

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.97/99(477)

Сухарко А. В.,

аспірант кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ

THE ORDER OF FORMATION OF THE SUPREME COUCIL OF JUSTICE

Стаття присвячена порядку формування Вищої ради правосуддя в Україні як правонаступника Вищої ради юстиції України. Використовуючи метод порівняльного аналізу, автор окреслює особливості правового статусу Вищої ради правосуддя, проблеми чинного складу даного органу в контексті відповідності його європейським стандартам, а також окремі проблемні аспекти порядку формування даного органу державної влади.

Ключові слова: Вища рада юстиції, Вища рада правосуддя, судова влада, правосуддя, суд.

Статья посвящена порядку формирования Высшего совета правосудия в Украине как правопреемника Высшего совета юстиции Украины. Используя метод сравнительного анализа, автор определяет особенности правового статуса Высшего совета правосудия, проблемы действующего состава данного органа в контексте соответствия его европейским стандартам, а также отдельные проблемные аспекты порядка формирования данного органа государственной власти.

Ключевые слова: Высший совет юстиции, Высший совет правосудия, судебная власть, правосудие, суд.

The article is devoted to the order of formation of the Supreme Council of Justice in Ukraine. Using the method of comparative analysis, the author defines the features of the legal status of the Supreme Council of Justice, problems of the current composition of this body in the context of its compliance with European standards, as well as some problematic aspects of the order of formation of the Supreme Council of Justice.

Key words: Supreme Council of Justice, justice, judicial power, court.

Реформування Вищої ради юстиції в Україні на сьогодні втілено в перетворенні останньої у Вищу раду правосуддя та прийнятті Закону України «Про Вищу раду правосуддя» у грудні 2016 року. Таке реформування є важливим елементом загальної системи реформування судової влади в Україні, яка сьогодні активно реалізовується. Мова йде про те, щоб не просто реформувати Вищу раду юстиції, але, що найважливіше, – утворити незалежний професійний орган, функцією якого було б здійснення добору суддівського корпусу, притягнення їх до відповідальності, встановлення етичних правил суддівської професії тощо. Саме такі основні функції й покладено на Вищу раду правосуддя.

На сьогодні питання щодо формування Вищої ради правосуддя в науковій літературі залишаються практично не дослідженими. Вказане, як видається, пов'язане з тим, що даний орган державної влади функціонує на нових засадах в Україні лише декілька місяців. Проте до того питання щодо формування Вищої ради юстиції присвячували свої дослідження такі вчені, як І.В. Назаров, В.Д. Бринцев, О.В. Гончаренко, Р.О. Куйбіда, О.Л. Марчук, Д.А. Опаленко, І.Л. Самсін, Н.І. Сухова, С.О.Халюк, В.І. Шишкін та інші. У зв'язку із цим залишається актуальним дослідження сучасних проблем, пов'язаних із правовим статусом та порядком формування Вищої ради правосуддя як правонаступника Вищої ради юстиції.

Метою даної статті є окреслити актуальні проблемні аспекти порядку формування Вищої ради правосуддя, що мають місце у зв'язку з набранням

чинності Законом України «Про Вищу раду правосуддя».

Закон України «Про Вищу раду правосуддя» набув чинності 5 січня 2017 року шляхом офіційного його опублікування в газеті «Голос України». Слід відзначити, перш за все, що Вища рада правосуддя як орган, що на сьогодні є легітимним та в повній мірі здійснює свої повноваження, стала правонаступником Вищої ради юстиції, яка діяла в Україні до набрання чинності вказаним Законом.

Закон «Про Вищу раду правосуддя» визначає правовий статус даного органу як колегіального, незалежного конституційного органу державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [4].

Варто порівняти правовий статус Вищої ради правосуддя та Вищої ради юстиції. Остання відповідно до Закону України «Про Вищу раду юстиції» (втратив чинність) була визначена як колегіальний, постійно діючий, незалежний орган, відповідальний за формування незалежного високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також за прийняття рішень стосовно порушень судьями і прокурорами вимог

щодо несумісності та в межах своєї компетенції про їх дисциплінарну відповідальність [3].

Спробуємо коротко порівняти такі вказані правові статуси.

По-перше, в контексті статусу Вищої ради правосуддя звертає на себе увагу визначення її як «конституційного органу». Вказане означає, що діяльність даного органу впливає з положень Конституції України. На сьогодні, справді, статус Вищої ради правосуддя передбачений ст. 131 Конституції України [1].

