

АКТИ ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ: РЕЗУЛЬТАТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

У статті автор досліджує питання, пов'язані з прийняттям актів Вищої ради юстиції, їх види та порядок оскарження. Як результат, виявлено недоліки та проблемні питання, пов'язані з прийняттям актів Вищої ради юстиції та їх оскарженням, розв'язання яких, на думку автора, підвищить ефективність функціонування Вищої ради юстиції як конституційного органу держави. Запропоновано можливі законодавчі зміни з метою усунення виявлених недоліків у нормативно-правовому регулюванні питань щодо актів Вищої ради юстиції.

Ключові слова: Вища рада юстиції, акти Вищої ради юстиції, форма актів, конституційний статус, оскарження.

Марчук О. Л. Акты Высшего совета юстиции: результат реализации государственных полномочий.

В статье автор исследует вопросы, связанные с принятием актов Высшего совета юстиции, их виды и порядок обжалования. Как результат, выявлены недостатки и проблемные вопросы, связанные с принятием актов Высшего совета юстиции и их обжалованием, решение которых, по мнению автора, повысит эффективность функционирования Высшего совета юстиции как конституционного органа государства. Предложены возможные законодательные изменения с целью устранения выявленных недостатков в нормативно-правовом регулировании вопросов относительно актов Высшего совета юстиции.

Ключевые слова: Высший совет юстиции, акты Высшего совета юстиции, форма актов, конституционный статус, обжалование.

Marchuk O. L. Acts of the High Council of Justice: the Result of Implementation of the State Powers.

In this article the author examines the issues related to the adoption of the acts of the High Council of Justice, their types and order of appeal. As a result, the detected flaws and issues related to the adoption of the acts of the High Council of Justice and appeals whose solution without the author's opinion, increase the efficiency of the High Council of Justice as the constitutional authority of the state. Proposed the possible legislative changes to address deficiencies in the legal acts regulating the issues of the High Council of Justice.

Keywords: High Council of Justice, the High Council of Justice acts, the form acts, constitutional status, appeal.

Прийняття Вищою радою юстиції (далі по тексту – Рада) актів є кінцевим результатом роботи цього конституційного органу та реалізації ним своїх повноважень з формування високопрофесійного суддівського корпусу у межах своєї компетенції відповідно до законодавства. Саме цим головним завданням Вищої ради юстиції й обумовлена важливість актів, які вона приймає.

Тому для повного і ґрунтовного вивчення правового статусу Вищої ради юстиції як окремого конституційного органу вважаємо за необхідне дослідити питання, що пов'язані з прийняттям актів Вищої ради юстиції, їх види та порядок оскарження.

На нашу думку, розв'язання цих питань на теоретичному рівні має важливе значення для подальшого практичного застосування отриманих висновків з метою підвищення ефективності функціонування Вищої ради юстиції як конституційного органу держави.

Переконані, що отримані наукові результати вказаного дослідження мають покращити практичні заходи щодо вдосконалення конституційного статусу Вищої ради юстиції, її організації та виконання державних повноважень у цілому.

Дослідженням статусу та повноважень Вищої ради юстиції, у тому числі питаннями, що пов'язані з актами Ради, присвячено наукові роботи таких юристів, як О. В. Гончаренко, І. В. Назаров і С. О. Халюк.

Зокрема, І. В. Назаров вказує, що стосовно кожної конкретної ситуації результатом правозастосовної форми діяльності Вищої ради юстиції виступає прийняття правозастосовного

акта – рішення, що фіксує результати розгляду питання на підставі й у виконання відповідних правових норм [1, с. 143].

С. О. Халюк висловив думку, що правозастосовна форма діяльності Вищої ради юстиції полягає у втіленні вимог правових норм у суспільних відносинах між відповідними суб'єктами шляхом видання владного індивідуально-правового акта, обов'язкового для виконання. Вища рада юстиції уповноважена приймати відповідні акти, які розглядаються як юридичне оформлення розглянутих нею питань та прийнятих рішень [2, с. 150].

