітність та звітування⁵.

Для підтримання незалежності судової влади визначальним є незалежність у призначенні та *просуванні суддів по службі*, які не мають здійснюватися парламентом або виконавчою владою. **Бажано, щоб це було завданням судової ради** (пункт 48 Висновку КРЕС № 10 (2007)).

Хоча призначення чи просування суддів шляхом прийняття офіційного акта глави держави є досить поширеним, з огляду на важливість ролі суддів у суспільстві та для того, щоб підкреслити фундаментальну природу їхньої функції, *глави держав мають бути зв'язані пропозицією, яка подається судовою радою*. Це не повинна бути проста консультація із судовою радою щодо пропозиції про призначення, підготовленої виконавчою владою, оскільки лише той факт, що пропозиція походить від політичного органу, може мати негативний вплив на імідж незалежності судді, незважаючи на особисті якості запропонованого кандидата. Повинна існувати цілковита прозорість в умовах відбору кандидатів так, щоб судді та суспільство самі могли переконатися в тому, що призначення зроблено винятково на підставі заслуг кандидата, його кваліфікації, здібностей, порядності, почуття незалежності, неупередженості та ефективності. Тому дуже важливо, аби згідно з практикою деяких країн *кожна судова рада зробила критерії призначення та просування судді по службі доступними для громадськості* (пункт 50 Висновку КРЕС № 10 (2007)).

Судова рада, виконуючи свою роль, зокрема *щодо адміністрування судової системи* та навчання, також повинна забезпечити, щоб процедури суддівських призначень та кар'єрного зростання, які ґрунтуються на заслугах особи, були відкритими для кола кандидатів, яке якнайширше відображає багатоманітність у суспільстві (пункт 50 Висновку КРЕС № 10 (2007)). Окрім того, коли це стосується вищих посад, *особливо голови певної юрисдикції*, судова рада повинна офіційно поширити загальний опис вакансії та якісних вимог до кандидатів, щоб забезпечити прозорість і підзвітність вибору, зробленого органом призначення. Цей вибір повинен ґрунтуватися винятково на заслугах кандидата, а не на суб'єктивних причинах, таких як особисті, політичні міркування чи інтереси об'єднання або професії (пункт 51 Висновку КРЕС № 10 (2007)). Отже, згідно із Висновком КРЕС № 10 (2007) «Про судову раду на службі суспільству» судова рада може мати розширені фінансові повноваження

⁵ Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про судову раду на службі суспільству. URL: <https://rm.coe.int/opinion-n-10-2007-on-council-for-the-judiciary-in-the-service-of-socie/16806a1fbb>

щодо обговорення та управління бюджетом судової влади, а також повноваження з адміністрування різних судів задля кращої якості правосуддя⁶.

Згідно з Рекомендацією CM/Res (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи (далі – Рекомендація) державам-членам щодо суддів «Незалежність, ефективність та обов'язки» рішення, які стосуються добору та підвищення суддів по службі, мають ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, які попередньо визначені законом чи компетентними органами влади. Прийняття таких рішень має базуватися на заслугах, з урахуванням кваліфікації, вмінь та потенціалу, необхідних для вирішення справ при застосуванні закону, зберігаючи повагу до людської гідності (пункт 44 Рекомендації).

Орган влади, який приймає рішення щодо добору та підвищення суддів по службі, повинен бути незалежним від виконавчої та законодавчої влади. Для гарантування незалежності такого органу щонайменше половина його членів мають становити судді, обрані самими ж суддями (пункт 46 Рекомендації).

Проте, коли конституційними або іншими правовими положеннями передбачено, що рішення про добір та підвищення суддів по службі приймає глава держави, уряд або законодавча влада, незалежний та компетентний *орган*, значна кількість членів якого сформована із суддів (без шкоди нормам Розділу IV, які застосовуються до рад суддів), повинен мати повноваження надавати рекомендації або викладати свою точку зору, які відповідний орган, що здійснює призначення, має застосовувати на практиці (пункт 47 Рекомендації).

Членство незалежних органів влади, зазначених у параграфах 46 та 47, повинно забезпечувати якнайширше представництво. Їхня діяльність має бути прозорою. Кандидат, який не пройшов етап добору, повинен мати право оскаржити рішення або принаймні процедуру, згідно з якою було прийняте це рішення (пункт 48 Рекомендації)⁷. В Основних принципах незалежності судових органів зазначено: «Підвищення суддів на посаді, де існує така система, варто здійснювати на основі об'єктивних факторів, зокрема здібностей, моральних якостей і досвіду» (п. 13)⁸. У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № 94 (12) також з цього приводу чітко зазначено: «Всі рішення, що стосуються професійної кар'єри суддів, повинні ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, а відбір і кар'єра суддів повинні ґрунтуватися на заслугах, з урахуванням кваліфікації, моральних якостей, здібностей і ефективності»⁹. У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R 94 (12) пояснюється, що це правило застосовується до усіх осіб, що виконують судові функції, включаючи тих осіб, які займаються конституційними, кримінальними, цивільними, комерційними й адміністративними правовими питаннями.

Отже, існує загальна позиція, що суддівські адміністративні призначення повинні здійснюватися «з урахуванням здібностей», заснованих на «об'єктивних

⁶ Висновок КРЄС № 10 (2007).

⁷ Рекомендація CM/Res (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text

⁸ Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_201#Text

⁹ Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13.10.94 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_323#Text

критеріях», і що при цьому не повинні враховуватися політичні міркування (пункт 17 Висновку КРЄС № 1 (2001))¹⁰.

2. Підстави для призначення (підвищення на посаді) суддів (європейській досвід).

У деяких країнах конституційно закріплено прямий політичний вплив на процес призначення суддів. Там, де судді обираються населенням (*Швейцарія* – суди на рівні кантонів) або парламентом (*Швейцарія* – суди на федеральному рівні; *Словенія, Північна Македонія, Німеччина* – до Федерального конституційного суду), мета полягає в тому, щоб надати судовій владі при здійсненні її функцій певну пряму демократичну основу. Однак «не можна підпорядковувати призначення або підвищення на посаді судді вузьким партійним політичним міркуванням. У тих випадках, коли існує який-небудь ризик того, що це відбудеться або може відбутися саме подібним чином, такий метод скоріше небезпечний, ніж ефективний» (пункт 19 Висновку КРЄС № 1 (2001)).

Навіть у тих випадках, коли існує окремий орган, що відповідає за процес призначення або підвищення суддів на посаді, на практиці вплив політичних міркувань не виключається. Так, наприклад, у *Хорватії* Вища судова рада, що складається з 11 членів (семи суддів, двох адвокатів і двох науковців) відповідає за таке призначення, але міністерство юстиції може запропонувати, щоб ці 11 членів обиралися палатою представників хорватського парламенту, і Вища судова рада повинна консультиватися у відношенні будь-яких подібних призначень із комітетом із судових питань хорватського парламенту, що контролюється партією, яка на цей момент формує уряд. І хоча в статті 4 переглянутої Конституції Хорватії йдеться про принцип поділу влади, далі там зазначається, що це включає «всі форми взаємного співробітництва й контролю відносно владних органів», що, зрозуміло, не виключає політичного впливу на призначення суддів або їхнє просування по службі (пункт 20 Висновку КРЄС № 1 (2001)).