По-друге, звертає на себе увагу те, що Вища рада правосуддя (на відміну від Вищої ради юстиції) визначається не лише як орган державної влади, що відповідає за формування суддівського корпусу, але й орган суддівського врядування. Так, відповідно до ст. 126 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» суддівське самоврядування є самостійне колективне вирішення суддями певного кола питань для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів [5]. Суддівське самоврядування визнається однією з гарантій забезпечення незалежності суддів. Вказане важливо підкреслити з тієї точки зору, що незалежність судової влади є однією з функцій Вищої ради правосуддя в Україні.

Проте в Законі «Про Вищу раду правосуддя» остання визначена як орган суддівського врядування. На відміну від самоврядування, врядування (від поняття «уряд») передбачає певний спосіб організації влади та діяльності державних органів. Тому врядування в контексті Вищої ради правосуддя вжито з тієї точки зору, що остання певним чином організовує діяльність суддівського корпусу (зокрема, бере участь у призначенні їх на посаду, звільнення з посади, участь у притягненні суддів до дисциплінарної відповідальності тощо).

По-третє, суттєво відзначити особливість правового статусу Вищої ради правосуддя, яка стосується забезпечення етичного підходу в суддівській діяльності. Зокрема, як бачимо, законодавець мав на меті наголосити саме на етичному характері діяльності суддівського корпусу, який в Україні на сьогодні достатньо скомпрометований. Зокрема, вживаються слова «відповідальність судової влади», «підзвітність судової влади перед суспільством», «добросесний корпус суддів», «професійна етика в діяльності суддів та прокурорів». Такого наголосу у визначенні правового статусу Вищої ради юстиції де-юре не спостерігалось.

На сьогодні має місце серйозна проблема, пов'язана зі складом Вищої ради правосуддя, адже склад останньої є складом Вищої ради юстиції, яка була реорганізована. Мова йде про те, що чинний склад Вищої ради правосуддя був сформований ще на підставі Закону «Про вищу раду юстиції», який втратив чинність. Відповідно, складно говорити про повноцінну легітимність чинного складу Вищої ради правосуддя.

Чинний склад Вищої ради правосуддя на сьогодні не відповідає прийнятим європейським стандар-

там обрання такого роду органів державної влади. Зокрема, слід вказати, що чинний склад Вищої ради правосуддя формувався на підставі ст. 5 Закону «Про Вищу раду юстиції», згідно з якою Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначали по три члени Вищої ради юстиції, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох членів [3].

Відповідно до вимог міжнародних актів основними вимогами до органу, аналогічного Вищій раді юстиції України, є: а) нормативне регулювання його діяльності не нижче законодавчого рівня; б) незалежність від виконавчої й законодавчої гілок влади, неупередженість; в) не менше половини його складу мають становити судді, обрані самими суддями; г) наявність чинних повноважень, обов'язковість прийнятих рішень для інших державних органів, самостійність у визначенні процедури прийняття рішень; д) рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності контролюються судовим органом вищої інстанції [8, с. 56].

Згідно зі ст. 1.3 Європейської хартії про закон «Про статус суддів» відбір, підбір та призначення суддів повинне здійснюватися незалежним від виконавчої та законодавчої гілок влади органом, де не менш половини складу – судді, що обираються також суддями у спосіб, який гарантує максимально широке представництво суддів [2].

Отже, з точки зору положень Європейської хартії про закон «Про статус суддів» у складі Вищої ради правосуддя повинні налічуватися не менш ніж 10 суддів. Натомість, виходячи з того, що лише три представники призначались з'їздом суддів України (відповідно, з числа суддів) до складу Вищої ради юстиції, можемо вказувати на невідповідність такого складу встановленим європейським стандартам.

Де-факто на 15 березня у складі Вищої ради правосуддя налічувалось 15 членів (з них 1 Голова Верховного Суду України за посадою). З них професійними суддями є 7 членів. Законами же передбачений склад Вищої ради правосуддя та Вищої ради юстиції 20 членів. Отже, постає питання про легітимність чинного складу Вищої ради правосуддя.

На відміну від Закону «Про Вищу раду юстиції», чинний Закон «Про Вищу раду правосуддя» (ст. 5) передбачає, що до складу даного органу входять 21 член, з них 10 членів обираються з'їздом суддів України із числа суддів чи суддів у відставці, 2 члени призначаються Президентом України, 2 члени обираються Верховною Радою України, 2 члени обираються з'їздом адвокатів України, 2 члени обираються всеукраїнською конференцією прокурорів, 2 члени обираються з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ [4].

