

Лілія Нестерчук

Національний університет «Одеська юридична академія», Україна

СКЛАДОВІ СУДОВОЇ ВЛАДИ ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ УКРАЇНИ ТА ДІЮЧИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

Liliia Nesterchuk

National University "Odesa Law Academy", Ukraine

CONSTITUENT COMPONENTS OF JUDICIAL POWER ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF UKRAINE AND CURRENT LEGISLATION

The article aims to analyze the reform of the judicial power according to the Constitution of Ukraine and current legislation. It is determined that reform of judicial power and its agencies, bodies, that form judiciary (but are not the part of this branch of power in Ukraine) – is the main qualitative instrument of justice; it gives an opportunity to lay the foundations for the future construction of a modern model of judiciary, that would meet the requirements of the constitutional state. The article characterized advantages and disadvantages in the functioning of the High Council of Justice. It is determined that the concept of judiciary is not defined on the legislative level. The paper suggests how to improve organization and the activity of the judicial system of Ukraine through legal regulation of organizational structure and functioning of the State Judicial Administration, the High Council of Justice, the National School of Judges and the High Qualifications Commission of Judges.

Keywords: judicial power, justice, judicial system, High Council of Justice.

Необхідність удосконалення судової влади спричиняється сучасними соціально-економічними умовами розвитку державності в Україні, а також потребою втілення задекларованого принципу верховенства права в суспільне життя. Здійснення судової реформи, преображення всього комплексу органів, діяльність яких спрямована на досягнення законних та справедливих правосудних рішень українськими судами, є найважливішим інструментом побудови в Україні демократичного суспільства. Реформуючи судову систему, необхідно, у першу чергу, враховувати такі критерії, як забезпечення функціонування правової Української держави, охорона, захист і забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян.

Дійсно це якісні зміни, що відбуваються в українській суспільно-політичній і правовій сучасності примусили по-новому подивитися на перебіг сучасних подій, об'єктивно оцінити їх причини, сутність і перспективи. І перш за все особливу увагу вчених привертають проблеми дослідження державно-правових явищ, пов'язаних з конституційною реформою, яка стала знаменням нашого часу, а зміни до Конституції України в частині правосуддя стали проривом до переформатування судової гілки влади в українській державності. Конституційна реформа здійснює всі перетворювальні процеси в сучасній українській державі, з її позицій оцінюються переваги й недоліки процесів, що відбуваються. Саме конституційна реформа, дозволяють представити практичне значення конкретних конституційно-правових ідей і всього українського конституціоналізму в цілому. До таких ідей можна віднести реформи з деполітизація та забезпечення незалежності судової влади, які досягаються через різні правові важелі, в тому числі, і призначення суддів на посади безстроково.

Процес реформування всієї судової влади та її органів, органів, що формують (але не входять до цієї гілки державної влади в Україні) суддівський корпус – основний якісний інструмент у відправленні правосуддя, надав змогу тільки закласти підґрунтя для майбутньої побудови сучасної моделі органів судової влади, що відповідали б вимогам правової держави.

Існуючі недоліки можливо усунути завдяки постійному вдосконаленню законодавства стосовно правового регулювання функціонування судової влади в Україні. Ефективність здійснення

судової влади в Україні – це належна організація та функціонування Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційні комісії суддів, Національної школи суддів України та Державної судової адміністрації.

Формування суддівського корпусу є специфічною сферою діяльності держави, яка, як відомо, потребує незалежного і професійного підходу. Законодавство прямо відносить її до відання Вищої ради правосуддя, яка згідно зі статтею 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів¹.

Закріплений у Конституції України та чинному законодавстві правовий статус Вищої ради правосуддя обґрунтовується представництвом у ній інтересів усіх органів державної влади, адвокатури, у тому числі Президента України, і природою здійснюваних нею функцій – державного управління у сфері формування суддівського корпусу, дисциплінарної відповідальності суддів і прокурорів, що належить до публічних завдань держави. Це обумовлює незалежну, невідконтрольну і невідзвітну сутність Вищої ради правосуддя. Членів Вищої ради правосуддя можна звільнити з посади не інакше як за рішенням самої Ради. Посадові особи Ради несуть відповідальність тільки перед Вищою радою правосуддя. Навіть вимоги про звітування членів Ради про свою діяльність перед жодним органом, у тому числі й тим, який їх призначив, неприпустимі.

