

СКЛАД ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ



Ю. О. Косткіна

*аспірант кафедри правосуддя
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

Стратегією сталого розвитку «Україна — 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5 [1] (далі — Стратегія), першочерговим завданням було визначено проведення судової реформи.

Судова реформа була однією з найочікуваніших у суспільстві, оскільки була покликана забезпечити справедливий, безсторонній та неупереджений суд в Україні, який є важливою гарантією ефективної боротьби з корупцією, залучення до України іноземних інвестицій, забезпечення захисту прав і свобод кожної людини та громадянина, забезпечення верховенства права, що, у свою чергу, сприятиме відновленню довіри громадськості до судової гілки влади.

У результаті проведення в Україні судової реформи 02 червня 2016 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [2], положеннями якого було внесено низку змін до Основного Закону. Зокрема, відповідно до положень ч. 1 ст. 131 Конституції України (у редакції від 30 вересня 2016 року) [3] в Україні створюється Вища рада правосуддя (далі — ВРП). Відповідно до положень п. 161 Перехідних положень Основного Закону [3] ВРП формуватиметься шляхом реорганізації Вищої ради юстиції (далі — ВРЮ), і фактично стане правонаступником останньої.

Забезпечення ефективного функціонування ВРП як незалежного та автономного органу, спроможного приймати об'єктивні та неупереджені

рішення щодо кадрового забезпечення діяльності судів та притягнення судів до дисциплінарної відповідальності, безумовно, залежить від належного кадрового складу, який зазнав концептуальних змін у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Отже, виникає необхідність проаналізувати ці положення стосовно відповідності вимогам європейських стандартів у сфері судочинства та судової системи з тим, щоб зробити висновок, чи зможе цей новостворюваний орган стати дійсно незалежним та приймати неупереджені рішення.

У науковій літературі дослідженню питання складу ВРЮ присвячено праці О. В. Білової, А. З. Георгіци, О. В. Гончаренка, О. М. Іванець, Р. В. Ігоніна, С. В. Ківалова, В. М. Колесниченка, В. М. Лаговського, С. Р. Леськів, І. В. Назарова, М. А. Погорецького, О. І. Потильчака, С. В. Прилуцького, І. Г. Русакової, О. В. Саленко та багатьох інших вітчизняних вчених. Водночас з урахуванням останніх змін, внесених до Конституції України, питання складу ВРП є недослідженим, а отже, виникає необхідність його вивчення.

Метою цієї статті є дослідження питання складу ВРП у контексті змін, внесених до Основного Закону в результаті проведення в Україні судової реформи 2016 року.

Спершу доцільно дослідити передбачений законодавством України склад ВРЮ і в подальшому перейти до аналізу правового регулювання складу новоствореної ВРП.

Відповідно до ст. 131 Конституції України (у редакції від 02 березня 2014 року) [4] та ст. 5 Закону України «Про Вищу раду юстиції» [5] ВРЮ складається з двадцяти членів. Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до ВРЮ по три члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури — двох членів ВРЮ. Крім того, за посадою до складу ВРЮ входять Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України та Генеральний прокурор України [6, с. 203]. При цьому з аналізу нормативних положень статей 8–13 Закону України «Про Вищу раду юстиції» [5] вбачається вимога, що одинадцять призначуваних членів ВРЮ із двадцяти мають бути суддями або суддями у відставці.

На перший погляд, наведені вище нормативні приписи щодо кількісного складу ВРЮ відповідають європейським стандартам, адже Європейською хартією про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року [7] прямо наголошується на тому, що не менше половини членів державного органу,

який відповідає за формування суддівського корпусу, просування по службі суддів, мають бути судьями, обраними такими ж судьями. Крім того, у Пояснювальній записці до Європейської хартії про закон «Про статус суддів» [8] зазначено, що це правило означає «прагнення не допустити, щоб судді були в меншості у цьому незалежному органі і водночас не вимагає, аби їх була більшість. З огляду на різноманітні філософські концепції та дебати в європейських державах вимога, щоб суддів було мінімум 50 %, виявилася здатною забезпечити достатньо високий рівень гарантій, водночас поважаючи інші принципові міркування, що превалюють у різних національних системах».

Ці положення знайшли своє відображення пізніше і у п. 38 Висновку № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів від 23 листопада 2001 року [9], у п. 3 Висновку Першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів «Роль та функції Вищої Ради Юстиції чи аналогічного органу в організації та управлінні національною судовою системою» (Відень, 09–12 листопада 2003 року) [10].