Виходячи з даного положення, ми можемо стверджувати, що такий склад Вищої ради правосуддя, що повинен бути сформованим, буде відповідати положенням Європейської хартії про закон «Про статус суддів», адже 10 членів даного органу склада-

ють судді, призначені судьями. Чинний Закон «Про Вищу раду правосуддя» чітко вказує, що 10 членів Вищої ради правосуддя обираються з'їздом суддів України з числа суддів чи суддів у відставці [4].

Залишається питання щодо незалежності в статусі Вищої ради правосуддя від виконавчої та законодавчої влади, про що наголошує Європейська хартія про закон «Про статус суддів». Зокрема, мова йде про те, що згідно зі ст. 5 Закону «Про Вищу раду правосуддя» 2 члени даного органу призначаються Президентом України, а 2 члени обираються Верховною Радою України. І хоча де-юре (відповідно до положень Конституції України) Президент України не належить до органів виконавчої влади в Україні, проте глава держави володіє великою кількістю повноважень, які можна віднести до функцій виконавчої влади у демократичній державі. Верховна Рада України є єдиним законодавчим органом в Україні (ст. 75 Конституції України) [1].

З іншого боку, наявність у складі Вищої ради правосуддя 10 суддів, які обираються з'їздом суддів України (тобто половини складу), певним чином «перекриває» вплив виконавчої та законодавчої влади на діяльність розглядуваного органу. Вплив останніх мінімізується, адже більшість членів Вищої ради правосуддя (у кількості 16 осіб) обираються незалежними від виконавчої та законодавчої гілок влади інститутами.

Що стосується вимог до члена Вищої ради правосуддя, то вони, хоча й суттєво не змінені поряд із Законом «Про Вищу раду юстиції», однак відрізняються все ж розставленими акцентами. Так, незмінними залишилися вимоги щодо громадянства України, віку (не молодший 35 років), володіння державною мовою, наявності вищої юридичної освіти та стажу в галузі права не менш на 15 років. Натомість у новому Законі «Про Вищу раду правосуддя» законодавцем серед вимог до члена Вищої ради правосуддя було забрано ценз осілості (раніше складав не менш ніж 10 останніх років проживання в Україні), а також додано два важливі критерії: особа належить до правничої професії та є політично нейтральною [4].

Зокрема, що стосується критерію політичної нейтральності, то згідно зі ст. 6 Закону «Про Вищу раду правосуддя» членом Вищої ради правосуддя не може бути обрана (призначена) особа, яка на день обрання (призначення):

1) є членом або обіймає посаду в політичній партії, іншій організації, яка має політичні цілі або бере участь у політичній діяльності;

2) є обраною на виборну посаду в органи державної влади (крім судової) чи органи місцевого самоврядування, має представницький мандат;

3) бере участь в організації або фінансуванні політичної агітації чи іншої політичної діяльності [4].

Таким чином, обрана членом Вищої ради правосуддя особа не повинна мати стосунку до фактичного зайняття політичною діяльністю.

Важливо тут додати, що справедливо законодавцем серед вимог до члена Вищої ради правосуддя

було обрано визначність фахівцем у галузі права та бездоганну професійну репутацію. Останні передбачались ст. 6 Закону «Про Вищу раду юстиції» [3]. Такі вимоги, на наше переконання, не є чіткими та передбачають доволі хитке тлумачення. Законодавець, як видно, мав на меті чітко визначити вимоги до члена Вищої ради правосуддя для того, щоб уникнути можливих «подвійних» трактувань окремих положень.

Закон «Про Вищу раду правосуддя» визначає перелік осіб, які не можуть бути обраними членами Вищої ради правосуддя (ч. 10 ст. 6 Закону). Серед них:

1) особи, визнані судом недієздатними або обмежено дієздатними;

2) особи, які мають судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку;

3) особи, на яких протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією;

4) особи, які були членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або Вищої ради юстиції до набрання чинності Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»;

5) особи, які перебувають на адміністративних посадах у судах (крім посади Голови Верховного Суду);

6) особи, які не відповідають вимогам цього Закону щодо несумісності з іншими видами діяльності та не усунули таку невідповідність протягом розумного строку, але не більш ніж протягом тридцяти календарних днів із дня виникнення обставин, що призводять до порушення вимог щодо несумісності, чи іншого строку, встановленого Вищою радою правосуддя відповідно до цього Закону [4].

