

ГАРМОНІЗАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ЧАСТИНІ ВИЗНАЧЕННЯ ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ КІЛЬКІСНОГО ТА ЯКІСНОГО СКЛАДУ ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ ІЗ ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТАНДАРТАМИ

САЛЕНКО Ольга Василівна - здобувач кафедри правосуддя юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

В статті досліджуються питання гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами, в частині, що стосується складу Вищого союта юстиції, порядок його формування, представництва судей в складі та порядку їх призначення (вибрання). Автором запропоновано шляхи удосконалення конституційно-правового статусу Вищого союта юстиції з урахуванням зауважень та рекомендацій європейських експертів.

Ключові слова: Вища рада юстиції, гармонізація законодавства, європейські стандарти.

На сучасному етапі розвиток правової держави та громадянського суспільства є одним із головних напрямів діяльності держави. Демократичні перетворення в Україні є особливо важливими в контексті її участі у сучасних світових процесах та міжнародних відносинах і мають бути інтегруючим чинником державотворення, здатними об'єднати зусилля всіх політичних сил та інтелектуальний потенціал українського суспільства. Як підкреслює В. Волков, Україна, входячи у світовий глобальний правовий простір, змушена діяти у мультикультурному правовому полі вже зараз [1, 105].

Європеїзація української правової системи розпочалася після здобуття Україною незалежності у 1991 році. З того часу основною ціллю зовнішньої політики України стала інтеграція в міжнародні політичні та економічні структури і набуття членства в Раді Європи та Європейському Союзі (ЄС).

Із набуттям Україною членства в Раді Європи у 1995 році були зроблені перші кроки у застосуванні європейських правових стандартів в українській правовій системі загалом і в судовій системі зокрема. Рішення Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ) стали обов'язковими для виконання українською державою, а суди все частіше посилаються на судову практику ЄСПЛ у своїх рішеннях як на джерело права [2].

З прийняттям Конституції України пов'язано створення принципово нового для нашої судової влади органу – Вищої ради юстиції (ВРЮ). Окремі аспекти правового статусу ВРЮ закріплені в статті 131 Конституції України, а питання її організації та діяльності врегульовано Законом України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року (Закон). Характерною рисою ВРЮ є те, що даний орган є відносно новим інститутом у вітчизняній правовій системі, який було утворено у 1998 році. Подібний державний орган не діяв в Україні ні в дореволюційний період, ні в період входження України до складу Радянського Союзу, ні в перші роки незалежності.

З цього приводу варто звернути увагу на Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) від 11 березня 1997 року щодо Конституції України, у якому зазначається, що створення ВРЮ є позитивним кроком і може зробити внесок у практичне посилення незалежності судової влади [3]. Жодних зауважень ні з приводу складу цього орга-

ну, ні з приводу його компетенції в цьому документі не містилося, незважаючи на Рекомендацію № R (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності та ролі суддів від 13 жовтня 1994 року, де 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» [4, 15]. Низка зауважень та коментарів європейських експертів з приводу діяльності та складу ВРЮ з'явилися пізніше.

Незважаючи на те, що створення ВРЮ є важливим чинником у становленні судової влади в Україні, реалізації судової реформи, забезпеченні незалежності судів і суддів, впровадженні міжнародних стандартів при формуванні судового корпусу, а в підсумку – забезпеченні права громадян на справедливий судовий захист та принципу верховенства права, окремі положення Закону та норми Конституції України, які регулюють статус ВРЮ, порядок формування її складу та повноваження впродовж 15 років викликають численні дискусії серед науковців, політиків та юристів.

У доктрині питання конституційно-правового статусу ВРЮ досліджують, зокрема В. Д. Бринцев, О. В. Гончаренко, М. І. Козюбра, В. В. Костицький, М. В. Костицький, В. В. Кривенко, В. Т. Маляренко, В. В. Молдован, І. В. Назаров, С. В. Прилуцький, А. І. Фесенко, С. О. Халюк та інші. Незважаючи на наявність значної кількості досліджень, питання, пов'язані із визначенням шляхів вдосконалення ВРЮ, залишаються дискусійним, а тому потребують подальшої наукової уваги.

