

[Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209
11. Resolution (90) 6 on a Partial Agreement establishing
the European Commission for Democracy Through Law

[Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Venise9006.htm>

УДК 342.511:342.56

ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ З СУДОВОЮ ГІЛКОЮ ВЛАДИ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Дягілев О. В.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри міжнародного права
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація Питання взаємодії глави держави із судовою гілкою влади, його участі у формуванні судової системи набуло особливої уваги на сьогоднішньому етапі конституційно-правового буття України, в умовах процесу реформування Основного Закону держави. Напевно, найбільш дискусійним питанням є запропонована зміна порядку призначення суддів, а саме передача повноважень їх безстрокового призначення від Верховної Ради України до спільної компетенції Президента України та Вищої ради правосуддя. Вивчення закордонного досвіду у вказаній сфері свідчить про наявність низки загальних рис: стала тенденція до підсилення ваги спеціалізованого конституційного органу з питань правосуддя; в класичних президентських республіках глава держави бере участь у формуванні вищих судів, проте, за погодженням із верхньою палатою парламенту; у змішаних та окремих парламентських республіках президент призначає суддів без задіяння парламенту, за поданням відповідної структури (органу суддівського самоврядування або конституційного органу, що складається з суддів, представників прокуратури, адвокатури, тощо).

Ключові слова: глава держави, судова влада, орган суддівського самоврядування, судді, парламент, Конституційний суд.

Аннотация Проблема взаимодействия главы государства с судебной ветвью власти, его участия в формировании судебной системы получило особое значение на сегодняшнем этапе конституционно-правового развития Украины, в условиях процесса реформирования Основного Закона государства. Наверное, наиболее дискуссионным вопросом является предлагаемое изменение порядка назначения судей, а именно передача полномочий их бессрочного назначения на должность из компетенции Верховной Рады Украины в совместную компетенцию Президента Украины и Высшего совета правосудия. Изучение зарубежного опыта в указанной сфере свидетельствует о наличии ряда общих черт: устоявшаяся тенденция усиления значения специализированного конституционного органа по вопросам правосудия; в классических президентских республиках глава государства принимает участие в формировании высших судов, но по согласованию с верхней палатой парламента; в смешанных и отдельных парламентских республиках президент назначает судей без задействования парламента, по представлению соответствующей структуры (органа судебского самоуправления или конституционного органа, состоящего из судей, представителей прокуратуры, адвокатуры и т.д.).

Ключевые слова: глава государства, судебная власть, орган судейского самоуправления, судьи, парламент, Конституционный суд.

Annotation The interaction of the head of state with the judicial branch of government, its participation in the formation of the judicial system has received particular importance at this stage of the constitutional and legal development of Ukraine in the conditions of the process of reform of the Basic Law of the State. Perhaps the most controversial issue is the proposed change in the procedure of appointment of judges, namely the transfer of authority of the indefinite appointment of the competence of the Verkhovna Rada of Ukraine in the joint competence of the President of Ukraine and the Supreme Council of Justice. The study of foreign experience in this area indicates the presence of a number of common features: a well-established trend of growing importance of specialized constitutional authority on matters of justice; Classic presidential republics the head of state is involved in the formation of the higher courts, but in agreement with the upper house of parliament; in mixed and individual parliamentary republics the president appoints judges without involving Parliament, on the proposal of an appropriate structure (body of judicial self-government or a constitutional body composed of judges, prosecutors, lawyers, etc.).

Key words: head of state, the judiciary, judicial self-government authority, judges, parliament, the Constitutional Court.

Питання взаємодії глави держави із судовою гілкою влади, його участі у формуванні судової системи набуло особливої уваги на сьогоднішньому етапі конституційно-правового буття України. Адже, згідно Висновку Конституційного суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 січня 2016 року № 2-в/2016 (далі – Висновку), запропоновані зміни у вигляді законопроекту про

внесення змін до Конституції України (реєстр. № 3524) в редакції від 26 січня 2016 р., визнані такими, що відповідають Основному Закону України [1]. Наступним кроком має стати розгляд Верховною Радою України зазначеного проекту змін до Конституції України. Як вказаний законопроект, так і рішення Конституційного суду України стосовно його відповідності Основному Закону, вже стали предметом низки дискусій як у фаховій сфері серед науковців та юристів-практиків, так і в політичній площині. Зокрема, свідченням наявності різних позицій з реформування зазначеного розділу Конституції України є наявність окремої думки п'яти суддів Конституційного суду України під час

винесення органом конституційної юрисдикції вищевказаного Висновку [1].