Важлива проблема на сьогодні полягає не лише в статусі членів Вищої ради правосуддя, але й питанні про те, коли буде сформовано новий склад Вищої ради правосуддя. Так, відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 року до обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя цей орган діє в складі членів Вищої ради юстиції протягом строку їх повноважень, але які не можуть тривати довше, ніж до 30 квітня 2019 року. Обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя здійснюється не пізніше 30 квітня 2019 року [6].

Таким чином, Закон встановив максимальний термін, допоки можливим є здійснення повноважень Вищою радою правосуддя в «старому» складі – 30 квітня 2019 року. У свою чергу, проблема полягає в тому, що чітко не визначено при цьому строків, коли повинні бути обрані члени Вищої ради правосуддя. Якщо ж виходити з максимального терміну здійснення повноважень чинним складом Вищої ради правосуддя (30 квітня 2019 року), то такий видається занадто довгим для того, щоб члени розглядуваного органу державної влади виконували покладені на них Законом обов'язки.

Відповідно до рішення Ради суддів України від 10.01.2017 року XV 14-15 березня 2017 року був про-

ведений позачерговий з'їзд суддів [7]. За наслідками проведеного з'їзду суддів було обрано чотирьох членів Вищої ради правосуддя. Що стосується інших двох кандидатів, яких повинен обрати з'їзд суддів, то щодо них оголошено перерву. Дата проведення наступного етапу XIV позачергового з'їзду суддів України на сьогодні ще не відома.

Поки що залишається відкритим питання щодо дати обрання членів Вищої ради правосуддя іншими суб'єктами, які визначені в ст. 5 Закону «Про Вищу раду правосуддя».

Варто вказати, що на сьогодні з'їзд суддів України відповідно до Закону «Про судоустрій та статус суддів» є найвищим органом суддівського самоврядування. Останній може бути черговим (скликається Радою суддів України один раз на 2 роки) та позачерговим (скликається за рішенням Ради суддів України). З'їзд суддів України формується зборами суддів різних судових ланок. Делегати на з'їзд суддів України обираються таємним голосуванням на альтернативній основі, при вільному висуненні кандидатів для обрання з числа суддів відповідних судів або суддів у відставці, незалежно від їх місця роботи до виходу у відставку [5].

Закон «Про Вищу раду правосуддя» встановлює порядок обрання членів Вищої ради правосуддя з'їздом суддів України. Так, згідно зі ст. 10 даного

Закону обрання членів проводиться шляхом таємного голосування. Найголовніша вимога до кандидата у члени Вищої ради правосуддя – подання ним документів, перелік яких визначено Законом, до Вищої ради правосуддя. При цьому голосування може проводитися як за кандидатів, які обрані делегатами цього з'їзду, або тих, які висунуті безпосередньо на з'їзді не менш як 20% обраних делегатів з'їзду. Обраним вважається той кандидат, який отримав більшість голосів обраних делегатів з'їзду суддів України [4].

Отже, слід вказати, що набрання чинності Закону «Про Вищу раду правосуддя» не завершило процес реформування Вищої ради юстиції. Залишається проблемним питання щодо чинного складу Вищої ради правосуддя, який був сформованим ще за старим Законом «Про Вищу раду юстиції» та який загалом не відповідає європейським стандартам щодо його формування. Окрім цього, залишається відкритим також питання щодо періоду, коли буде сформовано новий склад Вищої ради правосуддя на основі Закону «Про Вищу раду правосуддя».

Подальші розвідки можуть стосуватися питання щодо вдосконалення статусу Вищої ради правосуддя, вже сформованої в новому складі на основі аналізу Закону «Про Вищу раду правосуддя» та його відповідності європейським стандартам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Європейська хартія про закон «Про статус суддів» від 10.07.1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_236
3. Про Вищу раду юстиції : Закон України від 15.01.1998 № 22/98-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 25. – Ст. 146.
4. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2017. – № 7-8. – Ст. 50.
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 31. – Ст. 545.
6. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 28. – Ст. 532.
7. Рішення Ради суддів України від 10.01.2017 року № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsu.gov.ua/ua/news/risenna-radi-suddiv-ukraini-pro-sklikanna-hiv-zizdu-suddiv-ukraini-tekst>.
8. Назаров І.В. Проблематика формування складу Вищої ради юстиції України / І.В. Назаров // Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції: позиції теорії та практики: Матеріали науково-практ. конф. 05.10.2012 року. – Одеса, 2012. – С. 53.