Незалежність Вищої ради правосуддя формується із незалежності її членів, які не підзвітні й не відконтрольні суб'єктам, що їх призначили. Наразі можна впевнено стверджувати, що Вища рада правосуддя є важливим чинником у становленні демократичної судової влади в Україні, реалізації судової реформи, забезпеченні незалежності судів і суддів, впровадженні міжнародних стандартів при формуванні судового корпусу, а в підсумку – забезпеченні права наших громадян на справедливий судовий захист та верховенства права.

За статтею 131 Конституції України Вища рада правосуддя 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 правосуддя по три члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох членів Вищої ради правосуддя. До складу Вищої ради правосуддя входить за посадою Голова Верховного Суду².

Слід зауважити, що сьогодні відповідно до положень Закону Вища рада правосуддя не віднесена до жодної з гілок влади і є незалежним конституційним органом. Як за своїм складом, так і за іншими чинниками на Вищу раду правосуддя не здійснюється тиск з боку державної влади та будь-яких політичних сил. Вища рада правосуддя є органом, що належить до системи стримувань і противаг, виконує контрольні функції з метою унеможливлення втручання виконавчих та законодавчих органів у суддівську діяльність. Фактично Рада є своєрідним буфером між законодавчою і виконавчою владою, з одного боку, і судовою – з другого.

Необхідно зауважити, що минулі роки становлення і діяльності Вищої ради правосуддя не були простими. По-перше: принциповий підхід Ради до надання рекомендацій щодо призначення кандидатів на посади суддів, розгляду скарг на рішення кваліфікаційної комісії суддів про притягнення суддів до відповідальності та деяких інших викликав неоднозначне ставлення до Ради з боку судової влади. Деякі представники судової влади у своїх висловлюваннях у засобах масової інформації, на нарадах, конференціях намагалися сформуванню хибну громадську думку про діяльність Ради взагалі або про перевищення нею своїх повноважень. Були навіть випадки саботажу роботи Ради з боку членів Вищої ради правосуддя – представників судової влади. По-друге: недосконалість Закону України «Про Вищу раду правосуддя» сприяла виникненню проблем при вирішенні питань, віднесених до компетенції Ради. У зв'язку з наведеним Конституційний Суд України чотири рази здійснював провадження про відповідність Конституції України деяких норм

¹ Закон про Вищу раду правосуддя 2016 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України* <<http://zakon2.rada.gov.ua>>

² Конституція України 1996 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України* <<http://zakon2.rada.gov.ua>>

Закону та про їх офіційне тлумачення. Також Верховна Рада України вносила зміни до Закону, які сприяли підвищенню ефективності роботи.

Попри всі ці негаразди, Вища рада правосуддя була непохитною у справі забезпечення добору кандидатів на посади суддів на якісно новому рівні, орієнтуючись на кандидатів із правознавців нової генерації, високопрофесійних та з необхідними моральними якостями.

Однак серйозною проблемою у діяльності Ради залишається наступне.

Пильна увага протягом з 2014 року до 2016 року приділяється питанням складу Вищої ради юстиції, яка діяла за Законом України 1998 року. Органами Ради Європи та Венеціанської комісії неодноразово виявлялася заклопотаність з приводу недостатнього представництва суддів у цьому органі, що могло б, на їхню думку, поставити під сумнів об'єктивність його рішень та здійснювати за ними контроль органів, які не належать до судової системи.

Піддавався критиці квотний підхід до делегування членів до складу Вищої ради юстиції насамперед Верховною Радою України, Президентом України.

У Рекомендації Ради Європи від 21 листопада 2001 щодо незалежності, ефективності та ролі суддів було підкреслено, що «орган, який приймає рішення про підбір та кар'єрному зріст суддів, повинен бути незалежний від уряду та адміністрації. Для того, щоб гарантувати його незалежність, правилами повинно забезпечуватися, наприклад, щоб його членів обирали сам суддівський корпус»¹.

Висловлювалася і інша думка, щоб, принаймні, більшість членів такого органу становили судді, і не просто судді, а представники суддівського співтовариства, обрані органами суддівського самоврядування.