Що стосується інших країн, то існують розбіжності між країнами з кар'єрними суддями (у більшості країн континентального права) і тими країнами, де судді призначаються з кола досвідчених практиків (наприклад, *Данія*, країни загального права: *Кіпр, Мальта, Сполучене Королівство*) (пункт 21 Висновку КРЄС № 1 (2001)). У країнах із кар'єрними суддями первісне призначення суддів, як правило, залежить від об'єктивних успіхів при проходженні іспитів. Передбачається, що існують такі важливі питання: (а) чи досить конкурсних іспитів, чи не потрібно оцінювати й особисті якості, а також навчати практичним навичкам, а потім перевіряти їх на іспитах; (б) чи варто залучати вже на цьому етапі незалежні органи виконавчої й законодавчої влади (в Австрії, наприклад, *Personalsenates*, що складається з п'яти суддів, має офіційну можливість давати рекомендації відносно підвищення суддів на посаді,

¹⁰ Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a52#Text (далі – Висновок КРЄС № 1 (2001)).

але не відіграє такої ролі відносно призначень) (пункт 22 Висновку КРЕС № 1 (2001)).

У всіх перерахованих вище ситуаціях «об'єктивні стандарти потрібні не тільки для того, щоб виключити політичний вплив, але й з інших міркувань, насамперед через ризики фаворитизму, консерватизму й корпоративізму (або «клонування»), які існують, якщо призначення здійснюється не на основі певної процедури, а на основі особистих рекомендацій» (пункт 24 Висновку КРЕС № 1 (2001)). Будь-які «об'єктивні критерії», спрямовані на забезпечення того, щоб відбір і підвищення на посаді суддів здійснювалися «на основі заслуг, з урахуванням кваліфікації, моральних якостей, професіоналізму й ефективності», викладені в узагальнених формулюваннях. Проте, важливим є те, який справжній зміст будуть мати ці положення в кожній конкретній державі і як вони будуть застосовуватися. КРЕС рекомендувала, щоб органи, які в державах-членах відповідають за призначення і підвищення суддів на посаді розробили, опублікували й упровадили об'єктивні критерії для забезпечення того, щоб відбір і кар'єра суддів «ґрунтувалися на заслугах з урахуванням кваліфікації, моральних якостей, професіоналізму й ефективності». Після того, як це буде зроблено, органи влади, що несуть відповідальність за будь-яке призначення або просування по службі, повинні будуть діяти відповідним чином, і тоді стане можливим проаналізувати зміст прийнятих критеріїв та їх практичні результати (пункт 25 Висновку КРЕС № 1 (2001)).

Аналіз законодавства європейських країн свідчить, що подібні опубліковані критерії, як правило, відсутні. Загальні критерії були опубліковані лордом-канцлером у *Сполученому Королівстві*, а виконавчі органи *Шотландії* опублікували консультативний документ. Критерії для підвищення суддів на посаді визначені в *австрійському праві*. Багато країн просто покладаються на *моральний авторитет незалежних рад суддів*, які відповідають за призначення або рекомендації при призначенні (наприклад, *Кіпр, Естонія та ін.*) У *Фінляндії* відповідний консультативний орган порівнює заслуги кандидатів. В *Ісландії* Комітет з відбору кандидатур також надає міністру юстиції письмову оцінку кандидатів на пост окружних суддів, при цьому Верховний суд дає рекомендації щодо призначення до Верховного суду. У *Німеччині*, як на федеральному рівні, так і на рівні земель, ради з призначення суддів можуть давати свої письмові висновки (без докладного викладу причин) щодо доцільності призначення або просування кандидатів на пост суддів, і хоча ці висновки не мають обов'язкового характеру для міністра юстиції, вони можуть призвести до критики у тому випадку, якщо міністр їх не врахує. Що стосується викладу причин, то це може розглядатися як позитивна практика, яка може дати більш повне уявлення про ті критерії, що застосовуються в реальності, але є міркування, які перешкоджають викладу причин у конкретних випадках (наприклад, труднощі винесення рішення щодо кандидатів-суперників і конфіденційність джерел інформації)¹¹.

У *Литві*, хоч і не існує чітких критеріїв підвищення суддів на посаді, ефективність роботи окружних суддів оцінюється відповідно до низки

¹¹ Висновок КРЕС № 1 (2001).

кількісних і якісних критеріїв, заснованих переважно на статистичних даних (зокрема, статистичних даних про анулювання судових рішень у результаті оскарження), що втілюється в доповідях, які направляються в департамент зі справ судів міністерства юстиції. Міністр юстиції відіграє лише непряму роль у відборі й підвищенні суддів. Однак така система контролю піддалася жорсткій критиці з боку Асоціації суддів Литви. Статистичні дані відіграють важливу суспільну роль у розумінні й поліпшенні діяльності та ефективності судів. Проте ці дані не є об'єктивними критеріями для оцінки як щодо призначення на нову посаду, так і при підвищенні суддів. Будь-яке використання статистичних даних як допомоги при прийнятті рішень у цьому контексті вимагає великої обережності (пункт 27 Висновку КРЕС №1 (2001)). У Люксембурзі просування по службі враховує строк перебування судді на посаді. Аналогічний підхід у Нідерландах, Бельгії та Італії – підвищення суддів визначається критеріями стажу й компетенції. В Австрії стаж роботи враховується тільки у випадку рівних професійних якостей кандидатів.

В Європейській хартії про статус суддів розглядаються системи підвищення суддів на посаді, «не засновані на стажі» (п. 4.1), а в пояснювальній записці зазначається, що «це є системою, яка жодним чином не виключається Хартією, оскільки така система, зважаючи на все, надає ефективний захист незалежності». Хоча відповідний досвід є необхідною умовою для підвищення суддів, КРЕС вважає, що в сучасному світі *стаж більше не є в цілому прийнятним критерієм для прийняття рішень відносно підвищення суддів на посаді*. Громадськість зацікавлена не тільки в незалежності, але й у високій якості судової влади, і, що особливо важливо в епоху змін, *в якості керівників судових органів. Система підвищення суддів на посаді заснована винятково на стажі роботи, потенційно веде до зниження динамізму, а це не може бути виправдано якою-небудь перевагою з точки зору забезпечення незалежності*¹².

3. Органи, відповідальні за відбір, призначення і кар'єру суддів згідно із законодавством європейських країн.

КРЕС звертає увагу на різні методи призначення суддів. При цьому, існує одностайна думка, що *призначення повинно здійснюватися «на підставі здібностей»*¹³.

Різні методи, що використовуються для відбору суддів, мають як переваги, так і недоліки: «можна стверджувати, що вибори забезпечують більш прямий прояв демократичної законності, але, з іншого боку, це втягує кандидата в кампанії, у політику й провокує спокусу здобувати прихильність певних осіб або ділитися своєю прихильністю з іншими. Кооптування ж з боку існуючих судових працівників може дати технічно кваліфікованих кандидатів, але пов'язане з ризиком консерватизму або корпоративізму (або «клонування»), і, з позицій деяких конституційних підходів, може виглядати зовсім недемократично. Можна також стверджувати, що призначення суддів

¹² Пояснювальна записка до Європейської хартії про статус суддів від 10 липня 1998 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a46#Text

¹³ Висновок КРЕС № 1 (2001).