Слід зазначити, що напевно найбільш дискусійним питанням є зміна порядку призначення суддів. Так, згідно ст. 128 Конституції України: «Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстроково, в порядку, встановленому законом [11]. Запропоновані зміни передбачають викладення ч. 1 ст. 128 Конституції України в такій редакції: «Призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом» [3]. Спробуємо дослідити закордонний досвід конституційно-правового регулювання важливого питання формування судової влади. Адже врахування законодавства та практики його застосування в іноземних країнах дозволяє оминути чужих помилок, більш розважливо відноситься до вітчизняного правового регулювання та розвіяти певні «фобії» у вказаному питанні.

Конституційне законодавство більшості країн світу містить положення про незалежність судової влади, водночас, глава держави у більшості країн наділений важелями впливу на діяльність судової гілки влади, отже, розглянемо *повноваження глави держави в судовій сфері*, до яких віднесемо:

1. право призначення на посади суддів, в т.ч. суддів вищих судових інстанцій;
2. участь у формуванні органів конституційної юрисдикції;
3. участь у створенні або діяльності органів, що здійснюють формування суддівського корпусу та дисциплінарні провадження стосовно суддів, вирішують окремі адміністративні питання діяльності суддівського корпусу.

Зокрема, в Сполучених Штатах Америки згідно частини 3 розділу 2 статті Конституції держави президент США за порадою та згодою Сенату призначає суддів Верховного суду США [5, с. 67]. Враховуючи те, що Верховний суд США має повноваження як вищої судової інстанції, так і органу конституційної юрисдикції, зокрема, тлумачення законодавчих актів та визначення їх відповідності Основному Закону країни, вказане повноваження дозволяє президенту США здійснювати вплив на стан правосуддя в країні. В іншій президентській республіці – Бразилії рішення глави держави щодо призначення суддів вищих інстанцій також погоджується з верхньою палатою парламенту. Так, згідно п. XIV ст. 84 Президент Бразилії призначає за згодою Федерального сенату суддів Федерального верховного суду та вищих суддів [6]. Analogічним чином президент Мексики призначає членів Верховного суду за схвалення сенату, яке має бути отримано в 10-дений термін (ст. 96 Політичної Конституції Мексиканських Сполучених Штатів) [21]. Водночас, у президентських республіках, зокрема США, Бразилії, Мексиці Президент не бере участі у діяльності спеціалізованих органів або відомств, наділених компетенцією або повноваженнями в сфері формування або діяльності суддівського корпусу.

У президентсько-парламентських республіках, зокрема Франції, президент бере участь у формуванні органу конституційної юрисдикції – Конституційної ради, а також Вищої ради магістратури – спеціального дорадчого органу, який має два склади, кожен з яких діє в якості дисциплінарної комісії, а також комісії з підбору кадрів для суду та прокуратури відповідно. Крім того, саме Президент Франції здійснює всі призначення на посади суддів.

Отже, згідно ст. 56 Конституції Франції президент країни призначає 3-х з 9-ти членів Конституційної ради, а також голову Конституційної ради [13, с. 45]. Крім того, ст. 64 Конституції Франції зазначає, що президент країни є гарантом незалежності судової влади, допомагає йому в цьому Вища рада магістратури [13, с. 47]. До реформи 1993 року Президент був головою Вищої ради магістратури (ст. 65 Конституції Франції у редакції 1958 р.) [12, с. 101]. Після проведення зазначененої реформи головою корпусу (палати) Вищої ради магістратури, повноваженої стосовно суддів, став перший голова Касаційного суду [17, с. 130]. Водночас, президент продовжує здійснювати призначення на посади всіх суддів, що регламентується ст. 28 органічного закону «Про статус магістратури», згідно якої президент призначає суддів після отримання відповідного висновку Вищої ради магістратури [18].

Значними є повноваження глави держави у сфері судової влади і в змішаних парламентсько-президентських республіках. У багатьох країнах із зазначеною формою правління він призначає суддів, бере участь у формуванні дорадчих органів з питань призначення суддів та дисциплінарних проваджень членів суддівського корпусу, а також бере участь у формуванні органів конституційної юрисдикції.

