

Конституційно-правові гарантії діяльності Вищої ради юстиції



С. О. Халюк

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ

Статтю присвячено визначенню гарантій діяльності Вищої ради юстиції та їх значенню при реалізації нею своїх повноважень. Автором здійснено аналіз чинного законодавства України, а також внесені деякі пропозиції щодо посилення правового статусу Вищої ради юстиції як однієї з ланок у системі державних органів в Україні.

Ключові слова: конституційний статус Вищої ради юстиції України, гарантії статусу, незалежність Вищої ради юстиції, гарантії діяльності Вищої ради юстиції: матеріально-правові, процесуально-правові та соціальні гарантії.

Стаття посвячена определению гарантий деятельности Высшего совета юстиции и их значению при реализации ею своих полномочий. Автором осуществлен анализ современного законодательства Украины, а также внесены некоторые предложения относительно усиления правового статуса Высшего совета юстиции как одного из звеньев в системе государственных органов в Украине.

Ключевые слова: конституционный статус Высшего совета юстиции Украины, гарантии статуса, независимость Высшего совета юстиции, гарантии деятельности Высшего совета юстиции: материально-правовые, процессуально-правовые и социальные гарантии.

The article is devoted to determining the guarantees of activity of High Council of Justice their importance in the implementation of its authority. Currently legislation of Ukraine is analyzed and some proposals to strengthen the legal status of High Council of Justice as one of the section state body of Ukraine are made.

Keywords: constitutional-legal status of the High Council of Justice, guarantees of activity of High Council of Justice, independence of High Council of Justice, guarantees of activity of High Council of Justice: material-legal, judicial-legal and social guarantees.

Ефективність та дієвість Вищої ради юстиції як державного органу цілком залежать від законодавчо закріплених гарантій реалізації повноважень цим органом. Саме гарантії, які нами розглядаються в цій праці, мають можливість забезпечити виконання таких принципів діяльності Вищої ради юстиції, як незалежність, самостійність, рівновіддаленість від усіх гілок влади, гласність та деякі інші, оскільки саме в зміст гарантій закладено створення необхідних передумов для цього. Зауважимо, що в Україні деякими аспектами гарантій діяльності Вищої ради юстиції займалися такі вчені, як В. Головченко, І. Голосніченко, В. Горшеньов, Ю. Грошевий, С. Демський, В. Долежан, В. Євдокимов, М. Запорожець, О. Захарова, Ю. Кармазін, С. Ківалов, В. Лемак, І. Марочкін, М. Марченко, М. Мельник, І. Назаров, В. Погоріло, О. Скакун, В. Тацій, Ю. Тодика, В. Шишкін та ін.

Важливо відзначити те, що єдності серед учених стосовно елементів правового статусу державного органу немає. Однак більшість учених все ж таки відносить гарантії діяльності до обов'язкових елементів правового статусу державного органу [2, с. 10; 3, с. 44]. Так, О. В. Марцеляк визначає основні та додаткові еле-

менти конституційно-правового статусу. До основних він відносить загальну правоздатність суб'єкта, його права та обов'язки, а також гарантії діяльності. У свою чергу, до додаткових відносить місце в системі органів держави, форми реалізації прав і обов'язків та прийняті акти чи вчинені дії, відповідальність [4, с. 86].

Загалом правові гарантії – це встановлені законом умови та засоби забезпечення використання, дотримання, виконання і застосування, тобто реалізація норм права. Конституційні гарантії – це вид правових гарантій, які мають найвищу юридичну силу та є основою правових гарантій. Дія конституційних гарантій спрямована на охорону Конституції України та передбачених нею інститутів [1, с. 555]. При дослідженні питання щодо гарантій необхідно розглянути всю сукупність засобів, способів та умов, передбачених нормативно-правовими актами для забезпечення високого рівня об'єктивності та справедливості в діяльності Вищої ради юстиції, що можливо лише за умови дійсної незалежності цього органу. Так, основу правових гарантій незалежності суддів становлять: особливий порядок призначення, обрання, призначення до відповідальності та звільнення суддів; незмінюваність суддів та їх недоторканність; порядок здійснення судочинства, установлений процесуальним законом; таємниця постановлення судового рішення; заборона втручання у здійснення правосуддя; відповідальність за неповагу до суду чи судді, установлені законом; особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів; належне матеріальне та соціальне забезпечення суддів; функціонування органів суддівського самоврядування; визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки суддів та їхніх сімей тощо [5, с. 42].

Виходячи з вищезазначеного, гарантії конституційно-правового статусу Вищої ради юстиції можна визначити як юридично закріплені умови, засоби та способи, що фактично забезпечують можливість реалізації повноважень та здійснюють охорону визначеного Конституцією та іншими нормативними актами правового статусу Вищої ради юстиції в Україні. Крім цього, пропонуємо умовно розділити гарантії діяльності Вищої ради юстиції на матеріально-правові, процесуально-правові та соціальні гарантії.