виконавчою й законодавчою владою буде підсилювати їхній авторитет, але це пов'язано із ризиком залежності суддів від цих органів влади. Ще один метод – призначення суддів незалежним органом» (пункт 33 Висновку КРЕС №1 (2001)).

Найвне розмаїття підходів може неопосередковано призвести до продовження здійснення неприйняттого політичного впливу на призначення суддів. КРЕС відзначила, що неформальні процедури призначення й відкритий політичний вплив на призначення суддів у деяких державах не можуть бути прийняті як моделі в інших державах, особливо тих, що недавно стали на шлях демократії, де необхідно забезпечити незалежність судової влади шляхом упровадження повністю вільних від політичного впливу органів призначення суддів (пункт 34 Висновку КРЕС № 1 (2001)). Як один із прикладів нових демократичних держав КРЕС навела Чехію, де призначення суддів здійснюється президентом за пропозицією міністра юстиції, а підвищення суддів на посаді (зокрема, переведення до суду вищої інстанції, на пост голови або заступника голови суду) – президентом або міністром. Тут не існує Верховної судової ради, хоча судді й засідають у комітетах, які відбирають кандидатів для призначення як суддів (пункт 35 Висновку КРЕС № 1 (2001)). Позиція з цього питання уточнюється в Рекомендації № R 94 (12). Рекомендація починається з оцінки ролі незалежного органу з призначення суддів: *«Орган, що приймає рішення про відбір і кар'єру суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністрації. Для того, щоб гарантувати його незалежність, повинні бути встановлені правила, що забезпечують, наприклад, обрання членів цього органу з кола суддів, а також положення, згідно з яким сам орган вирішує питання своєї процедури»*¹⁴. Приклади «гарантій» надають широкі можливості вибору за межами формальних процедур – це може бути і спеціальний незалежний орган, що дає рекомендації, яких уряд «дотримується на практиці», це може включати також і «право на оскарження рішення в незалежному органі», і загальну (не виражену в конкретних виразах) можливість, чого достатньо, «якщо орган, що приймає рішення, дає гарантії того, що недоречний і неналежний вплив буде відсутнім» (пункт 36 Висновку КРЕС № 1 (2001)). Це формулювання засноване на умовах, які були розроблені в 1994 р. Однак нині КРЕС стурбована у зв'язку з досить розпливчастим характером цих умов у контексті розширеної Європи, де конституційні або правові «традиції» діють недостатньо ефективно, і де формальні процедури просто необхідні та від них небезпечно відмовлятися. З огляду на це, КРЕС вважає, що *будь-яке рішення, пов'язане із призначенням або кар'єрою судді, повинно ґрунтуватися на об'єктивних критеріях і прийматися незалежним органом, або повинні бути забезпечені гарантії того, що таке рішення приймається винятково на основі цих критеріїв*. У пункті 38 Висновку № 1 (2001) КРЕС визнала, що вона не може піти далі в розгляді цього питання з огляду на розмаїтість тих систем, які нині існують в європейських державах. Проте КРЕС є консультативним органом, до повноважень якого

¹⁴ Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13.10.1994 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_323#Text

входить як розгляд можливих змін в існуючих стандартах і практиці, так і розроблення загальноприйнятих стандартів.

На відміну від вказаної Рекомендації, у Європейській хартії про статус суддів міститься таке положення: «Відносно будь-якого рішення, пов'язаного з підбором, прийомом на роботу, призначенням, підвищенням суддів на посаді або звільненням з посади, закон про статус суддів передбачає втручання органу, незалежного від виконавчої й законодавчої влади, у якому принаймні половина тих, хто є членами цього органу, є судьями, вибраними своїми колегами відповідно до методів, що гарантують найширше представництво судової влади»¹⁵. У пояснювальній записці зазначається, що «втручання» незалежного органу розуміється в досить широкому змісті й охоплює висновок, рекомендацію або пропозицію, а також саме рішення.

Більшість європейських держав створили *орган, незалежний від виконавчої та законодавчої влади, що відіграє або виняткову, або менш значну роль відносно призначень і підвищення суддів на посаді* (наприклад, Андорра, Бельгія, Данія, Ірландія, Ісландія, Італія, Кіпр, Литва, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Фінляндія, Франція, Естонія)¹⁶. Відсутність подібного органу у Чехії піддається критиці. На Мальті такий орган існує, але як недолік можна відзначити, що консультації з органом, що приймає рішення про призначення, не мають обов'язкового характеру. У Хорватії, як існуючу проблему, визначено можливість потенційного політичного впливу на подібний орган¹⁷.

Як приклади вищих судових рад, *що відповідають вимогам Європейської хартії*, можна навести такі системи¹⁸.

Відповідно до статті 104 Конституції *Італії* така Рада складається із Президента Республіки, голови Верховного суду й Генерального прокурора касаційного суду, двадцяти суддів, що обираються судовими органами, і десяти членів, що обираються парламентом на спільному засіданні із числа професорів університетів і адвокатів, які мають 15-річний досвід роботи. Згідно зі статтею 105 завданнями Ради є «призначення, підбір і переведення, а також підвищення суддів на посаді та застосування дисциплінарних заходів відносно суддів відповідно до правил організації судової системи». У результаті прийняття законів про реформу судів у 1997 р. в *Угорщині* було створено Національну судову раду, що здійснює повноваження судової адміністрації, зокрема і призначення суддів. Рада складається з голови Верховного суду (голови Ради), дев'яти суддів, міністра юстиції, Генерального прокурора, голови Колегії адвокатів і двох депутатів парламенту. У *Туреччині* Верховна рада вибирає й *підвищує на посаді суддів* і прокурорів. Рада складається із семи членів, включаючи п'ять суддів або від Касаційного суду, або від Державної ради.

¹⁵ Пояснювальна записка до Європейської хартії про статус суддів від 10 липня 1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a46#Text

¹⁶ Висновок КРЕС № 1 (2001).

¹⁷ Пункт 41 Висновку КРЕС № 1 (2001).

¹⁸ Пункт 42 Висновку КРЕС № 1 (2001).

Головує в Раді міністр юстиції, а заступник міністра юстиції за посадою також є членом Ради.

Прикладом країни загального права можна назвати *Ірландію*, де відповідно до акта від 1995 р. про суди й суддівських працівників (розділ 13) було створено Раду з питань судових призначень, завданнями якої є «визначення осіб і інформування уряду про те, що дані особи підходять для призначення на посаду судді». Рада складається із десяти членів: верховного судді, трьох голів: (Верховного суду, окружного суду й районного суду), Генерального прокурора, практикуючого адвоката, що призначається головою Колегії адвокатів, практикуючого стряпчого, призначуваного головою Law society, а також трьох осіб, що призначаються міністром юстиції, які працюють або мають знання чи досвід у сфері комерції, фінансів чи адміністрації, або споживачі, що мають досвід отримання судових послуг. Хоча повністю політичного впливу на даний процес це не виключає¹⁹.