Так, згідно п. 1 ст. 35 Конституції Ірландії президент призначає членів Вищого суду, Високого суду та всіх інших суддів [7]. У Польщі глава держави також призначає суддів, проте, за поданням відповідних дорадчих структур. Зокрема, відповідно до ст. 179 Конституції Республіки Польща судді призначаються президентом Республіки за пропозицією Загальнопольської ради юстиції [10]. А згідно ст. 183 Конституції Республіки Польща Президент Республіки призначає голову Верховного суду Польщі з числа кандидатів, наданих Загальними зборами суддів Верховного Суду країни [10]. Також, глава держави призначає голову Головного адміністративного суду з числа кандидатів, запропонованих Загальними зборами суддів Головного адміністративного Суду країни (ст. 185 Конституції Республіки Польща) [10]. Крім того, президент Польщі задіянний у формуванні Загальнопольської ради юстиції, а саме призначає одного з 25 членів вказаного органу (ст. 187 Конституції Республіки Польща). Також, глава держави у Польщі бере участь у створенні органу конституційної юрисдикції держави (Конституційного Трибуналу), а саме відповідно до ст. ст. 194 Конституції Республіки Польща призначає голову та віце-голову Конституційного Трибуналу з числа кандидатів, запропонованих Загальними зборами суддів Конституційного Трибуналу [10].

Продовжуючи розгляд питання повноважень глави держави в судовій сфері, зазначимо, що вони є значими також у низки глав держав в

парламентських республіках. Так, згідно п. «і» ст. 63 Конституції Чеської Республіки Президент призначає суддів, а відповідно до п. «б» ст. 62 Конституції Чеської Республіки Президент призначає голову Верховного суду та його заступників з числа суддів вказаного судового органу [16]. При цьому, глава держави в Чехії має ключові повноваження у формуванні органу конституційної юрисдикції, адже він призначає суддів Конституційного суду, голову Конституційного суду, та його заступників (п. «е» ст. 62 Конституції Чеської Республіки), проте, ч. 2 ст. 84 Основного закону країни роз'яснює, що суддів Конституційного суду глава держави призначає зі згоди Сенату [16].

У Молдові Президент призначає суддів за поданням відповідного дорадчого дисциплінарного органу – Вищої Ради Магістратури (ч. 2 ст. 116 Конституції Молдови). Також, Президент Молдови призначає двох з шести суддів Конституційного суду країни (ч. 2 ст. 136 Конституції Молдови) [9]. В Австрії глава держави (Федеральний президент) призначає суддів за поданням уряду (п. 1 ст. 86 Федерального конституційного закону Австрії від 1.11.1920р.) [22]. У Федеративній Республіці Німеччина Президент призначає та звільняє з посади федеральних суддів (ч. 1 ст. 60 Основного закону Федеративної Республіці Німеччина) [14, с. 612].

Розглядаючи участь монарха у формуванні судової гілки влади, зазначимо, що законодавство низки парламентських монархій містить положення про участь глави держави у призначенні суддів. Водночас, участь монарха у формуванні судової гілки влади носить радше церемоніальний характер, де повноваження монарха здійснюються в силу традицій, реально ж він затверджує кандидатури, запропоновані парламентом, урядом або органами суддівського самоврядування чи спеціальними органами контролю судової сфери, створеними за участі всіх гілок влади. В якості прикладу розглянемо відповідне законодавство Королівства Іспанія.

В Іспанії монарх бере участь у формуванні органу конституційної юрисдикції – Конституційного суду, а саме призначає, відповідно до положень ч. 1 ст. 159 Конституції Іспанії всіх 12 членів Конституційного суду країни. Проте, згідно вказаної норми, участь монарха у формуванні Конституційного суду є певною формальністю, адже членів органу конституційної юрисдикції король призначає за поданням (пропозицією) таких органів влади: конгресу (нижня палата парламенту) – 4 суддів, сенату (верхня палата парламенту) – 4 суддів, уряду – 2 суддів, Генеральної ради судової влади – 2 суддів. Керівним органом судової гілки влади є Генеральна рада судової влади, яка здійснює підбір суддів, їх просування за посадами, нагляд за їх діяльністю та дисциплінарні провадження [4, с. 28]. Згідно ст. 122 Конституції Іспанії всіх 20-х членів Генеральної ради судової влади призначає монарх, проте, призначає їх він за поданням: 4 – конгресу, 4 – Сенату, інших 12 членів вказаного органу, згідно відповідного органічного закону, обирають судді. Голова Верховного суду Іспанії згідно ст. 123 Конституції країни призначається королем за поданням Генеральної ради судової влади [4, с. 25].