Вважаємо, що до основних матеріально-правових гарантій як елементів статусу Вищої ради юстиції необхідно віднести:

- закріплення незалежності Вищої ради юстиції;
- законодавче закріплення компетенції Вищої ради юстиції;
- особливий правовий статус членів Вищої ради юстиції;
- особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення Вищої ради юстиції і, зокрема, визначення окремої статті в Державному бюджеті України на фінансування Вищої ради юстиції.

До процесуально-правових гарантій діяльності Вищої ради юстиції пропонуємо віднести:

- визначений процесуальний порядок виконання покладених завдань;
- заборону втручання у діяльність Вищої ради юстиції та її членів.

У свою чергу, соціальними гарантіями діяльності має бути:

- належне соціальне та матеріальне забезпечення членів Вищої ради юстиції.

Найперше варто розглянути таку матеріально-правову гарантію, як закріплення незалежності Вищої ради юстиції. Вважаємо, що проголошений Конституцією України принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову має своїм наслідком посилення гаран-

тій незалежності суддів, у тому числі й у сфері створення нового механізму формування суддівського корпусу: при доборі кандидатів на посади суддів; при їх призначенні на посаду та звільненні з посади тощо. Загальні риси такого механізму містяться у низці міжнародних актів, до яких належать: Європейська Конвенція про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 р.; Всесвітня хартія суддів, схвалена 17 листопада 1999 р.; Рекомендація № R (94) 12 Комітету міністрів державам – членам «Про незалежність, дієвість та роль суддів», ухвалена Комітетом міністрів 13 жовтня 1994 р. [7, с. 10-11].

10 липня 1998 р. Радою Європи було ухвалено Європейську хартію «Про статус суддів», яка, посилаючись на Рекомендації № R (94) 12, закріпила положення про те, що питання набору, призначення, проходження служби та припинення повноважень суддів повинен вирішувати незалежний орган, половина складу якого представлена суддями. Крім того, цей орган повинен формуватися на паритетній основі з широким колом представництва. Необхідною умовою незалежної процедури формування суддівського корпусу визнано її законодавче закріплення. Цей орган повинен стати гарантом незалежності правосуддя в державі загалом та гарантом незалежності кожного окремого судді при здійсненні ним правосуддя зокрема [8, с. 2-4].

«Концепція судово-правової реформи в Україні», схвалена Верховною Радою України 28 квітня 1992 р., теж передбачила створення гарантій незалежності судових органів від впливу законодавчої та виконавчої влади, підвищення ролі суду, його значення в державі та суспільстві. Проте поза увагою Концепції залишилося питання підготовки та формування якісно нового суддівського корпусу [9]. Конституція України, виходячи із загальнолюдських цінностей, визначи-

ла нові підходи до здійснення судової влади. А тому питання формування суддівського корпусу в Україні залишається актуальним та важливим з огляду на зростання ролі судової влади в житті суспільства, перетворення судової влади на дієвий механізм з забезпечення прав і свобод людини.

Для забезпечення ефективного функціонування проголошеного принципу розподілу гілок влади, що виявилось у законодавчому закріпленні трьох гілок влади, та для запобігання узурпації влади однією з них Вища рада юстиції має особливий порядок формування персонального складу. Керуючись вимогами Рекомендації № R (94)12, а також задля забезпечення незалежності Вищої ради юстиції її склад формується таким чином, щоб не допустити можливостей впливу законодавчої та виконавчої гілок влади при призначенні суддів на посаду або звільненні їх з посади, а також залучити до виконання її завдань та функцій фахівців з різних видів юридичної діяльності. Крім того, особливий порядок формування зумовлений необхідністю налагодження системної, науково обґрунтованої, політично незаангажованої діяльності з виконання покладених на неї законом завдань та уникнення можливих, сумнівних з правової точки зору рішень стосовно призначення та звільнення суддів з посад [10, с. 28].

Отже, усе вищезазначене зумовило особливу процедуру формування персонального складу Вищої ради юстиції в Україні. Адже з метою рівного представництва у Вищій раді юстиції та керуючись демократичними засадами утворення аналогічних органів за кордоном, Вища рада юстиції представлена двадцятьма членами, які є представниками трьох гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової), а також представниками прокурорської системи та інститутами громадянського суспільства – адвокатурою, навчальни-

ми і науковими юридичними закладами. Формування персонального складу Вищої ради юстиції здійснюється найважливішими правовими інститутами країни: Верховною Радою України, Президентом України, з'їздом суддів, з'їздом адвокатів, з'їздом представників вищих навчальних закладів і наукових установ, всеукраїнською конференцією працівників прокуратури [11].

