



## Питання порядку формування Вищої ради юстиції

Марчук Олег Леонідович,  
*аспірант кафедри конституційного права юридичного  
факультету Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка*

УДК 351.87.075.1:347.99.08](477)

Згідно із законодавством, Вища рада юстиції є колегіальним, незалежним органом, відповідальним за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також за прийняття рішень стосовно порушень судьями і прокурорами вимог щодо несумісності та у межах своєї компетенції про їх дисциплінарну відповідальність [1].

У контексті докорінного реформування судової системи та безпосередньо пов'язаного з ним процесу добору суддівських кадрів, у зв'язку із системним вивченням конституційно-правових проблем організації та функціонування Вищої ради юстиції питання вдосконалення визначення її статусу є надзвичайно актуальним і потребує ґрунтовного вирішення.

Зважаючи на особливий правовий статус цього конституційного органу, важливе значення для його ефективного функціонування має порядок формування Вищої ради юстиції. Він визначений законодавчо, однак у процесі реалізації на практиці виникають деякі запитання, які потребують правового дослідження та подальшого вирішення.

Порядок формування Вищої ради юстиції досліджували такі науковці, як І.В. Назаров, С.О. Халюк, А.О. Селіванов, Н.І. Сухова, С.В. Ківалов, В.М. Колесниченко, В.М. Шаповал та інші.

Метою даної статті є виявлення проблемних питань, пов'язаних із порядком формування Вищої ради юстиції, здійснення їх правового аналізу та окреслення можливих шляхів вирішення.

Відповідно до вимог Конституції України Вища рада юстиції складається з 20 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, всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох членів Вищої ради юстиції. Слід зауважити, що до складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України.

Отже, формування Вищої ради юстиції відбувається за участю Глави Держави, законодавчого органу, системи органів прокуратури, а також трьох важливих інститутів громадянського суспільства в Україні. Вказане, як вважають деякі автори, і я цілком погоджуюся з такою думкою, унеможливає залежність Вищої ради юстиції від будь-якого органу держави і відповідного впливу на неї.

Крім того, при визначенні порядку формування Вищої ради юстиції враховано правовий досвід інших країн: Франції, Італії, Німеччини, Іспанії, в яких до складу аналогічного органу обов'язково входять представники різних гілок влади та суспільства. Головою Вищої ради магістратури Франції є Президент Республіки, Міністр юстиції – заступником голови (ст. 65 Конституції Французької Республіки). Вища рада магістратури Італії формується на третину парламентом із професорів юридичних університетів та з адвокатів з 15-річним досвідом, а інша – на конкурсній основі (ст. 104 Конституції Італійської Республіки). В Іспанії членів Генеральної ради судової влади призначає король за поданням органів законодавчої влади (Сенату і Палати депутатів) з адвокатів та юристів – 8 членів, а з числа магістратів і судів – 12 членів (ст. 122.3 Конституції Іспанії) [2].

Стаття 6 Закону України «Про Вищу раду юстиції» встановлює вимоги до членів Вищої ради юстиції, а саме: на посаду члена Вищої ради юстиції може бути рекомендований громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років і не старший шістдесяти п'яти років, який проживає в Україні не менш як десять останніх років, володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше десяти років.

Варто звернути увагу на один цікавий момент.

Встановлений у законі порядок призначення членів Вищої ради юстиції передбачає, що два із трьох членів Вищої ради юстиції, що призначаються Верховною Радою України і Президентом України, мають бути суддями.

З'їзд адвокатів України і з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають по три члени Вищої ради юстиції, один з яких призначається з числа суддів. А всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох членів Вищої ради юстиції, один з яких призначається з числа суддів.

Кандидатури на посади членів Вищої ради юстиції, які призначаються з'їздом суддів України, визначаються ним із числа суддів.

Отже, десять з двадцяти членів Вищої ради юстиції повинні бути призначені з числа тих юристів, які обіймають посаду судді.

Так, разом із Головою Верховного Суду України, який, як ми вже знаємо, входить до складу Вищої ради юстиції за посадою, остання має у своєму складі 11 членів, які є суддями.

Отже, слід розуміти, що це обов'язкова вимога закону, яка у такий спосіб встановлює граничну мінімальну кількість членів Вищої ради юстиції, які належать до судової гілки влади.

Однак Закон України «Про Вищу раду юстиції» не встановлює будь-яких обмежень (крім, наведених вище, що передбачені ст. 6 Закону) щодо інших членів Ради, які призначаються як суб'єктами її формування взагалі, так і в частині їх професійної діяльності.

