

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ

Рудей В. С.

*ПВНЗ «Університет новітніх технологій»
м. Київ, Україна*

У статті досліджуються проблемні питання формування складу Вищої ради юстиції через призму забезпечення представництва більшості суддів, обраних суддівським корпусом, складення ними присяги, виконання повноважень на постійній основі, обґрунтовано рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства України з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

Ключові слова: Вища рада юстиції, суддівський корпус, суддя.

Вступ. Незалежність суддів є важливою передумовою їх об'єктивності, неупередженості та самостійності, дотримання під час здійснення правосуддя виключно закону, а також є гарантією належного виконання ними конституційних функцій із захисту прав і свобод людини та громадянина.

Для створення механізму забезпечення незалежності судової влади та реалізації основних засад та принципів судочинства Конституцією України та Законом України «Про Вищу раду юстиції» запроваджено новели щодо формування суддівського корпусу. У розділі VIII Основного закону закладено конституційні основи створення та діяльності нового інституту в системі правосуддя, який раніше був невідомий вітчизняній практиці, – Вищої ради юстиції.

Формування даного органу розпочалося у вересні 1996 року на III позачерговому з'їзді суддів України. Свою діяльність Вища рада юстиції розпочала 31 березня 1998 року.

На сьогодні в Основному законі України, а також у законах «Про Вищу раду юстиції» та «Про судоустрій і статус суддів» визначено порядок формування складу зазначеної Ради, однак у теорії і на практиці постають питання, що потребують правового дослідження та подальшого вирішення.

Про необхідність змінення порядку формування цього органу неодноразово наголошували вітчизняні науковці, політики та міжнародні експерти, оскільки це має важливе значення для функціонування судової системи України і є актуальним напередодні наступного етапу судової реформи.

Тому *метою* статті є науковий аналіз формування складу Вищої ради юстиції з точки зору забезпечення представництва більшості суддів, обраних суддівським корпусом, складення ними присяги, виконання повноважень на постійній основі, а також підготовка науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства з урахуванням іноземного досвіду.

У науковій літературі питанням формування Вищої ради юстиції, а також її діяльності присвячували свої праці такі вчені, як Бринцев В. Д., Гончаренко О. В., Євдокімов В. О., Куйбіда Р. О., Маляренко В. Т., Марчук О. Л., Назаров І. В., Самсін І. Л., Сафулько С. Ф., Сухова Н. І., Халюк С. О., Шишкін В. І. та ін.

Виклад основного матеріалу.

1. ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ

У Конституції України встановлено, що Вища рада юстиції складається з 20 осіб. Президент України, Верховна Рада України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до Вищої ради юстиції по три члени, Всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох. До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України.

Таким чином, у процесі формування Вищої ради юстиції беруть участь три гілки державної влади, а також представники прокуратури, адвокатури, науки. Такий порядок має на меті процедурно збалансувати всі гілки влади під час ухвалення відповідних рішень та унеможливити залежність Вищої ради юстиції від будь-якого органу держави.

Разом з цим Європейська комісія За демократію через право (Венеціанська комісія) у своїх рекомендаціях неодноразово наголошувала на необхідності змінити принцип формування Вищої ради юстиції, відповідно до якого більшість у ній мають становити судді, обрані самими суддями.

У Європейській хартії про статус суддів від 10 липня 1998 року визначено, що орган, який добирає суддів, призначає, переміщує в посаді та розглядає питання про їхню дисциплінарну відповідальність, має бути незалежним від виконавчої та законодавчої влади, не менш ніж наполовину складатися з суддів, обраних їхніми колегами, щоб це гарантувало якомога ширше представництво суддівства (п. 1.3). Дисциплінарні санкції можуть накладатися лише на підставі рішення, прийнятого за пропозицією чи висновком суду або органу, принаймні половина членів якого мають бути обрані суддями. (п. 5.1) [5, с. 7].

У 2010 році законодавець у Законі «Про Вищу раду юстиції» визначив, що два із трьох членів Вищої ради юстиції, котрі призначаються Верховною Радою та Президентом України, мають бути суддями, один з трьох членів, що призначаються з'їздом адвокатів України та з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, має бути суддею, і один з двох членів, який призначається Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури, теж має бути суддею. Отже, кількість суддів у Вищій раді юстиції збільшено до 11.

Такий крок було зроблено як наближення до європейських стандартів. Однак Венеціанська комісія (CDL (2010) 098) та Європейський суд з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 року [9] дійшли висновку, що такі зміни є недостатніми, оскільки «призначення відбувається тими ж органами, а не суддівським корпусом».