Варто зауважити, що майже так само формується персональний склад більшості аналогічних органів зарубіжних країн. У Португалії персональний склад Вищої ради магістратури формується також декількома уповноваженими на те законом суб'єктами. Зокрема, Президентом Республіки призначаються два члени Вищої ради магістратури, Радою Республіки обираються сім членів, самими суддями різних судових інстанцій – також сім членів; головою ж Вищої ради магістратури за посадою є голова Верховного суду [12, с. 813].

Зазначене свідчить про демократичний принцип формування Вищої ради юстиції та про можливість уникнення корпоративності при обговоренні, а особливо при прийнятті рішень, що запобігає зловживанню повноваженнями, якими наділені члени Вищої ради юстиції. Таким чином, міжнародне законодавство приділяє значну увагу положенням про незалежність Рад, які беруть безпосередню участь у формуванні суддівського корпусу та опосередковано – у здійсненні правосуддя в своїх країнах.

Така матеріально-правова гарантія статусу Вищої ради юстиції, як законодавче закріплення її компетенції, дає змогу цілеспрямовано впливати на такий важливий суспільний процес, як формування суддівського корпусу, а також брати участь у розгляді справ про порушення суддями і прокурорами вимог щодо неsumісності, здійснення дисциплінарного

провадження стосовно суддів Верховного Суду і суддів вищих спеціалізованих судів.

Загалом хотілося б наголосити, що визначальною гарантією правового статусу будь-якого державного органу, у тому числі Вищої ради юстиції, є наявність визначеного кола повноважень державно-владного характеру. Державно-владні повноваження, що закріплюються у компетенції відповідних державних органів, визначаються на основі встановлених законом чи іншим правовим актом предметів відання, прав і обов'язків, які потрібні їм для виконання їхньої діяльності [13, с. 389]. Саме через компетенцію відображається правова природа, сутність органу, його призначення та місце серед інших державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства.

Ураховуючи місце, яке посідає Вища рада юстиції серед інших державних органів, та визначену сферу її повноважень, стає зрозумілою та значна увага, яка приділяється законодавчому закріпленню компетенції Вищої ради юстиції як гарантії її конституційно-правового статусу.

Особливий правовий статус членів Вищої ради юстиції, якщо розглядати його як гарантію її діяльності, детермінується, насамперед, через конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції. А тому доцільно звернути увагу та окремо розглянути певні особливості правового статусу членів Вищої ради юстиції. По-перше, особи, що входять до складу Вищої ради юстиції, крім народних депутатів, на час виконання обов'язків членів Вищої ради юстиції на постійній основі прикомандировуються до Вищої ради юстиції зі збереженням за ними посад, які вони займали, та відповідних пільг. По-друге, згідно зі статтею 25 Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 р. (далі – Закон) Вища рада юстиції для здійснення своїх по-

вноважень може витребувати та одержувати необхідну інформацію підприємств, установ, організацій, громадян та їхніх об'єднань. Член Вищої ради юстиції має право ознайомлюватися з матеріалами, наданими на розгляд Вищої ради юстиції, брати участь у їх з'ясуванні та перевірці, заявляти клопотання, наводити свої мотиви, надавати відповідні документи [14, с. 8]. По-третє, за невиконання чи несвоєчасне виконання актів Вищої ради юстиції, ухилення від подання або порушення строків подання членам Вищої ради юстиції витребуваних документів та матеріалів посадові особи несуть відповідальність у відповідності до чинного законодавства [11].

Про особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення Вищої ради юстиції і, насамперед, про визначення окремої статті в Державному бюджеті України на фінансування Вищої ради юстиції, як четвертої матеріально-правової гарантії, варто зазначити, що матеріальною основою її організації і діяльності є кошти державного бюджету, що гарантує неупередженість та незалежність цього державного органу при виконанні своїх обов'язків. Згідно із Законом Вища рада юстиції є юридичною особою, тобто вона має відокремлене майно, яке перебуває в її оперативному управлінні, може від свого імені набувати майнових і особистих немайнових прав і нести обов'язки, бути позивачем і відповідачем у суді, має цивільну дієздатність відповідно до визначених цілей її діяльності.

Стосовно визначеного процесуального порядку виконання покладених завдань Вищою радою юстиції як процесуально-правовою гарантією її статусу варто наголосити, що він передбачений в загальних рисах у Законі та деталізований у Регламенті Вищої ради юстиції. Регламент Вищої ради юстиції визначає порядок розгляду Вищою радою юстиції питань, віднесе-

них до її компетенції Конституцією України, Законом та деякими іншими законами. Регламент детально регламентує порядок розгляду всіх питань, передбачених чинним законодавством, до повноважень Вищої ради юстиції. Таким чином, детальна процедура та порядок виконання покладених на Вищу раду юстиції завдань є гарантією її статусу з огляду на регламентацію всієї сукупності повноважень, покладених на неї, що позбавляє можливості маніпулювання при ухваленні рішень.