Модель, що існує в *Німеччині*, включає ради, роль яких може бути різною залежно від того, чи йдеться про федеральні суди або суди земель, а також залежно від рівня суду. Існують ради з призначення суддів, чия роль має суто консультативний характер. Крім того, у ряді земель Німеччини передбачається, що судді повинні підбиратися спільно компетентним міністром і комітетом з підбору суддів. Як правило, такий комітет має право вето. Він складається із членів парламенту, суддів, обраних своїми колегами, і адвоката. Участь міністра юстиції розглядається в Німеччині як важливий аспект демократії, оскільки міністр несе відповідальність перед парламентом. З конституційної точки зору вважається важливим, що орган з призначення суддів не повинен складатися винятково із суддів або мати більшість суддів у своєму складі.

Навіть у тих правових системах, де високі стандарти дотримуються в результаті традицій або неформальної самодисципліни, і які, як правило, контролюються з боку вільних ЗМІ, в останні роки усе ширше визнається необхідність більш об'єктивних і формальних гарантій. В інших державах, особливо у колишніх соціалістичних країнах, необхідність у таких гарантіях є надзвичайно актуальною²⁰.

4. Строк перебування на посаді та підстави для звільнення з посади голови суду в європейських країнах.

Держави мають різноманітні варіанти щодо строку перебування голови суду на посаді. Цей строк може коливатися від двох до семи років, з можливістю повторного обрання один чи декілька разів. У деяких країнах голови судів із часу свого призначення чи обрання можуть залишатися на цій посаді до досягнення пенсійного віку. З однієї сторони, *термін перебування на посаді повинен бути достатньо довгим, щоб набутти необхідного досвіду та дати можливість реалізувати задуми щодо кращого надання послуг користувачам судів*. З іншої сторони, *термін перебування на посаді не має бути занадто довгим, оскільки це*

¹⁹ Пункт 43 Висновку КРЕС № 1 (2001).

²⁰ Пункт 45 Висновку КРЕС № 1 (2001).

може призвести до встановлення однакового заведеного порядку та слугувати бар'єром для запровадження нових ідей. КРЄС рекомендує знайти відповідно до національного інституційного контексту належний баланс між окресленими двома напрямками. Також треба зважати, що кожен вибори чи призначення голови суду будуть справляти певний вплив на відповідний суд (пункт 44 Висновку КРЄС № 19 (2016)).

Гарантії незмінюваності судді також застосовуються й до посади голови суду. КРЄС погоджується, що гарантії перебування на посаді та належні умови роботи суддів є абсолютно необхідними елементами існування суддівської незалежності відповідно до всіх міжнародних правових стандартів, включно зі стандартами Ради Європи. Ці стандарти не містять жодних положень, які би заперечували, що принцип незмінюваності судді на посаді має застосовуватися до строку перебування на посаді голів судів, незалежно від того, чи, окрім своїх суддівських повноважень, голови також виконують адміністративні чи управлінські функції²¹.

Якщо судді призначаються головами судів, таке головування повинно тривати повний термін. Голова суду може бути звільнений з посади (наприклад, за наслідками дисциплінарного провадження), якщо, щонайменше, дотримуються ті гарантії та процедури, що встановлено для звільнення з посади звичайного судді. Значні управлінські помилки чи неможливість здійснення повноважень голови суду можуть стати підставою для ініціювання процедури відсторонення від посади. Будь-яке відсторонення голови суду до закінчення терміну його чи її перебування на посаді має відбуватися в рамках чітко визначених процедур та гарантій, на підставі зрозумілих та об'єктивних критеріїв²². Більше того, процедури у випадках дострокового відсторонення голови суду від посади мають бути прозорими, а будь-який ризик політичного втручання має бути однозначно усунутий. Відповідно, представники виконавчої влади, наприклад, Міністерства юстиції, мають уникати участі в цьому процесі. *Також процедури не мають відрізнятися від загальних процедур, що застосовуються до суддів.* Звільнення голови суду з адміністративної посади – чи то в результаті впливу строку мандату, чи у випадку дострокового звільнення – не повинні, як правило, впливати на здійснення ним чи нею повноважень судді²³.

5. Особливості призначення та повноважень Голови Верховного Суду відповідно до норм законодавства європейських країн.

Голови найвищих судових інстанцій мають особливі повноваження, які впливають із ролі цих судів²⁴. Разом із тим, КРЄС висловлює думку, що голова Верховного Суду є також головою свого відповідного суду і, у цьому відношенні, усі завдання та принципи, сформульовані у Висновку № 1 (2001) КРЄС

²¹ Пункт 45 Висновку КРЄС № 1 (2001). Див. також рішення ЄСПЛ по справі «Бака проти Угорщини» (Бака v. Hungary Grand Chamber no. 20261/12, 23 June 2016), п. 17 спільної окремої думки суддів Пінто де Альбукерка (Pinto de Albuquerque) та Дедова (Dedov).

²² Пункт 46 Висновку № 1 (2001).

²³ Пункти 47, 48 Висновку КРЄС № 1 (2001).

²⁴ Розділ IV Висновку КРЄС № 1 (2001).

застосовуються також і до голів Верховних Судів. Голови Верховних Судів можуть бути наділені додатковими спеціальними повноваженнями відповідно до місця, яке вони займають усередині національної судової системи. Ці спеціальні повноваження різняться в державах та включають, наприклад, такі:

- представництво судової влади країни;
- надання висновків судової влади стосовно її бачення стратегічного розвитку країни та розробки законодавства, яке стосується функціонування правосуддя;
- участь у консультаціях у процесі підготовки державного бюджету та розподілу ресурсів для судової гілки влади;
- підготовка річних звітів до відома Парламенту щодо поточного стану справ у судовій владі.

У деяких державах голови Верховного Суду є за посадою головами судових рад, і на цій посаді вони безпосередньо, на національному рівні, є залученими до питань адміністрування судової влади, призначення, просування та звільнення суддів, дисциплінарного провадження щодо суддів, вирішення різних конфліктних ситуацій тощо.

Звертаючи увагу на особливості повноважень голів Верховних Судів, КРЄС застерігає стосовно ризику надмірного накопичення різних владних функцій у межах цієї посади, що може мати негативний ефект стосовно незалежності суддів і довіри громадськості до безсторонності судової влади²⁵.

Майже в усіх державах-членах процедури вибору чи призначення голів Верховних Судів відрізняються від процедур, що застосовуються до інших голів судів. КРЄС наголошує, що процедура вибору чи призначення голови Верховного Суду має відповідати певним критеріям та забезпечувати гарантії поваги до фундаментальних принципів суддівської незалежності та неупередженості суддів. Такі процедури вибору чи призначення мають бути врегульовані законодавством та ґрунтуватися на врахуванні особистих досягнень кандидата. Ці процедури повинні виключати будь-яку можливість політичного впливу. Таких ризиків формально можна уникнути, застосовуючи модель, за якою вибори голови здійснюють самі судді відповідного Верховного Суду. КРЄС вбачає певну цінність у такій моделі.

Положення, які регулюють тривалість перебування на посаді голів Верховних Судів, є значно розбіжними серед держав-членів: з однієї сторони, існує дворічний термін з можливістю одного повторного перебування на посаді, а з іншої – невизначений термін, до досягнення суддею пенсійного віку. КРЄС не пропонує певних рекомендацій стосовно належної тривалості перебування на посаді голови Верховного Суду. Така тривалість залежить від національної правової системи та, відповідно, від обсягу ролі й повноважень певної посади. Однак голови Верховних Судів повинні отримати достатню кількість часу, щоб виконувати свої завдання незалежно й безсторонньо, вільно від політичного чи будь-якого зовнішнього тиску²⁶.