Серед вітчизняної наукової та суддівської еліти також неодноразово висловлювалися міркування про необхідність того, щоб більшість складу Вищої ради юстиції становили

судді. Зокрема, про це у своїх інтерв'ю та наукових працях зазначали Ківалов С. В. [10], Самсін І. Л. [8], Сірий М. І. [10], Колесниченко В. М. [4], Шишкін В. І. та ін.

Окрім того, проведене в Україні соціологічною службою Центру ім. Разумкова з 11 лютого по 5 березня 2013 року експертне опитування (опитано 140 експертів – представників судової системи (суддів та працівників апаратів судів), науковців (викладачів юридичних вищих закладів освіти, працівників науково-дослідних установ), незалежних юристів і практикуючих адвокатів, представників неурядових аналітичних центрів і правозахисних організацій, співробітників прокуратури, МВС, СБ України, членів Конституційної Асамблеї, членів (або колишніх членів) Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, працівників Адміністрації Президента, апарату Верховної Ради, Державної судової адміністрації, народних депутатів) показало, що лише 5% респондентів вважає нинішню Вищу раду юстиції незалежним і політично незаангажованим органом, натомість 84% – дотримуються протилежної думки (11% – не визначилися) [1].

Цікавим стосовно формування аналогічного органу є досвід сусідніх країн (Угорщина, Болгарія, Польща, Румунія, Туреччина).

Так, в Угорщині до складу Національної ради юстиції за посадою входять: голова Верховного суду (очолює зазначену раду), міністр юстиції, Генеральний прокурор, голова Ради юристів, два представники профільних комітетів парламенту та дев'ять суддів, яких обирає з'їзд суддів. Окрім того, відповідно до ст. ст. 35 і 53 закону «Про організацію та управління судами Угорщини» (1997 р.), з'їзд суддів одночасно з основними обирає дев'ять резервних членів Національної ради юстиції, які автоматично замінюють вибулих.

Верховна судова рада Болгарії складається з 25 осіб. За посадою до її складу входять голови двох вищих судів і Головний прокурор. По 11 членів обирають Народні Збори та органи судової влади.

У такому ж кількісному складі працює Національна рада суддівства в Польщі. Однак замість прокурора до її складу за посадою входить міністр юстиції, а 15 членів ради обираються з числа суддів.

До складу Вищої магістратської ради Румунії входять 15 магістратів: 10 суддів (чотири від Верховного суду та шість від апеляційних судів) і п'ять прокурорів або помічників суддів Верховного суду.

У Туреччині до Вищої ради суддів і державних обвинувачів входять лише шість членів. За посадою – міністр юстиції, який і є головою цієї ради. Трьох основних і трьох резервних членів призначає глава держави із числа кандидатур, включених до списку суддів, номінованих на цю діяльність на загальних зборах суддів Вищого апеляційного суду. Двох основних і двох резервних членів призначають загальні збори Державної ради Туреччини [2].

Отже, більшість складу відповідної ради цих країн формують судові органи.

2. НОВЕЛИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ

Враховуючи міжнародні стандарти та іноземний досвід, глава держави вніс до Верховної Ради України законопроект від 4 липня 2013 року № 2522а «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» (далі – законопроект № 2522а), відповідно до якого Вища рада юстиції складатиметься з 20 членів, 15 з яких – судді.

Зокрема, частини 3 та 4 ст. 131 Конституції пропонується викласти в такій редакції: «З'їзд суддів України призначає до Вищої ради юстиції дванадцять членів із числа суддів, забезпечуючи при цьому представництво суддів судів різних інстанцій та спеціалізацій. З'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають по два члени Вищої ради юстиції. Вимоги до особи, яка може бути призначена членом Вищої ради юстиції, встановлюються законом.

До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, Голова Ради суддів України, Генеральний прокурор України».

Таким чином, відповідно до законопроекту № 2522а глава держави та законодавчий орган не матимуть впливу на формування складу Вищої ради юстиції, більшість суддів призначатимуться судовими органами, плюс три судді входитимуть до складу цього органу за посадою.

Разом з цим українське співтовариство запропоновані законопроектом № 2522а зміни сприймає неоднозначно.

Одні вважають, що такі зміни можуть посилити гарантії незалежності суддів, що дасть змогу зменшити роль політичних органів у формуванні Вищої ради юстиції та передати повноваження щодо вирішення питань, пов'язаних із діяльністю суддів, до відання органів, більшу частину складу яких становитимуть судді.

Інші, оцінюючи запропоновані зміни через призму вітчизняних реалій, стверджують, що такий підхід не розв'яже проблему функціонування Вищої ради юстиції, а лише зовнішньо «європеїзує» цей орган, не змінивши його принципів діяльності та більшості його нинішнього складу.