Метою цієї статті є дослідження питань гармонізації національного законодавства із європейськими стандартами, в частині, що стосуються складу Вищої ради юстиції, порядку його формування, представництва суддів у складі та порядку їх призначення (обрання), особливо в контексті співвідношення національного законодавства із європейськими стандартами.

За статтею 131 Конституції України Вища рада юстиції 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 Вищої ради юстиції по три члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох членів Вищої ради юстиції. До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України.

Кількісний та якісний склад ВРЮ має велике значення для забезпечення законності, об'єктивності, неупередженості та обґрунтованості прийнятих нею рішень. Тому, очевидно, 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.

У значній кількості рекомендацій експертів Ради Європи наголошується на необхідності існування в Україні ВРЮ у складі більшості суддів, які обираються самими суддями. Такі побажання викладені, зокрема, у Європейській Хартії про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року (пункт 1. 3) де зазначається, що «з приводу кожного рішення, пов'язаного з відбором, призначенням на посаду, просуванням по службі або припиненням повноважень судді законом має бути передбачено втручання органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, у складі якого щонайменше половина членів є судді, обранні іншими суддями, методами, що гарантують якнайширше представництво суддівського корпусу» [5]. Ці положення знайшли своє відображення пізніше і у 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 [6, 18].

Такі ж вимоги щодо складу ВРЮ передбачені у Висновку Першої експертної ко-

місії Міжнародної асоціації суддів «Роль та функції Вищої Ради Юстиції чи аналогічного органу в організації та управлінні національною судовою системою» (Відень, 9-12 листопада 2003 року) [7, 73].

Деякі положення рекомендацій експертів Ради Європи знайшли своє відображення у Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затвердженої указом Президента України від 10 травня 2006 року, де передбачено, що «з метою приведення складу Вищої ради юстиції у відповідність із європейськими стандартами, спрямованими на забезпечення незалежності такого органу, необхідно передбачити призначення (обрання) більшості її членів з числа найавторитетніших суддів, зокрема тих, які вишли у відставку» [8].

Значно ширше питання стосовно структури та порядку формування Вищої ради правосуддя або іншого еквівалентного незалежного органу окресленні у 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), де зазначається, 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, КРЄС вважає, що це мають бути судді, обрані іншими суддями. У випадку змішаного складу (судді і не судді) КРЄС вважає, що для запобігання будь-якому маніпулюванню чи неправомірному тиску, значна більшість членів мають бути суддями, обраними іншими суддями. На думку КРЄС, такий змішаний склад надасть судовій владі додаткове джерело легітимації. Проте, навіть при змішаному складі, діяльність судової ради не повинна перетворюватися на місце представництва інтересів парламентських більшостей та тиску з боку виконавчої влади. Члени – не судді можуть обиратися із складу визначених юристів, професорів університетів або видатних громадян. Канди-

дати 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» [9, 222-223].

Підсумовуючи рекомендації європейських інституцій слід вказати, що в них наголошується на необхідності впровадження механізму формування персонального складу ВРЮ із урахуванням двох складових: 1) більшість членів ВРЮ повинні бути судді; 2) судді – члени ВРЮ мають бути обрані іншими суддями. Такий механізм узгоджується і з тим, що суддівське самоврядування відіграє надважливу роль в ідеальній моделі побудови судової влади у державі.

У свою чергу, такі рекомендації не повністю врахував орган законодавчої влади, прийнявши Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07 липня 2010 року, яким було внесено зміни до Закону України «Про Вищу раду юстиції». У результаті внесення змін встановлено такий порядок обрання членів ВРЮ: два із трьох членів ВРЮ, що призначаються Верховною Радою України, повинні бути суддями та два із трьох членів ВРЮ, що призначаються Президентом України, повинні бути суддями. З'їзд адвокатів України призначає трьох членів ВРЮ, один із яких призначається з числа суддів. З'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначає трьох членів ВРЮ, один з яких призначається з числа суддів. Всеукраїнська конференція працівників прокуратури призначає двох членів ВРЮ, один із яких призначається з числа суддів.