У подальшому наведені вище рекомендації експертів Ради Європи (далі – РЄ) були відображені у Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [11], затвердженої указом Президента України від 10 травня 2006 року, в абзаці 3 п. 6 якої наголошувалось на необхідності призначення (обрання) більшості членів ВРЮ з числа найавторитетніших суддів, зокрема тих, які вийшли у відставку з метою приведення її складу у відповідність із європейськими стандартами, спрямованими на забезпечення незалежності такого органу.

Крім того, відповідно до положень, які містяться в Рекомендації № R(94)12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності та ролі суддів від 13 жовтня 1994 року, підкреслено, що «орган, який є уповноваженим приймати рішення щодо обрання та кар'єри суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністративних органів. Для гарантії незалежності цього органу мають бути запроваджені такі положення, як, наприклад, нагляд за тим, щоб його члени призначались судовою владою» [12].

Проте детальний аналіз нормативних положень Закону України «Про Вищу раду юстиції» [5] дає змогу стверджувати, що лише троє суддів зі складу ВРЮ є такими, що обираються самими судьями, а саме з'їздом суддів України. Інших суддів до складу ВРЮ призначає Президент України,

Верховна Рада України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, а також конференція працівників прокуратури.

На недосконалості законодавчого регулювання питання формування складу ВРЮ неодноразово вказувалось у висновках Європейської комісії «За демократію через право» (далі – Венеціанська комісія). Так, у висновку Венеціанської комісії від 07 жовтня 2010 року CDL-AD (2010) 029 [13] наголошується на тому, що «разом із Міністром юстиції та Генеральним прокурором 50 % членів ВРЮ належать або обрані виконавчою чи законодавчою владою. У зв'язку з цим не можна назвати склад ВРЮ таким, до якого входить значна частина суддів». Разом із тим у згаданому висновку Венеціанської комісії [13] зазначається, що «інколи у старих демократіях може бути так, що виконавча влада має часом вирішальний вплив, і в деяких країнах така система може нормально працювати... нові демократії, проте, поки не мають шансів розвивати ці традиції, які можуть запобігти зловживанням, і саме тому в цих країнах особливі конституційні та законодавчі положення необхідні як гарантії для попередження політичних зловживань при призначенні суддів».

Заслуговує на увагу позиція, висловлена у пунктах 16–19 Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства (Страсбург, 21–23 листопада 2017 року) [14] про те, що «судова рада може складатися або повністю із суддів, або мати змішаний склад суддів та не суддів. В обох випадках слід уникати відчуття корпоративного інтересу, протекціонізму та надання преференцій. Коли судова рада складається виключно із суддів, КРЕС вважає, що це мають бути судді, обрані іншими судьями. У випадку змішаного складу (судді і не судді), КРЕС вважає, що для запобігання будь-якому маніпулюванню чи неправомірному тиску значна більшість членів мають бути судьями, обраними іншими судьями. На думку КРЕС, такий змішаний склад надасть судовій владі додаткове джерело легітиматії. Проте навіть при змішаному складі діяльність судової ради не повинна перетворюватися на місце представництва інтересів парламентської більшості та тиску з боку виконавчої влади, вона має бути вільною від підпорядкування інтересам політичних партій з тим, щоб гарантувати цінності та засади правосуддя».

Аналізуючи проблему оптимізації формування складу ВРЮ, Р. В. Ігонін обстоює ідею існування максимально широкого суб'єктного кола, відповідального за формування складу цього органу, адже, на думку

науковця, це допоможе запобігти відстоюванню і захисту вузькогрупових інтересів. При цьому, формуючи склад цього органу, потрібно виходити з принципу найменшої зацікавленості в отриманні можливості впливу на суд [15, с. 243].

Разом із тим, як слушно зауважує О. В. Саленко, кількісний та якісний склад ВРЮ має велике значення для забезпечення законності, об'єктивності, неупередженості та обґрунтованості прийнятих нею рішень. Тому, очевидно, що для забезпечення реалізації цих принципів автори Конституції України намагались передбачити широкий спектр представництва усіх гілок влади у ВРЮ, розраховуючи на те, що це буде схвалено і юридичною спільнотою в Україні, і міжнародними організаціями, проте такі сподівання себе не виправдали [16, с. 92].

З огляду на це, позитивно оцінюються зміни, внесені до ст. 131 Конституції України [3], відповідно до яких ВРП складатиметься з двадцяти одного члена, з яких десятьох — обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох — призначає Президент України, двох — обирає Верховна Рада України, двох — обирає з'їзд адвокатів України, двох — обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох — обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Голова Верховного Суду входить до складу ВРП за посадою.