На нашу думку, запропоновані зміни формально відповідають міжнародним стандартам і є кроком вперед на шляху реформування судової системи України.

Відповідно до ст. 16 Закону «Про Вищу раду юстиції» Вища рада юстиції є повноважною за умови призначення на посаду не менш як трьох четвертих від її конституційного складу та складення ними присяги, враховуючи тих осіб, які входять до Вищої ради юстиції за посадою.

Вища рада юстиції є органом колегіальним, тому кожен її член стає правомочним тільки після набрання чинності Радою в цілому.

Перше засідання Вищої ради юстиції скликається через тиждень після складення присяги всіма її членами.

Разом з цим у законі не визначено строк, протягом якого члени Ради повинні скласти присягу. Наприклад, у старій редакції ст. 17 цього закону зазначалося, що член Вищої ради юстиції перед вступом на посаду, але не пізніше двох місяців від дня призначення, складає присягу на засіданні Верховної Ради України. Проте у червні 2009 року змінами до цієї статті зазначений строк було вилучено.

Обґрунтовуючи необхідність внесення відповідних змін у пояснювальній записці до законопроекту № 4375 від 16 квітня 2009 року, автори висували такі аргументи: політична ситуація в країні; складність та тривалість процедури призначення членів Вищої ради юстиції; зростання кількості випадків, коли їх не було приведено до присяги у встановлений законом двомісячний строк [6].

Тим часом у висновку від 15 травня 2009 року до законопроекту від 16 квітня 2009 року № 4375 Головне науково-експертне управління Верхової Ради висловило сумнів щодо обґрунтованості відмови від законодавчого регулювання строків складення присяги членами Вищої ради юстиції. При цьому фахівці зауважили, що пошук варіантів розв'язання цієї проблеми на законодавчому рівні має відбуватися не шляхом скасування відповідних строків, а через зміни концептуальних підходів і встановлення такого порядку складання присяги членами Вищої ради юстиції, який би виключав можливість недопущення їх до виконання повноважень через «блокування» складення ними присяги [3].

Погоджуючись з висновком Головного науково-експертного управління парламенту, вважаємо, що з метою своєчасного формування Вищої ради юстиції, а також її стабільного і ефективного функціонування, необхідно встановити конкретні строки прийняття присяги членами цього органу.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про Вищу раду юстиції» лише чотири члени даного органу можуть працювати у Раді на постійній основі. Це голова, його заступник та секретарі секцій. Решта осіб працює на громадських засадах, маючи постійне місце роботи в іншій установі. Це – судді, адвокати, різні чиновники, вчені-юристи тощо.

Через значну зайнятість членів Вищої ради юстиції в історії функціонування цього органу неодноразово траплялися випадки відсутності кворуму, що унеможливило вирішення невідкладних питань.

Як впливає із законопроекту № 2522а, повноваження Вищої ради юстиції можуть істотно розширитися. До її відання належатимуть усі основні питання, що стосуються набуття статусу судді, звільнення його з посади, відповідальності суддів і прокурорів, надання згоди на затримання та арешт судді. Повноваження Вищої ради юстиції також зможуть бути розширені й іншими законами.

На нашу думку, наявність додаткових навантажень та повноважень вимагає від її членів виконання великого обсягу роботи. Зробити це належним чином, працюючи у Вищій раді юстиції «на громадських засадах» за сумісництвом, досить складно. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, наприклад, є постійно діючим органом, а її члени виконують свої повноваження на постійній основі.

Таким чином, у разі прийняття запропонованих законопроектом № 2522а змін до ст. 131 Конституції України вважаємо за доцільне внести зміни до Закону України «Про Вищу раду юстиції», якими передбачити: особи, призначені до складу Вищої ради юстиції, працюють у цьому органі на постійній основі.

Узагальнюючи викладений матеріал, можна зробити такі висновки:

1. Запропонований законопроектом № 2522а порядок формування складу Вищої ради юстиції, відповідно до якого 15 з 20 членів становитимуть судді, відповідає міжнародним стандартам і є кроком уперед на шляху реформування судової системи України.

2. Для запобігання необґрунтованого затягування процесу вступу членів Вищої ради юстиції на посаду, унеможливлення створення перешкод у роботі цього державного органу і забезпечення умов для стабільної та ефективної роботи Ради, на нашу думку, Законом України «Про Вищу раду юстиції» необхідно встановити строки складення присяги членами Вищої ради юстиції.

