*І.В. Назаров*

## КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ

У країнах із демократичним устроєм питання, що стосуються організації і діяльності судів, порядку формування суддівського корпусу, більшою або меншою мірою відбиваються в конституціях цих країн. Межі конституційного регулювання насамперед дозволяють визначити коло державних органів і процедуру формування суддівського корпусу, а отже і ступінь незалежності судів при здійсненні правосуддя.

Конституція України забезпечила баланс інститутів державної влади, вирішила проблему системи органів державної влади, безпосередньо встановила вихідні положення механізму функціонування законодавчої, виконавчої і судової гілок влади. Закріпивши досягнення суспільства на визначеному етапі розвитку, Конституція містить і програмні положення, що мають велике значення для вироблення подальшого розвитку державності [1, с.18–21].

У 1998 р. в Україні була створена Вища рада юстиції. Перше законодавче закріплення необхідності створення цього органу зафіксоване в ст.131 Конституції України [2]. Ця конституційна норма фіксує важливість ради юстиції і становить основу правового статусу, закріплюючи принципові положення, що в подальшому одержали свій розвиток у спеціалізованому поточному законодавстві.

Проблеми конституційного регулювання статусу Вищої ради юстиції знаходили своє відображення в роботах таких українських учених, як Шишкін В.І., Євдокимов В.А., Ківалов С.В., Долежан В.В., Василюк С.Ф., Селіванов А.А.

Вчасно буде звернути увагу на розділ VIII Конституції України «Правосуддя», який регулює діяльність судових органів і містить норми про Вищу раду юстиції, в межах обговорення змін і доповнень до Основного Закону у Верховній Раді України. Подібне конституційне визначення положення ради в системі державних органів є спірним і вимагає зміни [3, с.14].

Розглядаючи Вищу раду юстиції як публічний, колегіальний орган, можна окреслити ряд основних елементів його правового статусу. Перший характеризує порядок формування складу. Другий – порядок припинення діяльності членів, переобрання складу. Третій елемент містить характеристику компетенції ради юстиції, а також порядок і способи її реалізації. І останній елемент можна охарактеризувати як такий, що містить особливості правового становища ради, що відрізняють його від інших публічних суб'єктів – носіїв державної влади [4, с. 564]. Якщо порядок формування складу ради юстиції Конституцією України регулюється в достатньому обсязі, то межі компетенції визначені не досить чітко, а місце в системі державних органів – розпливчасто.

Слід зазначити, що у всіх країнах, де існують аналогічні органи, їх правовий статус регулюється не тільки національним законодавством, але

і Конституціями. Виняток становить тільки Грузія. У Конституції Грузії наявна Рада юстиції не згадується, але відповідно до вимог Закону «Про загальні суди» перед призначенням на посаду судді загального суду всі кандидати повинні здати кваліфікаційний іспит, а потім пройти конкурс у Раді юстиції [5, с.720].

У конституційному порядку визначаються основні положення правового статусу цих органів: кількісний склад, хто входить до складу за правом (за посадою), вимоги до інших членів рад, порядок формування і термін дії складу, порядок визначення або обрання голови ради, його заступників, повноваження.

Практично у всіх країнах статті конституцій, що регулюють становище цих рад, містяться в розділах, присвячених судовій владі або судовій системі. У Болгарії це Глава VI «Судова влада», у Португалії – Глава III «Статус судів» Розділу V «Суди», у Конституції Італійської Республіки – Розділ I «Судоустрій» Глави IV «Магістратура», в Іспанії – Розділ VI «Про судову владу», у Польщі – Розділ VIII «Суди і трибунали», у Конституції Угорської Республіки – Глава X «Судова організація».

Закріплення правового статусу Вищої ради юстиції в розділі VIII Конституції України «Правосуддя» говорить про первісне бачення цього нового для України інституту в системі органів судової влади [6, с.85]. Надалі думки про місце Вищої ради юстиції в системі державних органів з огляду на теорію поділу влади розійшлися.