Найбільш детально правову природу актів Вищої ради юстиції дослідив О. В. Гончаренко. Однак, зауважимо, суто з адміністративно-правової точки зору. Спираюсь на те, що видання актів управління є підсумковим етапом всього обсягу діяльності державного органу та його апарату і що саме на цьому етапі найбільш повно проявляється його компетенція та владні повноваження у забезпеченні впорядкованості і керованості певною сферою суспільних відносин, науковець вважає, що, досліджуючи адміністративно-правову природу юридичних актів Вищої ради юстиції, передусім слід виходити з їх управлінської і правової природи [3, с. 74]. Так, О. В. Гончаренко відносить акти, які видає Вища рада юстиції, до індивідуальних правових актів державного управління (актів застосування норм права) [3, с. 77].

Свої правові погляди, пов'язані з питаннями щодо актів Вищої ради юстиції, також наведено у роботах О. Ю. Гаврилюк і М. Г. Кобилянського.

Разом з тим необхідно констатувати, що активне обговорення Конституційною Асамблеєю концепції змін до Основного Закону нашої держави, у тому числі в частині, що стосується судоустрою та конкретно статусу Вищої ради юстиції, потребує системного теоретичного вивчення правових засад законодавчого регулювання питань, що стосуються актів Вищої ради юстиції як конституційного органу.

При цьому попри множинність наукових обговорень, статей і висновків щодо природи актів Вищої ради юстиції, вважаємо, що бракує конкретних, практичних пропозицій щодо внесення відповідних змін до чинного законодавства, покликаних удосконалити правові позиції з регулювання питань відносно актів Вищої ради юстиції.

Завданням цієї статті вбачаємо ціль виявити недоліки та інші проблемні питання, пов'язані з прийняттям актів Вищої ради юстиції та їх оскарженням.

Вважаємо, що отримані результати будуть корисними при формулюванні проекту конкретних змін до спеціального закону, з метою усунення виявлених недоліків у законодавчому регулюванні питань щодо актів Вищої ради юстиції як актів конституційного органу держави.

Тож перейдемо безпосередньо до аналізу законодавства.

Частина перша статті 27 Закону України «Про Вищу раду юстиції» (далі по тексту – Закон) передбачає, що Вища рада юстиції приймає такі акти:

- 1) подання про призначення суддів;
- 2) подання про звільнення суддів з посади;
- 2-1) рішення про призначення суддів на посади голови суду, заступника голови суду;
- 2-2) рішення про звільнення суддів з посад голови суду, заступника голови суду;
- 3) рішення про порушення вимог щодо несумісності;
- 4) рішення про дисциплінарну відповідальність;
- 5) рішення по скарзі на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- 6) рішення про увільнення члена Вищої ради юстиції у випадках, передбачених у статті 18 цього Закону;
- 6-1) рішення у скарзі на результати кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді;
- 6-2) рішення у скарзі на відмову в рекомендації для обрання кандидатом на посаду судді безстроково;
- 7) інші акти в межах повноважень Вищої ради юстиції.

Частина друга цієї ж статті Закону передбачає, що Вища рада юстиції приймає такі процедурні акти:

- 1) ухвали про відкриття дисциплінарного провадження;
- 2) ухвали про відкриття провадження щодо вимог законодавства про несумісність;
- 3) рішення про відмову в поданні про призначення;
- 4) рішення про відвід (самовідвід) члена Вищої ради юстиції;
- 5) інші процедурні акти, необхідні для здійснення функцій Вищої ради юстиції.

Отже, як бачимо, згідно із законодавчими формулюваннями Вища рада юстиції приймає акти у формі рішень, подань та ухвал. При цьому законодавець чітко відмежовує процедурні акти Вищої ради юстиції від актів, які вона правомочна приймати взагалі.

Крім того, слід зауважити, що визначений законодавством перелік актів Вищої ради юстиції не є вичерпним, оскільки обмежується лише актами, які приймаються Радою для реалізації, так би мовити, «зовнішніх», державних повноважень. Тому доречно виділити окрему групу актів Ради, які є індивідуальними, правовими актами управління з питань внутрішньо-організаційної діяльності Вищої ради юстиції, зокрема акти, прийняті з питань обрання керівного складу Ради, секретарів секцій та організації діяльності Ради. Наприклад, порядок прийняття рішень (актів) Вищою радою юстиції про обрання Голови, заступника Голови та секретарів секції Ради регулюється статтями 20, 22 і 23 Закону, а порядок прийняття рішень (актів) Вищою радою юстиції щодо внутрішньої організаційної діяльності: затвердження положення про секретаріат Ради, його структуру і штат – статтею 48 Закону.