С.В. Кивалов стверджує, що в роботі Вищої ради юстиції за роки його роботи спостерігалися будь-які істотні прояви необ'єктивності та упередженості, які вплинули на характер рішень. В рівній мірі можна говорити, що превалювання суддів у складі Вищої ради юстиції може сприяти проявам шкідливої корпоративності за принципом «Своїх не здаємо!»². Але здоровий глузд переміг і Вища рада юстиції тепер є Вищою радою правосуддя і за новим Законом України 2016 року «Про Вищу раду правосуддя»³ складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох – обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці.

З прийняттям нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р., який став значним кроком уперед на шляху удосконалення механізму функціонування судів судоустрійної частини судової влади, здійснення організаційного та фінансового забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених вказаним законом, питання про віднесення Державної судової адміністрації до державних органів у системі правосуддя, яка підзвітна Вищій раді правосуддя у межах, зазначених законом. Відповідно до положень вищевказаного Закону змінився порядок призначення на посаду Голови Державної судової адміністрації, згідно з яким, тепер, він призначається і звільняється Вищою радою правосуддя, а не Президентом України або Радою суддів України, як то було передбачено попереднім Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 7.07.2010 року⁴.

Згідно з Положенням, затвердженим Радою суддів України від 22 жовтня 2010 року № 12 із змінами та доповненнями Державної судової адміністрації України є органом в системі судової влади, діяльність якого підзвітна з'їзду суддів України. Державна судова адміністрація України здійснює організаційне забезпечення діяльності органів судової влади з метою створення належних умов функціонування судів і діяльності суддів, представляє суди у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування в межах повноважень, установлених

¹ Рекомендація № R (94) 12 щодо незалежності, ефективності та ролі суддів, а також доречність її [Рекомендації] та будь-яких інших міжнародних стандартів для існуючих проблем у цих сферах. <http://www.vru.gov.ua/content/file/Opinion_01.pdf>

² Кивалов, С.В. (2012). Перспективи совершенствования правового статуса Высшего совета юстиции в процессе конституционной реформы в Украине. *Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції: позиції теорії та практики*: Матеріали науково-практичної конференції. Одеса. <http://www.vru.gov.ua/content/article/nauk_prak_konf.pdf>

³ Закон про судоустрій та статус суддів 2016 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua>>

⁴ Закон про судоустрій та статус суддів 2010 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua>> (втратив чинність).

законом¹. Але наприкінці 2017 року має бути затверджено нове Положення, яке б відповідало Закону 2016 року, а за цим Законом у п. 6 ст. 151 передбачено «Положення про Державну судову адміністрацію України та типові положення про її територіальне управління, що затверджуються Вищою радою правосуддя після консультацій з Радою суддів України». Вже за загальними ознаками того, що Державна судова адміністрація України є суб'єктом підзвітності Вищій раді правосуддя не виконано одну з вимог діючого Закону «Про судоустрій статус суддів». До передбаченого Законом Положення про Державну судову адміністрацію України мають увійти «Правила внутрішнього службового розпорядку Державної судової адміністрації України», що затверджені зборами державних службовців Державної судової адміністрації України від 30.06.2016 року за № 2 і, які стануть типовими для службовців територіальних управлінь Державної судової адміністрації України. Вказаними правилами передбачено основні положення, що забезпечують етичну поведінку державних службовців Державної судової адміністрації України, визначається робочий час і час відпочинку, порядок ведення ділових паперів та діловодства у Державній судовій адміністрації України, постійне вивчення нормативно-правових актів, наказів, доручень, розпоряджень тощо та порядку підвищення кваліфікації державного службовця Державної судової адміністрації України.

Окрім того, обов'язково до положення мають увійти повноваження Державної судової адміністрації України, що зазначені у ст.151 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» з уточненням головних функцій Державної судової адміністрації України про здійснення організаційного та фінансового забезпечення діяльності органів судової влади.

Важливим для забезпечення принципу незалежності судів є той факт, що Державна судова адміністрація України виконує функцію одного з головних розпорядників коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів, узагальнює та готує матеріали для формування пропозицій щодо бюджету судів, так як даною функцією наділені суди судоустрою України. Також при підготовці проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік, у межах своїх повноважень, Державна судова адміністрація України представляє суди у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України.