У теорії конституційного права існує думка, що органи, подібні Вищій раді юстиції України (у Франції, Італії і Португалії це Вища рада магістратури, Іспанії – Вища рада судової влади, у Болгарії була створена Вища судова рада, у Польщі – Загальнопольська судова рада, в Угорщині – Загальноугорська рада юстиції, у Колумбії – Вища рада суддівського корпусу, у Болгарії і Казахстані – Вища судова рада, у Вірменії – Рада правосуддя), належать до органів суддівського самоврядування [7, с.337; 8, с.330].

Також вважається, що Вища рада юстиції поряд із прокуратурою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Рахунковою палатою, Центральною виборчою комісією належить до системи контрольно–наглядових органів [9, с.10; 10, с.139]. Але єдиної думки з цього питання немає.

На наш погляд, визначення статусу такого органу в системі державного механізму залежить від національних особливостей правової системи. Істотне значення має й обсяг повноважень (у деяких закордонних аналогів він істотно відрізняється).

Відповідно до Конституції Угорської Республіки Державна рада правосуддя здійснює адміністративне управління судами, а органи судового самоврядування з ним у цьому співробітничають. Конституція Іспанії визначає Генеральну раду судової влади як орган управління у сфері заснування і діяльності судів та роботи суддів і магістратів. Конституція Республіки Польща покладає на Загальнопольську судову раду обов'язок стояти на сторожі незалежності судів і незалежності суддів. У конституціях швейцарських кантонів (наприклад, у кантоні Женева) уведене положення

про контроль за судовими органами. Контроль здійснюється за рекомендацією Вищої ради магістратури Державною радою за тим, щоб судові органи належним чином виконували свої функції.

У більшості ж країн конституційне визначення статусу рад обмежується розташуванням у розділах, присвячених, як зазначалося раніше, судовій владі, і зазначенням повноважень. В основному це повноваження у сфері призначення (обрання), переміщення суддів, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, звільнення з посади, що дозволяє відносити їх до органів суддівського самоврядування або органів управління з контрольними повноваженнями.

В Україні ані Конституція, ані спеціалізоване законодавство не визначають місце Вищої ради в системі державних органів у контексті теорії поділу влади. Рада юстиції навіть не визначається як державний орган, хоча має всі його характерні ознаки. При вирішені цих питань необхідно враховувати особливості національної правової системи України, особливості судоустрою і наявної системи органів суддівського самоврядування, повноважень ради юстиції, а не закордонний досвід роботи аналогічних органів. У Франції, Італії, Іспанії, Молдові ради магістратури або правосуддя дійсно входять до системи органів суддівського самоврядування, навіть очолюють їх. В Україні ж статус Вищої ради юстиції істотно змінився внаслідок обмеження її повноважень, особливостей взаємодії з органами, що беруть участь у формуванні суддівського корпусу, а також змінилися й основні завдання, порівняно з закордонними аналогами.

Закордонними Конституціями, у межах регулювання правового статусу, визначається сфера повноважень рад. У Португалії, Молдові, Польщі, Угорщини, Словенії, Македонии, Казахстані повноваження рад поширюються тільки на суди. У Франції, Італії, Іспанії, Хорватії, Вірменії, Румунії повноваження рад поширюються як на суддів, так і на працівників прокуратури. У Болгарії Вища судова рада призначає, переміщає і звільняє з посад не тільки суддів, але і прокурорів і слідчих.