Регламент Вищої ради юстиції деталізує положення Закону та у пунктах сьомому, восьмому і дев'ятому § 3 Глави 2 Розділу I передбачає, що за результатами розгляду питань порядку денного Рада, крім рішень, подань і ухвал по суті питань, що впливають з основних повноважень Ради, також приймає процедурні акти та протокольні ухвали, рішення щодо організаційного, фінансового, кадрового забезпечення, інших питань внутрішнього характеру, інші акти в межах повноважень Ради, ухвали з інших питань та інші процедурні акти, необхідні для здійснення функцій Ради [4].

Одночасно мусимо виділити для обговорення пункт сьомий частини першої та пункт п'ятий частини другої статті 27 Закону і наголосити, що застосовані у них законодавчі формулювання є неконкретними та потребують уточнення шляхом чіткого викладення вказаних норм.

У цьому ми повністю поділяємо позицію, викладену у Спільному висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) та Дирекції зі співпраці Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» № 588/2010 від 18 жовтня 2010 року.

Так, у пункті 40 вказаного висновку йдеться про те, що стаття 27 Закону визначає перелік актів, які може приймати Вища рада юстиції. Цей перелік майже буквально відтворював повноваження Ради, що передбачені статтею 131 Конституції України. Законом № 2181 внесено дві зміни до статті 27 Закону України «Про Вищу раду юстиції». Перша – це доповнення новим пунктом 7 частини першої статті 27, який дозволяє Раді приймати «інші акти в межах повноважень Вищої ради юстиції». Це положення може бути предметом критики, оскільки перелік повноважень Вищої ради юстиції, визначений у статті 131 Конституції, є вичерпним. Є небажаним, що повноваження такого важливого органу, як Вища рада юстиції, не були чітко окреслені та що звичайним законом надається право приймати «інші акти», які більше ніяк не визначаються і не обмежуються в Законі. Під час зустрічей в Києві представники органів влади вказували як приклад «інших актів» – справи, що відносяться до внутрішньої організації діяльності Ради. Тим не менше, видається небезпечним включати такий невизначений термін і відкривати можливість тлумачити це положення, як надання додаткових повноважень Вищої ради юстиції. Повноваження Ради мають бути вичерпно визначені в Законі. Якщо дійсно ці «інші акти» стосуються виключно регулювання питань внутрішньої організації Вищої ради юстиції, Закон має чітко зазначати про це, щоб уникнути неправильних тлумачень [5].

Відповідно до норми частини третьої статті 27 Закону акти Вищої ради юстиції можуть бути оскаржені виключно до Вищого адміністративного суду України в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. Слід наголосити, що за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Вищу раду юстиції» Конституційний Суд України серед інших розглянув питання конституційності також і вказаної норми Закону.

Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2011 року № 2-рп/2011 за вказаним поданням ґрунтується на тому, що тільки законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство, а також встановлюються випадки, коли не забезпечується апеляційне та касаційне оскарження рішення суду (пункт 14 частини першої статті 92, пункт 8 частини третьої статті 129).

Отже, Конституційний Суд України виходив із того, що Верховна Рада України в законах України визначає судочинство та судоустрій і підсудність справ як їх елемент, а також може

встановлювати випадки, в яких не допускається апеляційне, касаційне оскарження рішення суду (пункт 14 частини першої статті 92, пункт 8 частини третьої статті 129 Конституції України) [6].

Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України встановлено статтею 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України. Так, «акти, дії чи бездіяльність Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішення, дії чи бездіяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Для цього у Вищому адміністративному суді України створюється окрема палата» (частина друга вказаної статті) [7].

У пунктах 1, 2 частини першої статті 32 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що вищий спеціалізований суд розглядає справи відповідної судової юрисдикції в касаційному порядку згідно з процесуальним законом, а в окремих випадках, передбачених процесуальним законом, – справи відповідної судової юрисдикції як суд першої або апеляційної інстанції [8].

У своєму рішенні Конституційний Суд України встановив, що за частиною четвертою статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Вищої ради юстиції.

Згідно з частиною шостою статті 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України, положення якої узгоджуються з положеннями частини третьої статті 27 Закону України «Про Вищу раду юстиції», рішення Вищого адміністративного суду України щодо оскарження актів/рішень, дій чи бездіяльності Вищої ради юстиції є остаточним і не підлягає перегляду в апеляційному чи касаційному порядку [7].