²⁵ Пункт 52 Висновку № 1 (2001).

²⁶ Пункти 53-55 Висновку № 1 (2001).

6. Положення законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо врегулювання процедури обрання (призначення) суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад» (реєстр. № 8296 від 21.12.2022 р.) у контексті судоустрійного законодавства європейських країн.

Конституція України не містить вимог щодо порядку обрання / призначення суддів на адміністративні посади.

Конституційний Суд України (далі – КСУ) у пункті 8 мотивувальної частини рішення від 16.10.2001 року № 14 (справа про призначення суддів) серед іншого зазначив, що аналіз норм Конституції України стосовно питання про призначення суддів на посади голів судів загальної юрисдикції, їх заступників та звільнення їх з цих посад доводить, що Основний Закон України не містить положень про призначення/обрання голів судів загальної юрисдикції, заступників та їх звільнення. При цьому, виходячи зі змісту пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України, призначення на адміністративні посади голів судів загальної юрисдикції та їх заступників має визначатися виключно законом.

Водночас необхідно враховувати, що жоден прийнятий закон щодо питання обрання / призначення суддів на адміністративні посади не повинен суперечити Конституції України та порушувати гарантії діяльності суддів (зокрема, в частині незалежності та недоторканності суддів відповідно до вимог статті 126 Конституції України). Зокрема, КСУ рішенням від 16.05.2007 № 1 визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини п'ятої статті 20 Закону «Про судоустрій України», відповідно до якого голова суду, заступник голови суду призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України.

Стаття 126 Конституції України передбачає, що незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України. Загальною хартією судді²⁷ (стаття 1) передбачено, що незалежність судді є неодмінною умовою неупередженого відправлення правосуддя згідно із законом. Це нероздільні поняття. Всі інституції та органи влади, як національні, так і міжнародні, повинні поважати, захищати та оберігати цю незалежність.

Зміст наведених у статті 126 Конституції України гарантій незалежності суддів розкрито у рішенні КСУ від 01.12.2004 № 19-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону «Про судоустрій і статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу), відповідно до якого незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу. Вона є конституційним принципом організації та функціонування судів, а також професійної діяльності суддів, які при здійсненні правосуддя підкоряються лише

²⁷ Загальна (Універсальна) хартія судді, ухвалена 17.11.1999 Центральною радою Міжнародної асоціації суддів в Тайпеї. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j63#Text

закону. Як зазначено в рішенні, незалежність суддів забезпечується, у тому числі *суддівським самоврядуванням. Не допускається зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів в разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів.*

Діяльність *суддівського самоврядування* гарантоване статтею 130-1 Конституції України, відповідно до якої *для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до закону діє суддівське самоврядування.* Суддівська незалежність не є виключним правом чи привілеєм, що надається суддям в їхніх особистих інтересах. Вона надається в інтересах верховенства права та тих, хто шукає та сподівається на правосуддя. Незалежність як умова суддівської безсторонності, таким чином, є гарантією рівності громадян перед судом (пункти 8, 9 Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про судову раду на службі суспільству (далі – Висновок КРЄС № 10 (2007))).

Згідно з пунктом 1.8 Європейської хартії про статус суддів (1998 р.) судді через своїх представників та професійні організації залучаються до винесення рішень стосовно управління судами, визначення судового бюджету та його розподілу на місцевому і національному рівнях.

В Україні на законодавчому рівні передбачено, що до повноважень органів *суддівського самоврядування* належить обрання суддів на адміністративні посади в судах у порядку, встановленому цим Законом (пункт 4 частини четвертої статті 126 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Організаційними формами *суддівського самоврядування* в Україні є збори суддів, Рада суддів України, з'їзд суддів України (частина перша статті 127 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Суддівське самоврядування в Україні здійснюється через, зокрема, збори суддів місцевого суду, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду (а у передбачених цим Законом випадках – апеляційної палати вищого спеціалізованого суду), Пленум Верховного Суду (пункт 1 частини другої статті 127 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

Із наведеного вбачається, що *повноваження щодо обрання суддів на адміністративні посади належать саме зборам суддів відповідних судів.* При цьому такі збори суддів є самостійними самоврядними формуваннями, а чинне законодавство не передбачає підпорядкування цих органів жодному іншому органу, в тому числі іншим органам *суддівського самоврядування* (відповідно до частини першої статті 127 Закону «Про судоустрій і статус суддів»), або іншим посадовим особам (адміністративним посадам), у тому числі голові Верховного Суду (відповідно до частини другої статті 39 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

Метою діяльності Голови Верховного Суду є представлення Верховного Суду та виконання інших функцій щодо його діяльності. Так, відповідно до частини другої статті 39 Закону «Про судоустрій і статус суддів» Голова: 1) представляє Верховний Суд як найвищий суд у системі судоустрою України у зносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, а також із судовими органами інших держав

та міжнародними організаціями; 2) визначає адміністративні повноваження заступника Голови Верховного Суду; 3) скликає Пленум Верховного Суду; вносить на розгляд Пленуму подання щодо обрання на посаду секретаря Пленуму; вносить на розгляд Пленуму питання та головує на його засіданнях; 4) контролює ефективність діяльності апарату Верховного Суду, погоджує призначення на посаду керівника апарату суду та його першого заступника, вносить подання про застосування до керівника апарату суду та його першого заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства; 5) інформує Пленум про діяльність Верховного Суду; 6) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Отже, серед завдань та повноважень Голови Верховного Суду відсутнє адміністрування діяльності місцевих та апеляційних судів. Надання Голові Верховного Суду повноважень щодо призначення суддів на адміністративні посади в місцевих та апеляційних судах, а також звільнення з цих посад *може розглядатися як втручання одного суду (Верховного Суду) в адміністративну діяльність, не пов'язану зі здійсненням правосуддя, інших судів (першої та апеляційної інстанції).*

Окрім того, частина перша статті 39 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що Голова Верховного Суду обирається на посаду та звільняється з посади шляхом таємного голосування Пленумом Верховного Суду з числа суддів Верховного Суду в порядку, встановленому цим Законом. Тобто, чинна редакція вказаного закону передбачає обрання Голови Верховного Суду Пленумом Верховного Суду, який відповідно до статті 127 Закону «Про судоустрій і статус суддів» фактично є органом суддівського самоуправління, аналогічним до зборів суддів.

Надання Голові Верховного Суду пропонованих законопроектом № 8296 повноважень не враховує низку рекомендацій Консультативної ради європейських суддів, зокрема щодо необхідності:

- уникнення концентрації повноважень та функцій в руках обмеженої групи осіб (пункт 8 Висновку КРЕС № 19 (2016));
- дотримання процедури призначення голів судів, подібної до правил добору та призначення суддів. Це включає процес оцінки кандидатів та *наявність інституції, яка має повноваження відбирати або призначати суддів відповідно до стандартів, встановлених Рекомендацією (2010) 12 та попередніми Висновками КРЕС (пункт 38 Висновку КРЕС № 19 (2016));*
- дотримання незалежності у призначенні та просуванні суддів по службі, які не мають здійснюватися парламентом або виконавчою владою. *Бажано, щоб це було завданням судової ради (пункт 48 Висновку КРЕС № 10 (2007));*
- виключення політичного впливу, насамперед через ризик фаворитизму, консерватизму й корпоративізму (або «клонування»), які існують, *якщо призначення здійснюється не на основі певної процедури, а на основі особистих рекомендацій (пункт 24 Висновку КРЕС № 1 (2001));*
- уникнення ризику надмірного накопичення різних владних функцій у межах цієї посади, що може мати негативний ефект стосовно незалежності

суддів і довіри громадськості до безсторонності судової влади (пункт 52 Висновку КРЄС № 1 (2001)).