Водночас, реальними є повноваження глави держави у сфері діяльності судової влади в

абсолютних та дуалістичних монархіях. Слід зазначити, що в дуалістичних монархіях, глава держави використовує свої значні повноваження при формуванні суддівського корпусу, проте, питання підбору кадрів для призначення на посади суддів та здійснення дисциплінарної практики фактично перейшло до органів судового самоврядування.

Так, згідно ст. 59 Конституції Хашимітського Королівства Йорданія монарх призначає всіх членів конституційного суду, в т.ч. і голову органу конституційної юрисдикції. Відповідно до ст. 98 Конституції, король призначає своїм указом суддів цивільних та шариатських судів. Водночас, Основний Закон Йорданії передбачає певну незалежність судової влади, адже згідно вищевказаної ст. 98 Конституції у країні створена та діє сформована з суддів Судова Рада, що здійснює діяльність із підбору кадрів суддів та нагляду за їх діяльністю [15].

У 2011році в Королівстві Марокко була проведена конституційна реформа одним з результатів якої стало посилення незалежності судової гілки влади. Так, створено Вищу Раду судової влади, головою якої став король, а уповноважним головою – голова касаційного суду (ст. 115 Конституції Королівства Марокко) [8]. Монарх призначає суддів на підставі рекомендацій зазначеної Вищої Ради судової влади, при цьому зазначений орган здійснює нагляд за суддями, їх переміщення на посадах, дисциплінарні провадження. Створено Конституційний суд, згідно із ст. 130 Основного Закону король Марокко призначає шістьох із дванадцяти членів Конституційного суду країни за рекомендацією зазначеної Вищої Ради судової влади [8].

Що ж до абсолютних монархій, то ст. 52 Основного Нізаму (Положення) Королівства Саудівська Аравія визначає, що король призначає та звільняє суддів на підставі пропозицій Вищої судової ради [19]. Згідно ст. 49-А Закону «Про Судову владу» голову Вищої судової ради призначає король, відповідно до ст. 6 вказаного законодавчого акту монарх також призначає п'ятьох постійних членів вказаного органу, інші п'ять членів Вищої судової ради здійснюють свої повноваження на сумісній основі (заступник міністра юстиції, голова апеляційного суду та троє досвідчених голів міських судів). Вказаній орган має широкі повноваження з питань підбору кадрів на посади суддів, перевірки діяльності кандидата на посаду судді протягом річного випробувального терміну, здійснення дисциплінарних проваджень стосовно суддів [19]. Втім, порядок формування Вищої судової ради свідчить про значну підконтрольність судової гілки влади главі держави в абсолютній монархії.

Отже, розгляд конституційно-правового законодавства зарубіжних країн у сфері взаємодії глави держави із судовою гілкою влади дозволяє зробити такі висновки:

1. Загальною тенденцією у законодавстві майже всіх країн світу є підвищення ролі органів суддівського самоврядування та вищих спеціалізованих органів з питань юстиції у процесі формування судової гілки влади. Вказане стосується навіть країн, де монарх зберігає реальні важелі влади – дуалістичних та абсолютних монархій. У країнах з парламентською формою правління,

особливо в парламентських монархіях, роль відповідного органу у формування суддівської гілки влади є вирішальним.

2. У більшості країн світу глава держави бере участь у формуванні органів судової влади та призначенні суддів. Розглядаючи досвід у вказаній сфері саме держав з республіканською формою правління зауважимо, що питання участі парламенту у формуванні суддів та призначенні суддів різних рівнів по різному врегульовані в президентських, змішаних та парламентських республіках. У класичних президентських республіках (США, Мексика, Бразилія) глава держави бере участь у формуванні вищих судів, проте, за погодженням із верхньою палатою парламенту. При цьому, президент не бере участь у створенні та діяльності органів суддівського самоврядування. Зазначений порядок взаємодії глави держави, парламенту та судової влади цілком логічно випливає з системи «жорсткого розподілу» влади, де кожна гілка влади самостійно здійснює свої повноваження, а верхня палата парламенту контролює призначення на низку вищих посад у державі.