3. Враховуючи те, що до відання Вищої ради юстиції належить ухвалення надзвичайно важливих рішень і повноваження членів Ради планується істотно розширити, вважаємо за доцільне змінами до Закону України «Про Вищу раду юстиції», визначити, що призначені до складу Вищої ради юстиції особи працюють на постійній основі.

Список літератури:

1. Аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» (законопроект внесено до Верховної Ради Президентом України В. Януковичем) проведений Центром Разумкова від 7 жовтня 2013 року // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : http://www.razumkov.org.ua/.../Analyz_Zakonu_Ukrajiny.
2. Бринцев В. Д. Вища рада юстиції: міжнародний досвід, формування та нормативно-правове забезпечення її діяльності в Україні / В. Д. Бринцев. – Режим доступу. – [Електронний ресурс] : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/vvsu/2010_12/12-2010/122010-5.pdf.
3. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної ради України від 15 травня 2009 року // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=35062.
4. Голова Вищої ради юстиції пропонує новий механізм формування Вищої ради юстиції // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : <http://yurpravda.info/index2284.html>.
5. Європейська хартія про закон «Про статус суддів» : Міжнародний документ від 10.07.1998 // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_236.
6. Пояснювальна записка від 16 квітня 2009 року до законопроекту № 4375 від 16 квітня 2009 року // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=35062.
7. Пояснювальна записка до Європейської хартії про статус суддів від 10 липня 1998 року // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a46.
8. Самсін І. Судити повинна чесна, порядна людина, а не бездушний, хамовитий, хоча й висококваліфікований юрист / І. Самсін. – Режим доступу. – [Електронний ресурс] : <http://www.vkksu.gov.ua/ua/about/zmi-pro-komisiu/golova-vkksu-igor-samsin-suditi-povinna-chesna-poryadna-ludina-a-ne-bezdushniy-hamovitiy-hocha-y-visokokvalifikovaniy-urist/>.
9. Справа «Олександр Волков проти України» : Рішення Європейського суду з прав людини // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : <http://www.minjust.gov.ua/file/26531/>.
10. Судова реформа в Україні: поточні результати та найближчі перспективи : інформаційно-аналітичні матеріали до Фахової дискусії на тему «Судова реформа 2010 року: чи наближає вона правосуддя в Україні до європейських норм і стандартів» (4 квітня 2013 року) // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : http://www.razumkov.org.ua/upload/Sudova_reforma_2013.pdf.

Рудей В. С. Особенности формирования состава Высшей рады юстиции / В. С. Рудей // Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2013. – Т. 26 (65). № 2-2. – С. 389-395.

В статье исследуются проблемные вопросы формирования состава Высшей рады юстиции с точки зрения обеспечения представительства большинства судей, выбранных судебским корпусом, принятия ими присяги, выполнения полномочий на постоянной основе, обоснованы рекомендации для усовершенствования действующего законодательства Украины.

Ключевые слова: Высшая рада юстиции, судебский корпус, судья.

FEATURES OF FORMATION OF THE HIGH COUNCIL OF JUSTICE

Rudei V. S.

PHEI University of new technologies, Kyiv, Ukraine

The article deals with the problematic issues of formation of the High Council of Justice through the prism of providing representation of the majority of the judges elected judiciary, taking the oath of office, fulfillment of powers on an ongoing basis and proves some recommendations for improving the current legislation of Ukraine taking in account experience of foreign countries.

The author analyzes the new legislative proposals according possible changes in the order of formation of the High Council of Justice and giving it additional powers. Studies the experience of foreign countries (Hungary, Bulgaria, Poland, Romania , Turkey) on this issue.

The author notes that the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in its recommendations has repeatedly stressed the need to change the principle of formation of the High Council of Justice, according to which most of it should be judges elected by judges.

Notes the positions of local scientists and judges on the outlined problems.

Gives results of opinion polls conducted by Rozumkov Center according the level of trust to the High Council of Justice.

As a result of synthesis of the material author makes the following conclusions:

1. The position proposed by the bill № 2522 procedure of organization of composition of the High Council of Justice, according to which 15 of the 20 members will be judges, meets international standards and it is a step towards reforming the judicial system of Ukraine.

2. To prevent unwarranted delay in the accession process of members of the High Council of Justice of the position and creation of blocks in work of this public authority, to provide conditions for stable and efficient operation of the Council, author believes that with the Law of Ukraine “On the High Council of Justice” it is necessary to establish the terms of oath by members of the High Council of Justice.

3. Taking into account that the High Council of Justice adopts extremely important decisions and it is planned to expand significantly full powers of its members, we consider to determinate with changes to the Law of Ukraine “On the High Council of Justice”, the fact that employed to the High Council of Justice persons work on a permanent basis.

Key words: The High Council of Justice, the judiciary, judge.