У рішенні від 27 січня 2010 року № 3-рп/2010 Конституційний Суд України вказав, що апеляційне оскарження судового рішення можливе у всіх випадках, крім тих, коли закон містить заборону на таке оскарження. Відповідна правова позиція висловлена і в рішеннях Конституційного Суду України від 28 квітня 2010 року № 12-рп/2010 та від 8 липня 2010 року № 18-рп/2010.

Встановлюючи конституційність вказаного вище положення закону, Конституційний Суд України не оминув увагою і практику Європейського суду з прав людини, який зазначив, що право на справедливий судовий розгляд може бути обмежене державою, якщо це обмеження не завдає шкоди самій суті права. Так, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Осман проти Сполученого Королівства» від 28 жовтня 1998 року вказано, що обмеження не буде сумісним з пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, «якщо воно не має правомірної мети і якщо відсутнє пропорційне співвідношення між вжитими засобами та поставленою метою».

Вирішуючи порушене в конституційному поданні питання в цій частині, Конституційний Суд України наголосив, що правове регулювання підсудності наведеної категорії справ не впливає на можливість оскарження в суді рішення, дії чи бездіяльності Вищої ради юстиції особою, яка вважає, що порушено її права, свободи та законні інтереси.

Акти Вищої ради юстиції щодо суддів та прокурорів, які оскаржуються до Вищого адміністративного суду України, визначені частинами першою, другою статті 27 Закону України «Про Вищу раду юстиції».

На думку Конституційного Суду України, затверджений порядок судового розгляду таких справ Вищим адміністративним судом України як судом першої інстанції має на меті забезпечити незалежність та безсторонність тих суддів, які повинні розглядати зазначені справи. Крім того, орган конституційної юрисдикції вважає, що встановленням особливого порядку судового оскарження зазначених актів Вищої ради юстиції дотримано співмірність між захистом прав суддів та прокурорів як громадян України та їх обов'язками і обмеженнями як представників державної влади.

На підставі викладених доводів Конституційний Суд України дійшов висновку і вирішив, що положення частини третьої статті 27 Закону України «Про Вищу раду юстиції», яким передбачається можливість оскарження актів Вищої ради юстиції у суді та встановлюється виключна підсудність цих справ Вищому адміністративному суду України, є таким, що не суперечить Конституції України.

Натомість Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) та Дирекція зі співпраці Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи у

Спільному висновку щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» № 588/2010 від 18 жовтня 2010 року, зазначає, що у такому випадку виключається можливість перегляду рішень Вищої ради юстиції в порядку частини четвертої статті 20 КАС України, яка визначає інстанційну підсудність адміністративних справ та передбачає, що Верховний Суд України у випадках, установлених цим Кодексом, переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку.

Більше того, відповідно до вказаного висновку це не повністю узгоджується зі статтею 18 КАС України, згідно з частиною четвертою якої Вищий адміністративний суд України, «діючи як суд першої інстанції», має повноваження щодо розгляду спорів про визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності Вищої ради юстиції. На думку Венеціанської комісії, це має означати, що якщо Вищий адміністративний суд України виступає тут як суд першої інстанції, має бути можливість перегляду таких справ і в апеляційному суді. Разом з тим, стаття 171-1 КАС України виключає будь-яку можливість апеляції, оскільки рішення Вищого адміністративного суду України проголошуються остаточними і такими, що не можуть бути переглянуті [5].

Пропонуємо звернутися до зарубіжного досвіду оскарження рішень органів, аналогічних за повноваженнями Вищій раді юстиції, який свідчить, що такі рішення переглядаються однією вищою інстанцією або ж таке оскарження взагалі неможливе. Так, у Португалії скарга на рішення Вищої ради магістратури подається до Верховного Суду та розглядається трьома суддями. У Франції також діє Вища рада магістратури, рішення якої може бути оскаржено до Державної ради, яка контролює весь комплекс адміністративних спірних питань. В Іспанії рішення Генеральної Ради Юстиції оскаржуються до адміністративної палати Верховного Суду Іспанії. У Греції рішення Вищої судової ради можуть бути оскаржені до пленуму відповідного суду вищої інстанції. Рішення Вищої ради суддів і прокурорів Туреччини не можуть бути оскаржені в жодній судовій інстанції.