Окрім того, КРЄС звертає увагу, що у рішення, пов'язані з підбором, прийомом на роботу, призначенням, підвищенням суддів на посаді або звільненням з посади, можливе втручання лише *органу, який є незалежним від виконавчої й законодавчої влади, а також у якому принаймні половина тих, хто є членами даного органу, є суддями, вибраними своїми колегами відповідно до методів, що гарантують найширше представництво судової влади*²⁸. Тобто, йдеться про необхідність колегіального ухвалення рішень у питаннях обрання/призначення суддів на адміністративні посади.

Висновки²⁹.

1. Процедури призначення голів судів мають слідувати правилам, подібним до правил добору та призначення суддів. Це включає процес оцінки кандидатів та наявність інституції, яка має повноваження *відбирати або призначати суддів відповідно до стандартів, які встановлено Рекомендацією (2010) 12 та попередніми Висновками КРЄС (пункт 38 Висновку КРЄС № 19 (2016))*.

2. Система добору та призначення голів судів, як правило, має включати конкурсну систему, що базується на оголошенні відкритого конкурсу серед кандидатів, які відповідають попередньо визначеним критеріям, зазначеним у законі.

3. Найкращий кандидат має вибиратися згідно із положеннями Рекомендації (2010) 1217 та Висновку КРЄС № 1 (2001): КРЄС рекомендувала органам, які в державах-членах або відповідають за призначення та просування суддів по службі, або надають рекомендації щодо призначення та просування по службі, розробити, оприлюднити й запровадити об'єктивні критерії для забезпечення того, щоб добір і кар'єра суддів ґрунтувалися на професійних якостях з урахуванням кваліфікації, порядності, здібностей та ефективності.

4. Судді відповідного суду також мають бути залучені до процесу добору голови суду. Форматом такого залучення може бути *голосування суддів, результати якого можуть мати обов'язковий або консультативний характер* (пункт 39 Висновку КРЄС № 19 (2016)).

5. Для підтримання незалежності судової влади визначальним є незалежність у призначенні та просуванні суддів по службі, які не мають здійснюватися парламентом або виконавчою владою. *Бажано, щоб це було завданням судової ради* (пункт 48 Висновку КРЄС № 10 (2007)).

6. Судова рада, виконуючи свою роль, зокрема щодо адміністрування судової системи та навчання, також повинна забезпечити, щоб процедури суддівських призначень та кар'єрного зростання, які ґрунтуються на заслугах особи, були відкритими для кола кандидатів, яке якнайширше відображає багатоманітність у суспільстві (пункт 50 Висновку КРЄС № 10 (2007)).

²⁸ Пояснювальна записка до Європейської хартії про статус суддів від 10 липня 1998 року.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a46#Text

²⁹ Висновки сформовані згідно з рекомендаціями Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи, а також з урахуванням рекомендацій інших уповноважених органів Ради Європи.

7. Судова рада повинна офіційно поширити загальний опис вакансії та якісних вимог до кандидатів, щоб забезпечити прозорість і підзвітність вибору, зробленого органом призначення. Цей вибір повинен ґрунтуватися винятково на заслугах кандидата, а не на суб'єктивних причинах, таких, як особисті, політичні міркування чи інтереси об'єднання або професії (пункт 51 Висновку КРЕС № 10 (2007)).

8. Об'єктивні стандарти потрібні не лише для того, щоб виключити політичний вплив, а й з інших міркувань, насамперед через ризик призначення на суддівські посади не за певною процедурою, а на основі особистих рекомендацій (пункт 24 Висновку КРЕС № 1 (2001)).

9. Орган, що приймає рішення про відбір і кар'єру суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністрації. Для того, щоб гарантувати його незалежність, повинні бути встановлені правила, що забезпечують, наприклад, *обрання членів цього органу з кола суддів, а також положення, згідно з якими сам орган вирішує питання своєї процедури* (Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13.10.1994 р.).

10. Гарантії незмінюваності судді також застосовуються й до посади голови суду. Гарантії перебування на посаді та належні умови роботи суддів є абсолютно необхідними елементами існування суддівської незалежності відповідно до всіх міжнародних правових стандартів, включно зі стандартами Ради Європи (рішення ЄСПЛ по справі «Бака проти Угорщини» (Baكا v. Hungary Grand Chamber no. 20261/12, 23 June 2016), п. 17 спільної окремої думки суддів Пінто де Альбукерка (Pinto de Albuquerque) та Дєдова (Dedov); пункт 45 Висновку КРЕС № 19 (2016)).

11. Голова суду може бути звільнений з посади (наприклад, за наслідками дисциплінарного провадження), якщо, щонайменше, дотримуються ті гарантії та процедури, які встановлено для звільнення з посади звичайного судді. Значні управлінські помилки чи неможливість здійснення повноважень голови суду можуть стати підставою для ініціювання *процедури відсторонення від посади*. Будь-яке відсторонення голови суду до закінчення терміну його перебування на посаді має відбуватися в рамках чітко визначених процедур та гарантій, на підставі зрозумілих та об'єктивних критеріїв (пункт 46 Висновку КРЕС № 1 (2001)). Процедури у випадках дострокового відсторонення голови суду від посади мають бути прозорими, а будь-який ризик політичного втручання має бути однозначно усунутий. Також процедури не повинні відрізнятися від загальних процедур, що застосовуються до суддів (пункти 46, 47 Висновку КРЕС № 19 (2016)).

12. Звертаючи увагу на особливості повноважень голів верховних судів, КРЕС застерігає стосовно *ризиків надмірного накопичення* різних владних функцій у межах цієї посади, що може мати негативний ефект стосовно незалежності суддів і довіри громадськості до безсторонності судової влади (пункт 52 Висновку КРЕС № 1 (2001)).

Законодавче врегулювання процедури обрання суддів на адміністративні посади у деяких країнах Європи³⁰

*Албанія*³¹. Закон № 96/2016 «Про статус суддів і прокурорів у Республіці Албанія» встановлює наступне.

Стаття 51. Вибори голови Верховного суду

1. Голова Верховного суду обирається загальними зборами суду строком на три роки без права переобрання.

2. Кандидат, який може бути обраний головою суду, повинен: а) мати стаж роботи у відповідному суді не менше трьох років; б) не мати чинних дисциплінарних стягнень; с) отримати принаймні оцінку «дуже добре» у двох попередніх етичних та професійних оцінках; d) судді, призначені відповідно до статті 49 цього Закону, повинні отримати принаймні «дуже добре» у попередній етичній та професійній оцінці діяльності.