Одним з основних повноважень Державної судової адміністрації України є забезпечення належних умов діяльності судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування, також вона покликана забезпечити необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників апарату судів. Законом передбачено, що Державна судова адміністрація України забезпечує матеріальну сторону діяльності судів, взаємодіє з відповідними органами та установами, у тому числі інших держав, з метою вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів, організовує комп'ютеризацію судів для здійснення судочинства, діловодства, інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційної (автоматизованої) система забезпечує суди необхідними технічними засобами фіксування судового процесу в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на фінансування відповідних судів тощо.

Розглядаючи функції Вищої кваліфікаційної комісії суддів, слід звернути увагу на оперативновиконавчу функцію, яка пов'язана з основною діяльністю органів виконавчої влади – виконанням законів. Присутність цієї функції у системі функцій Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є більш ніж очевидною. Фактично вся діяльність цього органу державної влади спрямована на реалізацію законодавчих норм. На виконання приписів закону Вища кваліфікаційна комісія суддів України має право приймати правозастосовчі акти з питань віднесених до її компетенції (наприклад, рішення про призначення на посаду Вищою кваліфікаційною комісією суддів України ректора Національної школи суддів України, рішення про накладення або дострокове зняття дисциплінарного стягнення, рішення про відсторонення судді від посади у зв'язку з притягненням його до кримінальної відповідальності).

Вияв нормотворчої функції Вищої кваліфікаційної комісії суддів України вбачається у повноваженні цього органу затверджувати статут Національної школи суддів України, який по суті є підзаконним правовим актом.

Своєю чергою, юрисдикційна функція реалізується через повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України розглядати заяви та повідомлення про дисциплінарну

¹ *Положення про державну судову адміністрацію 2010* (Рада суддів України). <<http://va.court.gov.ua/tu16/norm/pol0/pol2/>>

відповідальність суддів місцевих та апеляційних судів округів та, за наявності підстав, порушувати дисциплінарні справи і здійснює дисциплінарне провадження; приймати рішення за результатами дисциплінарного провадження і застосовувати дисциплінарне стягнення до суддів місцевих та апеляційних судів округів; приймати рішення про дострокове зняття застосованого до судді дисциплінарного стягнення.

До функції орієнтування можна віднести повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України стосовно визначення потреби в державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України.

Необхідно зазначити, що зміст поняття судової влади на законодавчому рівні не визначено, закріплено лише форму її реалізації – правосуддя. Згідно з чинним законодавством України судова влада реалізується у формі розгляду судових справ, забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб на досудових стадіях, здійснення перегляду судових рішень, вирішення питань, пов'язаних з їхнім виконанням, здійснення конституційного контролю та участі Верховного Суду у процедурі надання висновку про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я. Справедливе судочинство і належний захист прав людини та основоположних свобод можливі лише за наявності досконалого процесуального законодавства. Протягом періоду існування судової гілки влади як незалежної виявилися такі проблемні питання:

- неналежне забезпечення самостійності судів та незалежності суддів в Україні;
- недосконало організована система органів, що здійснюють організаційно-матеріальне забезпечення судової влади.

Ю. Чуприна, з яким не можна не погодитись, зазначає, що для вирішення цих питань, насамперед, необхідно:

- розробити нормативно-правові акти, які б остаточно виокремлювали судову гілку влади не лише в юридичному, але й фінансовому плані;
- установити конкретизацію поняття “стаж роботи в галузі права”; окреслення кола психічних і фізичних недуг, що перешкоджають обіймати посаду;
- у співвідношенні із вимогами Європейських стандартів удосконалити державну програму навчання суддів, що передбачає набуття ними відповідної кваліфікації або спеціалізації на підставі навчання й досвіду практичної діяльності, визначити принципи кадрової роботи, процедуру добору суддів і вимоги до кандидатів на цю посаду: соціальні, освітні, особистісні і професійно важливі якості та здібності, процедуру їхніх встановлень й оцінювання; компетенцію органів, що здійснюють добір кандидатів на посади суддів¹.

Висновки. Сьогодні, прагнучи забезпечити незалежність судової влади від інших гілок державної влади, реалізація судової влади багато у чому залежить від таких органів, як Державна судова адміністрація, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Національної школи суддів та Вища рада правосуддя. Це зумовлює підвищені вимоги до її нормативно-правового регулювання, вимагає чіткого визначення статусу, напрямків і гарантій діяльності, компетенції та структурної організації цих органів.