У результаті внесення таких змін в Закон України «Про Вищу раду юстиції», де кількість суддів у ВРЮ разом із Головою Верховного Суду України, який входить до складу ВРЮ за посадою, становить одинадцять членів, було задоволено вимогу Ради Європи щодо того, щоб у ВРЮ більшість складалася з суддів. Проте, вимогу, яка міститься в міжнародних документах, про об-

рання суддів – членів ВРЮ, іншими суддями, не виконано.

Слушними є зауваження С. В. Прилуцького щодо квотного представництва суддів у ВРЮ, який зазначає, що «у такий спосіб окремі судді стали представниками (делегатами) законодавчої та виконавчої гілок 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 Вищій раді юстиції, 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» [10, 242].

Свої рекомендації стосовно ВРЮ, її складу та ризику політизації, висловила Венеціанська комісія у Спільному висновку щодо Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 18 жовтня 2010 року [11] та у Спільному висновку щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 18 жовтня 2010 року [12], де зазначається, що, незважаючи на зміни, внесені в Закон України «Про Вищу раду юстиції», склад Вищої ради юстиції залишається таким, який не відповідає європейським стандартам, оскільки з двадцяти членів Вищої ради юстиції лише троє є суддями, які обираються самими суддями. Також зазначається, що включення Генерального прокурора як члена Вищої ради юстиції за посадою викликає побоювання, 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 того, що судді не будуть діяти неупереджено при розгляді таких справ або Генеральний прокурор не буде діяти неупереджено щодо суддів, чий рішення він оскаржує.

Ще одним документом, у якому піддається критиці відсутність незалежної су-

дової системи в Україні є Резолюція 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» прийнята 26 січня 2012 року, у якій пунктом 6. 4 передбачено, «що склад Вищої ради юстиції суперечить принципу поділу влади, а також підриває незалежність судової системи. Тому асамблея просить прийняти поправки у відповідні закони і реально усунути представників Верховної Ради, Президента України та прокуратури від членства в Вищій раді юстиції. В очікуванні прийняття поправок ці три інституції повинні призначити до Вищої ради юстиції неполітичних членів».

З огляду на проаналізовані міжнародні стандарти, необхідним є вдосконалення порядку призначення осіб до складу ВРЮ. Це потрібно зробити для того, щоб забезпечити наявність не просто суддів у складі, а саме компетентних представників від усіх судів: місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих, Верховного Суду України. У зв'язку з цим слід погодитися з тією позицією, що десять членів ВРЮ повинні обиратися З'їздом суддів України. Оскільки Голова Верховного Суду України входить до складу ВРЮ за посадою, то разом буде одинадцять суддів у складі, обраних самими суддями. Слід звернути увагу на необхідність підвищення ролі суддів у формуванні персонального складу ВРЮ. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» закріпив існування розгалуженої системи органів суддівського самоврядування, забезпечив безперервність його діяльності. Тому вважаємо, що це може бути використано для реалізації рекомендацій щодо участі суддів у обранні членів ВРЮ. Так, очевидно, слід розглянути доцільність залучення до цього процесу не лише найвищих органів суддівського самоврядування, але й зборів суддів, рад суддів, конференцій суддів. Зокрема, на законодавчому рівні можна передбачити право регіональних осередків суддівського самоврядування вносити свої кандидатури у члени ВРЮ. Також слід зазначити, що Міністерство юстиції України за діючим законодавством не бере участі у формуванні суддівського корпусу або контролі професійності суддів, тому вхо-

дження Міністра юстиції України до складу ВРЮ не має обґрунтування. Разом з тим, підтримуємо думку, що необґрунтованим і недоцільним є входження Генерального прокурора України до складу ВРЮ за посадою. У свою чергу, Верховна Рада України, Президент України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ повинні призначати до ВРЮ по два члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури – одного члена ВРЮ.