Сфера поширення повноважень залежить від подібності правового статусу суддів, прокурорів і інших осіб. У Франції, наприклад, існує узагальнююче поняття магістрати, до яких належать посадові особи, наділені судовими, адміністративними або політичними повноваженнями. Передусім це судді, що приймають рішення по суті справи при порушенні однієї з основних свобод, і працівники прокуратури, у тому числі генеральні прокурори, прокурори Республіки і їхні співробітники. Набір і підготовка цих кадрів проводяться за єдиною схемою. У процесі службової кар'єри вони можуть переходити з одного виду роботи на інший. До них ставляться високі етичні вимоги, затверджені Вищою радою магістратури Франції. На працівників прокуратури може бути накладно дисциплінарне стягнення з боку Вищої ради магістратури за формою, передбаченою Статутом суддів [10, с.121]. Конституція Італії також установлює, що магістрати (судді, прокурори) розрізняються між собою тільки за функціям, які вони виконують. У Болгарії статус суддів, прокурорів і слідчих дуже схожий.

Відповідно до Конституції Болгарії структура прокуратури відповідає структурі судів; слідчі органи входять до системи судової влади; судді, прокурори і слідчі користуються однаковим імунітетом.

Таким чином, виходячи з конституційного регулювання, ради юстиції можна підрозділити на три види: 1) компетенція яких поширюється тільки на суддів; 2) компетенція яких поширюється на суддів і прокурорів (до цього виду належить і Вища рада юстиції України); 3) компетенція яких поширюється на суддів, прокурорів і інших осіб.

В Україні прокуратура є незалежною, являє собою єдину систему, виконує особливі, властиві тільки їй функції і ані за своїм генезисом, ані за характером повноважень не належить до органів якої–небудь гілки влади, тим більше жодній з них не підкоряється [8, с.349]. Статус працівників прокуратури значно відрізняється від статусу суддів. Тому наділення Вищої ради юстиції України повноваженнями, хоча і незначними, щодо прокурорів, на жаль, є механічним копіюванням закордонного досвіду, який не реалізується на практиці внаслідок відсутності належного обґрунтування його необхідності.

Виходячи з повноважень Вищої ради юстиції, можна сказати, що основним його призначенням і головним завданням є участь і контролювання процесу формування високопрофесійного суддівського корпусу, здійснення контролю за застосуванням до суддів дисциплінарних заходів. При цьому рада покликана не тільки забезпечити добір кандидатів на посади суддів на якісно новому рівні, але і бути, відповідно до своєї компетенції, гарантом незалежності суддів при здійсненні правосуддя [12, с.3].

Такий елемент правового статусу Вищої ради юстиції, як компетенція, вимагає конституційного уточнення і деталізації через невідповідність положень Конституції України і Закону України «Про Вищу раду юстиції» (далі – Закон) з цього питання. Пункт 1 ч. 1 ст.131 Конституції України до відання ради юстиції відносить **внесення подання про призначення суддів на посади або звільнення їх із посад**. Це повноваження Законом було зафіксовано в ст.3 як **внесення подання Президенту України про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад**. Подібна конкретизація істотно обмежила повноваження Вищої ради юстиції у сфері формування суддівського корпусу. У статті 1 Закону закріплено, що Вища рада юстиції відповідальна за формування високопрофесійного суддівського корпусу. Суддівський корпус становлять як судді, призначені вперше на п'ять років, так і судді обрані безстроково. Виходячи з положень Закону, Вища рада юстиції не може брати участь у доборі кандидатур на посади суддів, які обираються безстроково, а, отже, і не може в повному обсязі виконувати завдання, покладені на неї.

Це питання стало предметом розгляду Конституційного Суду України, котрий 16 жовтня 2001 року виніс рішення у справі про конституційне подання Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положення п.1 ч.1 ст.131 Конституції України щодо внесення радою подань про призначення суддів на посади (справа про призначення суддів) [12].

Провівши системний аналіз положень Конституції України, Конституційний Суд України не погодився з думкою Вищої ради юстиції щодо розглянутої статті. Відповідно до його рішення, Вища рада юстиції вносить подання тільки Президенту України про перше призначення на посаду професійного судді терміном на п'ять років. Право вносити подання Верховній Раді України про обрання суддів безстроково і призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції на Вищу раду юстиції не поширюється.