З приводу заборони втручання у діяльність Вищої ради юстиції та її членів як гарантії її статусу зауважимо, що вона визначається в ч. 3 ст. 6 Закону, у якій зазначено, що вплив на членів Вищої ради юстиції у будь-який спосіб забороняється. При цьому під впливом слід розуміти втручання у будь-якій формі в діяльність членів Вищої ради юстиції з метою перешкоджання виконанню ними службових обов'язків або можливості домогтися винесення незаконного рішення. До форм впливу можна віднести: прохання, умовляння, вказівку, шантажування, погрозу, підкуп, критику в засобах масової інформації, проведення пікетів, мітингів та ін. Так, умовляння – це прохання про вчинення чи невчинення будь-яких дій, що полягають у невиконанні членом Вищої ради юстиції своїх службових обов'язків. Шантажування може здійснюватися шляхом погрози розголосити відомості, які член Вищої ради юстиції бажає зберегти в таємниці. Серед інших форм впливу є позбавлення певних благ, переваг, втручання в особисте життя, застосування насильства. Крім того, вплив може здійснюватися і через третіх осіб – родичів, друзів, колег тощо [15, с. 940]. Це положення актуалізується з огляду на систему правових гарантій діяльності як Вищої ради юстиції загалом, так і її членів, що мають забезпечувати об'єктивне, справедливе та професійне

виконання покладених на них службових обов'язків.

Належне соціальне та матеріальне забезпечення як соціальна гарантія правового статусу – це врегульована законодавством можливість членів Вищої ради юстиції отримувати винагороду за виконання своїх посадових обов'язків необхідним чином та у відповідності до чинного законодавства. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 1998 р. № 960 [6] та ст. 25 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. посади Голови Вищої ради юстиції, заступника Голови та секретаря секції віднесені до першої категорії державних службовців.

Таким чином, враховуючи вищесказане, можна стверджувати, що гарантії статусу Вищої ради юстиції забезпечуються низкою правових, процесуальних та організаційних заходів. Системний підхід в забезпеченні реалізації гарантій статусу Вищої ради юстиції передбачений Конституцією України, Законом та Регламентом Вищої ради юстиції від 8 лютого 2006 р. Проте, з нашої точки зору, гарантії статусу Вищої ради юстиції потребують певного вдосконалення. Так, на нашу думку, питання соціального та матеріального забезпечення членів Вищої ради юстиції, зокрема Голови Вищої ради юстиції, його заступника та секретарів секцій, яке врегульоване постановами Кабінету Міністрів України, є недосконалим з огляду на забезпечення гарантій їх незалежності та об'єктивності при здійсненні службових обов'язків. Пропонуємо передбачити порядок оплати праці та її розмір, умови матеріально-побутового забезпечення, медичного, санаторно-курортного та транспортного обслуговування в поправці до Закону. Крім того, вважаємо, що посилити статус Вищої ради юстиції можна шляхом закріплення сукупності прав та обов'язків членів Вищої ради юстиції в Законі.

Література

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1 : А–Г. 672 с.
2. *Хаманева Н. Ю.* Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации. – М. : ИГиП РАН, 2000. – 235 с.
3. *Марцеляк О. В.* Институт омбудсмана: теорія та практика. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 450 с.
4. *Марцеляк О. В.* Основні елементи конституційно-правового статусу омбудсмана / О. В. Марцеляк // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – №11. – С. 85-88.
5. *Штогун С. Г.* Проблеми правових гарантій незалежності суддів в Україні / С. Г. Штогун // Право України. – 2003. – №3. – С. 42-45.
6. Про умови оплати праці працівників Вищої ради юстиції: постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 1998 р. № 960 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 26. – Ст. 939.
7. Рекомендація № R (94) 12 Комітету міністрів державам-членам щодо незалежності, дієвості та ролі суддів // Вісник Верховного Суду України. – 1997. – № 4(6). – С. 10-11.
8. Европейская хартия о статусе судей // Российская юстиция. – 1999. – №7. – С. 2-4.
9. Концепція судово-правової реформи в Україні // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.
10. *Мельник М. І.* Статус Вищої ради юстиції в контексті законодавчих пропозицій / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк // Життя і право. – 2004. – №1. – С. 28-32.
11. Закон України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 р. № 22/98-ВР Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.
12. Конституции государств Европы : в 3-х т. / Под общ. ред. и со вст. ст. директора ИЗСП при Правительстве РФ Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 2. – 840 с.
13. Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка. – 1999. – 734 с.
14. *Бутенко В. М.* Вища рада юстиції – не судовий орган / В. М. Бутенко // Урядовий кур'єр. – 1999. – 12 травня. – С. 8.
15. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. / За ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – К. : Канон, А.С.К., 2001. – 1104 с.