У процесі проведення гармонізації українського законодавства із міжнародними стандартами варто погодитися із зауваженнями і пропозиціями експертів Ради Європи та врахувати положення зазначених міжнародних документів. Як впливає із висновків експертів Ради Європи, вимоги до складу і завдань Вищої ради юстиції повинні визначитися на конституційному рівні з метою уникнення «можливих проблем із зовнішнім або внутрішнім тиском». Таким чином, у процесі подальшого проведення судово-правової та конституційної реформ в Україні великого значення набуває, у першу чергу, необхідність внесення змін до Конституції України, зокрема, щодо удосконалення статусу та завдань діяльності ВРЮ.

Варто зазначити, що 17 травня 2012 року Президент України видав Указ «Про Конституційну Асамблею», яким створено спеціальний допоміжний орган для реформування Конституції, оскільки неможливо провести необхідні для України реформи, у тому числі і судову реформу, без внесення змін до Конституції України. Важливо, щоб реформи в Україні та гармонізація українського законодавства із європейськими стандартами проводились із залученням усіх зацікавлених сторін, спрямовувались на створення послідовної, тривалої та демократичної системи стримувань і противаг відповідно до європейських стандартів.

Таким чином, процес реформування Конституції України слід використати для вдосконалення конституційно-правового статусу ВРЮ з урахуванням відповідних рекомендацій, оскільки цей орган має надзвичайне значення для формування судо-

вої влади, а, отже, і для побудови правової держави. У результаті нами встановлено, що існуючий механізм формування кількісного та якісного складу ВРЮ не відповідає європейським стандартам, а тому потребує гармонізації в цій частині. Вважаємо, що потрібно підвищити роль суддів в обранні членів ВРЮ з числа суддів шляхом залучення до цього процесу не лише найвищих органів суддівського самоврядування, алей органів суддівського самоврядування, які представляють інтереси всієї судової системи України.

Література

1. Волков В., Дешко Л. Європейські стандарти прав людини та юридична освіта в Україні / В. Волков, Л. Дешко // Право України. – 2007. – № 5. – С. 105 – 107.
2. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
3. Opinion on the Constitution of Ukraine, Strasbourg, 11 March 1997, CDL-INF (97) 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF%281997%29002-e>.
4. Рекомендація № R (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо незалежності, ефективності та ролі суддів, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 13 жовтня 1994 року. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К.: Істина, 2010. – 488 с.
5. 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.
6. Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів, ухвалений Комітетом Міністрів Ради Європи 23 листопада 2001 року. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К.: Істина, 2010. – 488 с.
7. Висновок Першої експертної комі-

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються питання гармонізації національного законодавства із європейськими стандартами, в частині, що стосується складу Вищої ради юстиції, порядку його формування, представництва суддів у складі та порядку їх призначення (обрання). Автором запропоновано шляхи вдосконалення конституційно-правового статусу Вищої ради юстиції з урахуванням зауважень та рекомендацій європейських експертів.

SUMMARY

This article investigates the issue of harmonization of national legislation with European standards, in part related to the High Council of Justice, the order of its formation, representation and judges in the order of their appointment (election). The author proposes ways to improve the constitutional and legal status of the High Council of Justice of the comments and recommendations of European experts.

сії Міжнародної асоціації суддів «Роль та функції Вищої Ради Юстиції чи аналогічного органу в організації та управлінні національною судовою системою», Відень, 9-12 листопада 2003 року. Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. - К.: Поліграф-Експрес, 2008. - 184 с.

8. Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалена указом Президента України від 10 травня 2006 № 361/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>.

9. Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства, ухвалений Комітетом Міністрів Ради Європи 21 – 23 листопада 2007 року. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К.: Істина, 2010. – 488 с.

10. Прилуцький С. В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава): Монографія. – К.: інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. – 317 с.

11. Спільний висновок Європейської комісії за демократію через право та Дирекції з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 18 жовтня 2010 року № CDL-AD(2010)026 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/285DC84A1EFF78FAC22577C20051A2AA?opendocument>.

12. Спільний висновок Європейської комісії за демократію через право та Дирекції з технічного співробітництва Генеральної Дирекції 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» від 18 жовтня 2010 року № CDL(2010)029 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/2BC8A6AEF2A3F73BC22577C2004ECE27?opendocument>.

13. Резолюція 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 26 січня 2012 року № 1862(2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a57.