Конституційний Суд України в цьому разі пішов шляхом буквального тлумачення конституційної норми, що за наявності термінологічної плутанини в нормах Конституції з приводу формування суддівського корпусу і стало причиною необґрунтованого обмеження компетенції ради юстиції [13, с.136].

Аналізуючи вищевказане рішення Конституційного Суду, можна сказати, що Вища рада юстиції могла би брати участь у призначенні суддів на адміністративні посади, якби така процедура була розроблена і закріплена законом. Норми Конституції України подібні повноваження чітко не передбачають, але їх законодавче закріплення не суперечило б конституційному визначенню обсягу повноважень ради. Що ж стосується внесення подань до Верховної Ради України про обрання суддів безстроково, на думку Конституційного Суду України, Конституція України таких повноважень для Вищої ради юстиції не встановлює.

У Верховній Раді України зараз знаходиться на розгляді два основних законопроекти про внесення змін до Конституції України: один законопроект внесений Президентом України, інший – народними депутатами А.С. Матвієнком, В.Л. Мусіякою, А.І. Мартинюком, О.О. Морозом, Ю.Г. Ключковським і ін. [15, с.3–9; с.9–15]. Обидва законопроекти передбачають зміну терміну, на який обираються судді. Після першого призначення на посаду судді Президентом України терміном на п'ять років передбачається, що судді будуть обиратися Верховної Радою України терміном на десять років із правом повторного обрання. Зараз Верховна Рада України обирає суддів безстроково на підставі рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за поданням Голови Верховного Суду України або голови відповідного вищого спеціалізованого суду. У разі прийняття змін до Конституції України бажано й у конституційному порядку, а потім і на рівні спеціалізованого законодавства закріпити порядок здійснення контролю Вищою радою юстиції за обранням суддів терміном на десять років із метою забезпечення формування суддівського корпусу високопрофесійними суддями.

У такий спосіб можна констатувати, що чинне законодавство України, яке регулює правовий статус Вищої ради юстиції України, вимагає коригування і зміни на підставі наявного вже практичного досвіду роботи цього органу. Конституційне закріплення і законодавче регулювання правового статусу ради юстиції повинно переслідувати дві цілі: 1) визначення місця Вищої ради юстиції в системі державних органів; 2) встановлення обсягу

повноважень Вищої ради юстиції, який зрештою зводиться до напрямків (функцій) його діяльності.

**Список літератури:** 1. Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії і практики: Монографія. Х., 2000. 2. Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996. №30. Ст.141. 3. Селіванов А. А. Реформування конституційних засад організації судової влади в Україні // Право України. 2003. № 7. 4. Судебная власть / Под ред. И. Л. Петрухина. М., 2003. 5. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. и со вступительной статьёй директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л. А. Окунькова. М., 2001. Т.1. 6. Шишкін В. І. Конституційні напрями розвитку структури системи правосуддя України // Вісник Академії правових наук України. 1996. 7. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн. Чернівці, 2001. 8. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М., 1999. 9. Органи державної влади України: Монографія / За ред. В. Ф. Погорілка. К., 2002. 10. Суд, провоохоронні та правозахисні органи України: Навчальний посібник / В. С. Ковальський (кер. авт. кол.), В. Т. Білоус, С. Е.Демський та ін.; Відп. ред. Я.Кондратьєв. К., 2002. 11. Юридические и судебные практики: Репрессивная судебная система. Справедливый процесс. Гласность вещных прав на недвижимость. Сборник документов франко–российского сотрудничества. №2. ноябрь 1998. 12. Евдокимов В. О. Высший совет юстиции не стремится к контролю за судебной системой // Весы Фемиды. 2000. № 3 (15). 13. Офіційний вісник України. 2001. № 48. Ст.1934. 14. Долежан В. В., Василюк С. Ф. Проблеми зміцнення правового статусу Вищої ради юстиції // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. Х., 2003. Вип. 62. 15. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» // Право України. 2003. № 8.

*Надійшла до редколегії 28.09.03*