Ураховуючи викладене вище, підтримуємо думку М. Г. Кобилянського стосовно того, що при доповненні статті 27 Закону частиною третьою законодавець враховував як попередній вітчизняний досвід, так і зарубіжну практику оскарження таких рішень, оскільки відсутність права на апеляційне та касаційне оскарження при розгляді справ щодо оскарження рішень Вищої ради юстиції не позбавляє відповідних гарантій на відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів [9].

Окрім спеціального порядку оскарження, ще одним важливим чинником, який суттєво виокремлює особливу конституційно-правову природу актів Вищої ради юстиції, є те, що згідно з пунктом першим частини п'ятої статті 117 КАС України не допускається забезпечення позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції та встановлення для них заборони вчиняти певні дії.

Вважаємо наведене ґрунтовним підтвердженням особливої правової сили актів Вищої ради юстиції як актів окремого конституційного органу держави. Свідченням цього також є та обставина, що з позиції передбаченого порядку оскарження, акти Вищої ради юстиції ставляться законодавством на один рівень з актами Верховної Ради і Президента України.

Таким чином, ми робимо висновок, що хоча з практичної точки зору питання оскарження актів Вищої ради юстиції є конкретним і чітко регламентованим спеціальним законом, відповідні положення якого визнано такими, що відповідають Конституції України, з позиції теоретичного вивчення та підходів наукового дослідження, на нашу думку, воно є цікавим, дискусійним й актуальним для подальшого обговорення. Особливо в контексті можливих змін як положень Закону України «Про Вищу раду юстиції», так і основоположних норм Конституції України, які визначають правовий статус Вищої ради юстиції.

Отже, у зв'язку з виявленими недоліками законодавства в частині видів актів Вищої ради юстиції та висловленими щодо цього зауваженнями Венеціанської комісії пропонуємо уточнити пункт сьомий частини першої та пункт п'ятий частини другої статті 27 Закону та одночасно деталізувати положення пункту сьомого § 3 Глави 2 Розділу I Регламенту Вищої ради юстиції, які частково дублюють положення Закону та дещо деталізують їх, а саме: уточнити таким формулюванням, що за результатами розгляду питань порядку денного Рада може прийняти «інші акти в межах своїх повноважень і компетенції, визначеної Конституцією, а також, тих, що відносяться до внутрішньо-організаційних питань її діяльності».

Окрім того, варто звернути увагу на ст. 28 Закону України «Про Вищу раду юстиції», якою лише передбачена відповідальність за невиконання актів Вищої ради юстиції, однак така

відповідальність жодним законодавчим актом не встановлена. За таких обставин для реалізації цієї норми на практиці вважаємо необхідним її конкретизувати, зазначивши у Законі порядок та строки притягнення винних осіб до відповідальності за невиконання актів Вищої ради юстиції.

Доцільним також вважаємо на законодавчому рівні врегулювати питання здійснення контролю за своєчасним і належним виконанням актів Вищої ради юстиції.

Список використаних джерел:

1. Назаров І. В. Правовий статус Вищої ради юстиції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Назаров Іван Володимирович. – Х., 2005. – 200 с.

2. Халюк С. О. Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Халюк Сергій Олександрович – К., 2008. – 213 с.

3. Гончаренко О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Вищої ради юстиції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гончаренко Олександр Володимирович – Х., 2009. – 214 с.

4. Регламент Вищої ради юстиції [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Вищої ради юстиції. – Режим доступу : http://www.vru.gov.ua/content/docs/reglament_zminy_22.10_2013_1.pdf.

5. Спільний висновок щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження», підготовлений Венеціанською комісією та Дирекцією з співпраці Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи (неофіційний переклад) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховного Суду України. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/%28documents%29/2FA30DF4DFCABABEC2257AEF003D5088?OpenDocument&year=2010&month=10&>.

6. Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2011 від 11.03.2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 23. – Ст. 965.

7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року № 2747-IV // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 153.

8. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

9. Матеріали науково-практичної конференції «Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції: позиції теорії та практики», 5 жовтня 2012 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Вищої ради юстиції. – Режим доступу : http://www.vru.gov.ua/content/article/nauk_prak_konf.pdf.

** Марчук Олег Леонідович – аспірант кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, суддя Ялтинського міського суду Автономної Республіки Крим.*