Отже, завдяки таким змінам нарешті вдалось привести у відповідність із європейськими стандартами положення національного законодавства України щодо складу ВРП. Тепер при формуванні ВРП не менше половини її членів будуть судьями, обраними такими ж судьями, що повинно позитивно позначитись на ефективності діяльності новоствореного органу та забезпечити його незалежність та автономний статус.

Разом із цим задля реалізації наведених вище конституційних новел Верховна Рада України повинна прийняти спеціалізований закон. Тому на цей момент до Верховної Ради України подано два законопроекти «Про вищу раду правосуддя», а саме: проект закону від 23 вересня 2016 року № 5180 [17] та альтернативний проект закону від 04 жовтня 2016 року № 5180-1 [18], в яких законодавці конкретизують положення Основного Закону щодо складу ВРП та порядку його формування.

Так, на відміну від нормативних приписів проекту закону від 23 вересня 2016 року № 5180 [17], положеннями статей 9, 10, 12–14 проекту закону від 04 жовтня 2016 року № 5180-1 [18] передбачено правило про те, що членом ВРП, який обирається Верховною Радою України, Президентом України, з'їздом адвокатів України, з'їздом представників юридичних вищих навчаль-

них закладів та наукових установ, всеукраїнською конференцією прокурорів, може бути особа, що відповідає кваліфікаційним вимогам до членів ВРП, окрім діючих суддів.

Запропонована проектом закону від 04 жовтня 2016 року № 5180-1 [18] новела щодо заборони обрання до складу членів ВРП суддів іншими суб'єктами, аніж їх колеги, оцінюється позитивно. На необхідності запровадження відповідного обмеження неодноразово вказувалося у науковій літературі. Зокрема, на недоліках квотного представництва суддів у ВРЮ акцентував увагу С. В. Прилуцький, який зазначав, що «у такий спосіб окремі судді стали представниками (делегатами) законодавчої та виконавчої влади, прокуратури, адвокатури та юридичної науки. Хоча, безумовно, суддя може бути представником виключно однієї гілки влади — судової. Ставши окремими уповноваженими Президента та Верховної Ради у ВРЮ, такі судді втрачають свою незалежність, вони перестають бути рівними серед рівних. Не повинні і не можуть судді бути представниками тих юридичних професій, прямими членами яких вони не виступають» [19, с. 242].

Також серед нововведень, запроваджених судовою реформою, є виключення із переліку осіб, які входять до складу ВРП за посадою, Міністра юстиції України та Генерального прокурора України. Такі зміни до ст. 131 Конституції України оцінюються також позитивно, адже знову ж таки приводять положення національного законодавства України у відповідність із європейськими стандартами.

Зокрема, у п. 19 Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства (Страсбург, 21–23 листопада 2007 року) [14] зазначено, що «члени — не судді можуть обиратися із складу визначних юристів, професорів університетів або видатних громадян. Кандидати в члени судової ради, судді чи ні, не повинні бути діючими політиками, членами Парламенту, працівниками виконавчої влади. Це означає, що ані глава держави, якщо він очолює уряд, ані будь-який міністр не можуть бути членами судової ради. Кожна держава повинна прийняти відповідні юридичні правила із цього питання».

Крім того, на необхідності виключення зі складу ВРЮ Генерального прокурора України наголошувалось і у висновку Венеціанської комісії від 07 жовтня 2010 року CDL-AD (2010) 029 [13]. Так, на думку експертів Венеціанської комісії, «включення Генерального прокурора як члена ВРЮ за посадою викликає особливу занепокоєність, оскільки це може мати стримуючий ефект на суддів і сприймається як потенційна загроза. Генеральний

прокурор є стороною в багатьох справах, які доводиться розглядати суддям, і його присутність в органі, що займається призначенням, дисциплінарним провадженням та звільненням суддів, викликає ризик, що судді не будуть діяти неупереджено при розгляді таких справ або Генеральний прокурор не буде діяти неупереджено щодо суддів, чиї рішення він оскаржує». Аналогічне твердження було висловлено у п. 79 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 27 травня 2013 року (заява № 21722/11) [20].

Досліджуючи питання кількісного складу органу, відповідального за формування суддівського корпусу та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, необхідно зазначити, що науковці неодноразово звертали увагу на необхідність збільшення кількісного складу його членів за рахунок збільшення кількості представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ [15, с. 243]. В аспекті зазначеного варто дослідити законодавчі тенденції. Так, чинною редакцією ст. 131 Основного Закону [3] передбачено, що двох членів ВРП обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. У свою чергу, положеннями зазначеної статті Конституції України (у редакції від 02 березня 2014 року) [4] передбачалось, що з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до ВРЮ трьох членів, але один із них мав бути суддею або суддею у відставці на підставі приписів ст. 12 Закону України «Про Вищу раду юстиції» [5]. Таким чином, фактично представництво науковців у складі ВРП залишилось незмінним порівняно із кількісним складом ВРЮ.