3. Загальні збори всіх мирових суддів очолює голова суду у випадку, передбаченому пунктом «а» пункту 4 цієї статті, та заступник голови у випадку, передбаченому пунктом «б» пункту 4» цієї статті.

4. Голова загальних зборів запрошує всіх кандидатів, які відповідають юридичним критеріям, балотуватися як кандидати протягом десяти днів для обрання головою: а) принаймні за два місяці до закінчення повноважень діючого голови; б) принаймні протягом десяти днів з моменту дострокового припинення повноважень голови.

5. Голова суду повідомляє членів загальних зборів Верховного суду про загальні збори та надає список кандидатів, які висловили зацікавленість стати головою, принаймні за місяць до закінчення повноважень. Загальні збори проводяться не менше ніж за два тижні до закінчення повноважень голови.

6. Заступник голови суду повідомляє членів загальних зборів Верховного Суду про загальні збори та надає список кандидатів, які виявили зацікавленість стати головою, не пізніше ніж через два тижні після закінчення встановленого терміну. Загальні збори проводяться не пізніше ніж через місяць після дострокового припинення повноважень голови.

7. Рішення про обрання голови приймається абсолютною більшістю голосів усіх учасників загальних зборів.

8. Якщо під час першого голосування жоден із кандидатів не набере необхідної кількості голосів, негайно проводиться повторне голосування між двома кандидатами, які набрали найбільшу кількість голосів. Якщо навіть у другому голосуванні жоден кандидат не набере необхідної кількості голосів, обраним вважається магістрат, який набрав більшість голосів. У разі рівного розподілу голосів перевагу має суддя з більшим стажем роботи на посаді магістрата.

³⁰ Інформація отримана із бази ECPRD (запит 5094).

³¹ European Center for Parliamentary Research and Documentation. Request 5094. Assembly of Albania. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/709192>

9. Рада встановлює детальні правила щодо порядку проведення загальних зборів, голосування, порядку підрахунку результатів голосування.

Стаття 52. Призначення інших голів

1. Термін повноважень голів інших судів і органів прокуратури, крім Генерального прокурора, становить три роки з правом одноразового переобрання. Термін повноважень голови Спеціальної прокуратури становить три роки без права переобрання.

2. Не пізніше, як за шість місяців до закінчення першого строку голова суду чи прокуратури з правом переобрання може подати заяву на повторний строк. Якщо голова не подає заяву на другий термін протягом зазначеного часу, вважається, що він залишив посаду голови після закінчення повноважень.

3. Якщо чинний голова подає заяву на повторне призначення, він/вона підлягає перевірці довідкової інформації відповідною Радою не пізніше, ніж за три місяці до закінчення першого терміну, відповідно до правил, передбачених пунктами 2–7 статті 32 цього Закону.

4. Голова може бути повторно призначений на другий термін лише в тому випадку, якщо він/вона успішно проходить оцінювання згідно з частинами 2–7 статті 32 цього Закону, а також якщо оцінка роботи як голови та магістра є принаймні «дуже добре».

5. Рада приймає рішення не пізніше трьох місяців з моменту закінчення повноважень голови.

6. Якщо голова йде у відставку або заяву про повторне призначення відхилено, Рада публікує оголошення про вакансію на посаду голови для кандидатів, які відповідають критеріям просування, не пізніше трьох місяців після закінчення повноважень чинного голови.

7. Заява надсилається мировим суддям відповідного суду чи прокуратури. Якщо у відповідному суді чи прокуратурі посада стає остаточно вакантною в період від двох місяців до закінчення повноважень голови до трьох місяців після закінчення повноважень голови, заява повинна бути адресована будь-якому магістрату, що відповідає критеріям голови.

8. Відповідно до пункту 7 цієї статті конкурс на подання заявок публікується на офіційному веб-сайті Ради, містить необхідну інформацію щодо вакансії та визначає: а) кінцевий термін подання заявок (не менше двох тижнів з дня публікації); б) інформацію і документи, які додаються до заяви; с) порядок подання заявок і місце, куди необхідно подати заявку.

9. Відповідна Рада оцінює, чи відповідають заявники критеріям, викладеним у частині 6 статті 47. Вона проводить оцінку згідно з положеннями частин 2–7 статті 32 цього Закону. Заявники, які не відповідають критеріям, визначеним Законом, або не успішно пройшли оцінку активів і перевірку, звільняються від процедури.

10. Рада розглядає заявки та ранжує кандидатів, які відповідають критеріям, посилаючись на відповідні показники.

11. Рада призначає кандидата, який отримав найкращу оцінку, на посаду голови.

Велика Британія. Жодна з адміністративних посад суду у Великій Британії не обирається. Призначення на керівні посади суддів здійснюється на основі відкритого конкурсу, приблизно так само, як і для «звичайних» призначень суддів. Важливі та бажані критерії для посади будуть визначені та оцінені членами комісії з відбору, як і у випадку будь-якого іншого призначення судді.

Латвія. Згідно § 125 Закону про суди голова суду виконує такі завдання:

- 1) організовує діловодство судової установи;
- 2) контролює використання майна судової установи;
- 3) готує проект кошторису судової установи та подає його міністру, який відповідає за сектор політики;
- 4) розпоряджається бюджетними коштами судової установи;
- 5) відповідає за організацію бухгалтерського обліку судової установи;
- 6) призначає на посади та звільняє з посади судових виконавців;
- 7) виконує інші обов'язки, покладені на нього правилами внутрішнього розпорядку суду та канцелярії суду.

Голови судів першої та другої інстанцій призначаються на посаду строком на п'ять років міністром юстиції. Призначення відбувається на основі публічного конкурсу, після перевірки доброчесності кандидата.

Німеччина. Судді судів земель обираються спільно міністром юстиції землі та комітетом для відбору суддів. Комітети не мають повноважень приймати одноосібні чи остаточні рішення. Стаття 98 (4) Основного закону не дає вказівок щодо складу комітетів, і тому земельні округи мають значну свободу вирішувати це питання. До складу Комітету, зазвичай, входять: депутати відповідних парламентів земель, члени уряду землі, представники певних професій (судді, адвокати, викладачі університетів).

Правила відбору членів також відрізняються. Залежно від землі, члени, які не є депутатами, після того, як їх пропонує їхня професійна група, також повинні бути затверджені парламентом землі. Комітети з відбору суддів також пов'язані у своєму відборі суддів принципом відбору найкращих (стаття 33 (2) Основного Закону).

Як правило, професійні судді спочатку призначаються на випробувальний термін (*розділ 12 (1) Закону Німеччини про судоустрій*). Після трьох років служби вони можуть бути призначені суддями довічно (*розділ 10 (1) Закону Німеччини про судоустрій*). Не пізніше, ніж через п'ять років після призначення, суддя на випробувальному терміні має бути призначений суддею довічно (стаття 12 (2) Закону Німеччини про судоустрій). За виняткових обставин суддя може бути призначений «на фіксований термін».