Разом з тим, як відомо, досвід становлення зазначених органів виявляє неоднозначність розуміння їх статусу та місця у державному апараті, сутності їх природи здійснюваної ними управлінської діяльності, що належним чином не впорядковується. А відтак, в контексті вдосконалення організації та діяльності судової системи України й вбачаються актуальними питання правового регулювання організаційної побудови і функціонування Державної судової адміністрації, Вищої ради правосуддя, Національної школи суддів та Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Більш актуально постає питання деталізації існуючих законодавчих положень, розширення предмету законодавчого регулювання і вже потім приведення у відповідність із ним відповідних підзаконних актів. Комплексність законодавчого регулювання організації та діяльності зазначених органів повинна передбачати послідовне визначення їх статусу, принципів і гарантій діяльності,

¹ Чуприна, Ю. (2010). Механізм реформування судової влади в Україні. *Теорія та практика державного управління, вип. 1 (28)*. <<http://kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/doc/1/10.pdf>>

мети та функцій, повноважень і прав, засад відносин з іншими органами публічної влади й органами суддівського самоврядування, структури, компетенції та засад відповідальності керівництва, системи територіальних управлінь, їх повноважень та організації діяльності.

Вказане сприятиме узгодженості й стабільності правових основ діяльності зазначених органів і, як наслідок, підвищенню ефективності забезпечення ними діяльності судів й інших органів у системі судоустрою України.

References:

1. Zakon pro Vyshchu radu pravosuddia 2016 [The Law on “The High Council of Justice”] (The Verkhovna Rada of Ukraine). Ofitsiinyi sait Verkhovnoi rady Ukrainy [The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<http://zakon2.rada.gov.ua>> [in Ukrainian].
2. Zakon pro sudoustrii ta status suddiv 2010 [The Law on “The judicial system and the status of judges”] (The Verkhovna Rada of Ukraine). Ofitsiinyi sait Verkhovnoi rady Ukrainy [The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<http://zakon2.rada.gov.ua>> (втратив чинність) [in Ukrainian].
3. Kivalov, S.V. (2012). Perspektivy sovershenstvovaniya pravovogo statusa Vysshego soveta justicii v processe konstitucionnoy reformy v Ukraine [The prospects of the improvement of legal status of the High Council of Justice]. Konstytutsiino-pravovyi status Vyshchoi rady yustytzii:pozytsii teorii ta praktyky: Materialy naukovopraktychnoi konferentsii [The Constitutional and legal status of the High Council of Justice. The positions of the theory and practice. The materials of the scientific and practical conference]. Odesa. <http://www.vru.gov.ua/content/article/nauk_prak_konf.pdf>. [in Russian].
4. Konstytutsiia Ukrainy 1996 [The Constitution of Ukraine 1996] (The Verkhovna Rada of Ukraine). Ofitsiinyi sait Verkhovnoi rady Ukrainy [The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<http://zakon2.rada.gov.ua>> [in Ukrainian].
5. Polozhennia pro derzhavnu sudovu administratsiiu 2010 [The Resolution on the State Judicial Administration 2010] (The Council of judges of Ukraine). <<http://lva.court.gov.ua/tu16/norm/pol0/pol2/>> [in Ukrainian].
6. Rekomendatsiia № R (94) 12 shchodo nezalezhnosti, efektyvnosti ta roli suddiv, a takozh dorechnist yii [Rekomendatsiia] ta bud-iakykh inshykh mizhnarodnykh standartiv dlia isnuuyuchykh problem u tsykh sferakh [The Recommendation №R(94)12 concerning the independence, efficiency and role of judges and also its relevance [Recommendation] and any other international standards for existed problems in these spheres]. <http://www.vru.gov.ua/content/file/Opinion_01.pdf>. [in Ukrainian].
7. Chupryna, Iu. (2010). Mekhanizm reformuvannia sudovoi vlady v Ukraini [Mechanism for reforming the judiciary in Ukraine]. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia [Theory and practice of public administration], iss. 1 (28). <<http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/doc/1/10.pdf>>. [in Ukrainian].