Разом із тим варто зазначити, що ані проект закону від 23 вересня 2016 року № 5180 [17], ані проект закону від 04 жовтня 2016 року № 5180-1 [18] не містять жодних вимог до осіб, які можуть бути призначені членами ВРП від юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. З огляду на те, що ВРП — це орган, який повинен формуватись із високопрофесійних та досвідчених осіб, вважаємо за доцільне передбачити у законодавстві України норму про те, що від з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ обираються науковці за наявності наукового ступеня доктора наук у галузі права. Доктори наук мають найвищу кваліфікацію у сфері юриспруденції, тому залучення їх до складу ВРП сприятиме підвищенню рівня професіоналізму та об'єктивності роботи цього органу.

Підсумовуючи зазначене вище, можна дійти висновку, що проведення судової реформи 2016 року сприяє позитивним зрушенням у напрямі демо-

кратизації суспільства та забезпечення верховенства права в Україні. Внесення змін до Основного Закону в частині створення Вищої ради правосуддя призвело до того, що нарешті орган, відповідальний за формування суддівського корпусу та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, буде сформовано відповідно до вимог європейських стандартів, адже законодавцями під час розробки відповідних змін були враховані висновки Венеціанської комісії та рекомендації КРЕС щодо правосуддя та судової системи. Зокрема, новою редакцією ст. 131 Конституції України [3] передбачено, що більша половина складу ВРП формуватиметься із суддів, обраних своїми колегами, у свою чергу, Міністра юстиції України та Генерального прокурора України не включено до її складу, що сприятиме формуванню насправді незалежного й автономного органу, спроможного приймати об'єктивні та неупереджені рішення щодо кадрового забезпечення діяльності судів та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Водночас з метою формування дійсно високопрофесійного складу ВРП у спеціальному законі варто передбачити правило про те, що від з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ обираються науковці за наявності наукового ступеня не нижче доктора наук у галузі права, що сприятиме підвищенню рівня професіоналізму цього органу.

Список використаних джерел

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/5/2015>.
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02 червня 2016 року № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (у редакції від 30 вересня 2016 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (у редакції від 02 березня 2014 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed20140302>.
5. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15 січня 1998 року № 22/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/22/98-вр/print1443118640053327>.
6. *Погорецький М. А.* Судоустрій України: підруч. / за ред. М. А. Погорецького, О. Г. Яновської. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 344 с.
7. Європейська хартія про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_236.

8. Пояснювальна записка до Європейської хартії про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a46.
9. Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів від 23 листопада 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_a52/print1459250796871748.
10. Висновок Першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів «Роль та функції Вищої Ради Юстиції чи аналогічного органу в організації та управлінні національною судовою системою» (Відень, 09–12 листопада 2003 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjiv5H8z9LPAhWMFiwKHTt_BX0QFggcMAA&url=htth%3A%2F%2Fvkkksu.gov.ua%2Fuserfiles%2Fdoc%2Fperelik-dokumentiv%2Frol-ta-funk-vru.doc&usq=AFQjCNGka5ho6NMTNweyR-x_ZYB4InnERw&cad=rja.
11. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10 травня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>.
12. Рекомендації № R(94)12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності та ролі суддів від 13 жовтня 1994 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_323.
13. Висновок Венеціанської комісії від 07 жовтня 2010 року CDL-AD (2010) 029 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)029-e).
14. Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства (Страсбург, 21–23 листопада 2007 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0003c014/58f4a4dd76aacfd0c2257d87004971a6/\\$FILE/Висновок%20№%2201%20\(2007\).pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0003c014/58f4a4dd76aacfd0c2257d87004971a6/$FILE/Висновок%20№%2201%20(2007).pdf).
15. *Ігонін Р. В.* Адміністративно-правове забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р. В. Ігонін. – Ірпінь, 2013. – 488 с.
16. *Саленко О. В.* Гармонізація законодавства України про судоустрій і статус суддів із міжнародними стандартами : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / О. В. Саленко. – К., 2015. – 235 с.
17. Про Вищу раду правосуддя : проект закону України від 23 вересня 2016 року № 5180 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60102.
18. Про Вищу раду правосуддя : проект закону України від 04 жовтня 2016 року № 5180-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60179.
19. *Прилуцький С. В.* Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава) : моногр. / С. В. Прилуцький – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. – 317 с.
20. Справа «Олександр Волков проти України» (заява № 21722/11) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_947.