Компетентний федеральний міністр разом із комітетом з відбору суддів приймає рішення про призначення суддів вищих судів (стаття 95 (2) Основного закону). До складу комітету входять міністри землі, відповідальні за певну галузь, і 16 членів, обраних Бундестагом (стаття 95 (2) Основного закону, розділ 5 (5) Закону про вибори суддів). Згідно зі статтями 55, 57 Закону про судоустрій Німеччини, радник голови федерального суду, до якого має бути призначений суддя, видає письмовий висновок, який не має обов'язкової сили

для комітету, щодо особистої та професійної придатності кандидатів. Потім комітет з відбору суддів розглядає, чи має особа, запропонована на посаду судді, об'єктивні та особисті якості для цієї посади (розділ 11 Закону про вибори суддів). Рішення комітету з відбору суддів підпорядковується принципу відбору найкращих, (стаття 33 (2) Основного закону).

Норвегія. Номінаційна рада для суддів є центральним органом для призначення суддів і голів судів у Норвегії. Король у Раді призначає суддів у Верховний суд, апеляційні суди, окружні суди, суди консолідації землі за рекомендацією Ради з призначення суддів. Номінаційна рада надає подальші рекомендації або приймає рішення щодо більшості суддів. Номінаційна рада рекомендує трьох претендентів у порядку пріоритету на кожну посаду, і очікується, що Король призначить особу, яка буде номінована першою. Номінаційна рада є зовнішнім, незалежним і автономним органом, який призначається Королем і має, по суті, вирішальну функцію в усіх суддівських призначеннях. Номінаційній раді надає допомогу секретаріат при адміністрації суду.

Польща. Відповідно до *статті 12 Закону про Верховний Суд* (призначення Першого Голови Верховного Суду):

§ 1. Перший Голова Верховного Суду призначається Президентом Республіки Польща строком на шість років із п'яти кандидатів, *обраних Загальними зборами суддів Верховного Суду*, і може бути призначений повторно лише один раз. Особа, призначена на посаду Першого Голови Верховного Суду, може обіймати цю посаду лише до виходу на пенсію, відставки або закінчення повноважень судді Верховного Суду.

§ 2. *Загальні збори суддів Верховного Суду обирають кандидатів на посаду Першого Голови Верховного Суду з числа діючих суддів Верховного Суду не пізніше ніж за 6 тижнів до закінчення терміну повноважень Першого Голови Верховного Суду або протягом 14 днів з дня виходу на пенсію, відставки чи закінчення повноважень судді Верховного Суду або звільнення з посади Першого Голови Верховного Суду.*

Відповідно до статті 23 Закону про загальну судову систему голова апеляційного суду призначається міністром юстиції з числа суддів апеляційного або окружного суду. Після призначення голови апеляційного суду Міністр юстиції представляє його відповідним загальним зборам суддів апеляційного суду. Заступник голови апеляційного суду призначається міністром юстиції з числа суддів апеляційного або окружного суду за поданням голови цього суду.

Відповідно до статті 24 Закону про загальну судову систему голова окружного суду призначається міністром юстиції з числа суддів апеляційного суду, регіонального або районного суду. Після призначення голови окружного суду міністр юстиції представляє його відповідним загальним зборам суддів окружного суду. Заступник голови окружного суду призначається міністром юстиції з числа суддів апеляційного, окружного або окружного суду за поданням голови цього суду.

Відповідно до статті 27 Закону про загальну судову систему (відкликання голови або віце-президента суду протягом строку їх повноважень)

голова та заступник голови суду можуть бути відкликані міністром юстиції під час їх перебування на посаді.

Відповідно до статті 11 Закону про організацію військових судів (Призначення та звільнення голів військових судів):

§ 1. Голова військового окружного суду та голова військового гарнізонного суду, надалі іменовані «головами військово-польових судів», керують діяльністю суду та є вищими над суддями та іншим персоналом суду.

§ 2. Голову військового суду замінює призначений заступник або суддя.

§ 3. Голова військового суду та його заступник призначаються з числа суддів військових судів міністром юстиції за погодженням з міністром національної оборони.

§ 5. Голова військового суду та його заступник можуть бути достроково звільнені з посади міністром юстиції за погодженням з міністром національної оборони.

§ 6. Звільнення голови військового суду або його заступника відбувається після консультації з Національною радою судочинства.

Чорногорія. Відповідно до закону «Про Раду суддів і суддів» Головою Верховного Суду може бути призначена особа, яка:

- відповідає загальним умовам для судді;
- має стаж роботи на посадах судді чи прокурора не менше 15 років;
- характеризується професійною неупередженістю та високими професійними та моральними якостями.

За два місяці до закінчення терміну повноважень Голови Верховного Суду або одразу після припинення повноважень чи звільнення Голови Судова рада оголошує вакантну посаду в Офіційному віснику Чорногорії та в одному із друкованих ЗМІ в Чорногорії.

Рада суддів складає список кандидатів, які відповідають встановленим законом вимогам до Голови Верховного Суду, який потім подається на Загальну сесію Верховного Суду для проведення співбесіди з претендентами. Після проведення співбесід Загальна сесія Верховного Суду таємним голосуванням визначає пропозицію про призначення Голови Верховного Суду відповідно до закону, що регулює судоустрій. Пропозиція повинна містити одну кандидатуру та бути вмотивованою. Внесена в такий спосіб пропозиція передається до Ради суддів, яка проводить співбесіду із запропонованим кандидатом. На підставі співбесіди та пропозиції Рада суддів приймає рішення про призначення Голови Верховного Суду.

Що стосується призначення інших голів судів, то кандидати повинні відповідати всім загальним умовам, встановленим для суддів, а також певним спеціальним вимогам, зокрема стосовно відповідного досвіду роботи, вимоги до якого відрізняються залежно від суду.

Щодо порядку призначення голів судів, то Законом визначено, що разом із заявою про участь у публічному конкурсі кандидати на посаду голів суду подають програму роботи, яка містить пропозицію щодо організації роботи суду з показниками покращення роботи на п'ятирічний період. Зміст програми роботи визначається Радою суддів.

Критеріями для призначення на посаду голови суду є:

- оцінка робочої програми;
- оцінка роботи судді, прокурора чи голови суду;
- оцінка співбесіди з кандидатом.

Одна й та сама особа може бути призначена головою одного суду не більше двох разів.

Швейцарія. У Швейцарії немає Вищої судової ради. Кожен кантон має повноваження організувати свою судову систему та визначати статус своїх суддів. У Швейцарії є чотири федеральні суди: Федеральний суд, Федеральний кримінальний суд, Федеральний адміністративний суд, Федеральний патентний суд. Судді федерального суду обираються Федеральними зборами (парламентом Швейцарії). *Парламент також обирає голів і заступників голів судів.* Федеральна асамблея може звільнити суддю Федерального адміністративного суду, Федерального кримінального суду або Федерального патентного суду (але не Федерального верховного суду) з посади до закінчення терміну повноважень, якщо він / вона: умисно чи через необережність грубо порушує свої службові обов'язки або остаточно втрачає здатність виконувати свої службові обов'язки.

Судовий комітет, який є комітетом Федеральних зборів, відповідає за підготовку виборів і звільнення з посад суддів у федеральних судах. Він оголошує про вакантні посади, представляє Федеральним зборам список обраних кандидатів і пропонує, яких осіб слід звільнити з посади; приймає рішення про умови праці суддів. Кожна депутатська група має право принаймні на одне місце в Комітеті.

***Дослідницька служба
Верховної Ради України***

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При підготовці матеріалів використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для користування у власних наукових дослідженнях.