3. Водночас, у змішаних та навіть окремих парламентських республіках, президент призначає суддів без задіяння парламенту, за поданням відповідної структури (орган суддівського самоврядування або установа, що складається з суддів, представників прокуратури, адвокатури, тощо). Віднесення питання призначення суддів до повноважень саме президента у змішаних та парламентських республіках, на відміну від президентських республік, слушно вважати додатковим елементом системи «стримувань та противаг». Адже уряд у парламентських та напівпрезидентських республіках формується парламентською більшістю, натомість глава держави виконує суттєву роль у формуванні судової гілки влади. Так, суддя Конституційного суду України у відставці М. Козюбра зазначає, що формування уряду парламентською більшістю може привести до узурпації влади, перешкодою чому має бути сильна судова влада, наводячи в якості прикладу судову систему Федеративної республіки Німеччина [20, с. 2].

4. Слід також зазначити, що віднесення питання призначення суддів до компетенції парламенту може ставити вказаний процес у залежність від політичної ситуації, домовленостей між депутатськими фракціями та тиску з боку окремих фракцій та партійних груп. Тобто процес підбору суддів, що має ґрунтуватись виключно на вивченні професійних та особистих якостей кандидатів, може стати залежним від політичних уподобань фракцій парламенту, що є особливо актуальним в умовах вітчизняного парламентаризму.

Вже цитований нами М. Козюбра слушно зазначив, що європейська практика не має прикладів того, щоб однопалатний парламент мав прямий стосунок до суддів [20, с. 2]. Аналогічну позицію займає і Венеціанська комісія, яка у п. 27 Проміжного висновку стосовно змін до Конституції України в частині правосуддя вказала на те, що: «призначення суддів Главою держави, який діє відповідно до пропозиції Вищої ради правосуддя, має за мету

обмежити політичний вплив та партійний тиск на суддів» [2].

Отже, розгляд закордонного досвіду вказує на те, що створення дієвого органу влади з питань юстиції (згідно проекту змін до Конституції України – Вища рада правосуддя) із передачею до спільноти компетенції глави держави та вказаної установи повноважень щодо формування судової гілки влади, є загальноєвропейською практикою, що має позитивний досвід.

ЛІТЕРАТУРА

1. Висновок Конституційного суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 січня 2016 року № 2-в/2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-16>
2. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Проміжний висновок щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя. Офіційний веб-сайт Верховного суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/> clients/vsu/vsu.nsf/documents/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3
3. Законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), реєстр. № 3524 в редакції від 26 січня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webrproc4_1?pf3511=57209
4. Испания. Конституция и законодательные акты [Текст]: под редакцией Н.Н. Розумовича. – М.: Прогресс, 1982. – 352 с.
5. Каррі, Девід П., Конституція Сполучених Штатів Америки [Текст]: пер. з англ. О. Мокровольського. – К.: Веселка, 1993. – 192 с.
6. Конституция Бразилії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mykpzs.ru/konstituciya-brazilii-1988-russkij-tekst/>
7. Конституция Ірландії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php>
8. Конституция Королевства Марокко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=481>
9. Конституция Республики Молдови. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=127>.
10. Конституция Республики Польща. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=112>.
11. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 рок, із змінами. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80/page3>.
12. Конституция Франции [Текст] // Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков – 2-е изд. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – С. 83-139.
13. Конституція Французької Республіки (прийнята на референдумі 4 жовтня 1958 р.) : станом на 30 серпня 2015 р.: пер. з фр. / укладач П. В. Романюк. – Х. : Право, 2015. – 68 с.
14. Конституция ФРГ [Текст] // Конституции государств Европы : в 3 т. под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – С. 524-686.
15. Конституция Хашимітского Королевства Йорданія. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=82>.
16. Конституция Чеської Республіки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=106>.
17. Леськів К.Л. Правовий статус Вищої ради Магістратури як органу суддівського самоврядування

Франції [текст] / К.Л. Леськів // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юріїпруденція – 2014. – № 10-2. Т.1 – С. 129-131.

18. Ордонанс Французької Республіки № 58-1270 від 22.12.1958 р. Про “Органічний закон стосовно статусу магістратури. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/FR_1958.pdf.

19. Основной Низам (Положение) Королевства Саудовская Аравия. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=86>.

20. Опренко М. «Суддя у відставці М. Козюбра: у нас, нажаль, химерно поєднується конституційний нігілізм з

ідеалізмом, який схиляє до думки, що змінивши Конституцію, ми зразу змінимо наше життя» / М. Опренко // Закон і Бізнес. – 2015. – № 26 (1220) – 27.06.-3.07. – С. 1-5.

21. Политическая Конституция Мексиканских Соединенных Штатов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uznal.org/constitution.php?country=Mexico&constitution=79&language=r>.

22. Федеральный конституционный закон Австрії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=160>.