Статті 8 і 9 Закону України «Про Вищу раду юстиції» передбачають, що два із трьох членів Вищої ради юстиції, які призначаються Верховною Радою України і Президентом України, мають бути суддями. Якщо буквально трактувати ці положення закону, то така вимога є обов'язковою, тому що призначені ними члени *мають* бути суддями. Щодо третього кандидата від Верховної Ради України і Президента України, то хоч він і *не повинен*, але цілком *може бути* суддею, адже законодавчої заборони відносно цього немає.

Якщо аналізувати вказані статті закону, то можна дійти висновку, що Верховна Рада України і Президент України мають право призначити всіх з трьох можливих членів Вищої ради юстиції – суддів.

Тобто, призначаючи членів Вищої ради юстиції, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ і всеукраїнська конференція працівників прокуратури, на відміну від Верховної Ради України і Президента України, не можуть у певній мірі на власний розсуд визначатись із кандидатами, оскільки обмежені вимогами закону щодо обов'язковості призначення одного члена з числа суддів.

Виходячи з цього, на думку автора, зміст статей 11, 12 і 13 слід розуміти так: решта членів, які призначаються вказаними у даних нормах закону суб'єктами формування Вищої ради юстиції, обов'язково не повинні бути суддями.

Варто розібратися, що це – недосконалість законодавчої техніки чи свідоме регулювання порядку призначення членів Вищої ради юстиції, спрямоване на забезпечення належного представництва судової гілки влади в конституційному органі, який відповідає за формування суддівського корпусу.

З приводу кількісного представництва суддів у Вищій раді юстиції та взагалі правильності такого підходу, коли судді самі ж вирішують питання обрання, призначення, переведення, звільнення і притягнення до відповідальності своїх колег, уже давно тривають суперечки.

Як це зазвичай буває, фахівці дотримуються двох точок зору. Одні вважають, що кількісне представництво суддівського корпусу у Вищій раді

юстиції має бути помірним, задля запобігання утворення так званого духу певного корпоративізму. Натомість інші – що судді повинні мати кількісну більшість у складі Вищої ради юстиції.

Актуальність даного питання також була озвучена на пленарному засіданні Конституційної Асамблеї, яке відбулося 6 грудня 2012 р. у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка [3].

Беручи участь у вказаному заході, Голова Вищої ради юстиції Володимир Колесниченко підтримав загальну ідею, що більшість у Вищій раді юстиції мають складати судді, обрані самими суддями. Керівник Ради запропонував наступне: «Право обрати п'ять суддів доцільно було б віддати конференції суддів цивільно-кримінальної спеціалізації, по три – конференції суддів адміністративної та господарської спеціалізації, одного суддю має делегувати Пленум Верховного Суду України». Таким чином, у складі Вищої ради юстиції буде 12 суддів, обраних самими суддями з урахуванням принципу інстанційності (тобто слід передбачити представництво суддів першої, апеляційної та касаційної інстанцій і пропорційне представництво від судів різних спеціалізацій) [3].

За посадою до Вищої ради юстиції, на думку В. Колесниченка, слід зарахувати Голову Верховного Суду України, Генерального прокурора України та Ректора Національної школи суддів. Право обрати трьох представників від науки він пропонує делегувати з'їзду юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, два представники юридичної громадськості має призначати Президент України з урахуванням загальних вимог до членів Вищої ради юстиції.

В. Колесниченко наголосив, що допускається участь у складі вищих рад юстиції науковців, визначних юристів і навіть видатних громадян, людей, досвідчених у неюридичних питаннях (управлінні, фінансах, інформаційних технологіях, соціальних науках), що є додатковою гарантією уникнення утворення кола відстоювання суддівських інтересів.

Із такою позицією важко не погодитись і з огляду на те, що Вища рада юстиції насамперед є органом, відповідальним за формування високопрофесійного суддівського корпусу, автор статті цілком дотримується і поділяє таку думку, оскільки, при всій повазі до інших правничих професій, хто як не судді, в силу своїх знань і досвіду, здатні сформувати високопрофесійний суддівський корпус.

При цьому, згідно із законом, у разі, якщо на посаду члена Вищої ради юстиції має бути призначений суддя, він призначається з числа суддів, обраних на посаду судді безстроково. На нашу думку, вказане певною мірою відображає те, що суддя, якого призначено безстроково, вже має достатній досвід роботи на цій посаді та володіє багатьма необхідними, так би мовити, «тонкощами» цієї професії.

До того ж проголошена Монреальською універсальною конвенцією ООН про незалежність правосуддя 1983 року участь виконавчих і законодавчих органів у призначенні суддів на посаду повністю відповідає принципу незалежності правосуддя за умови, що такі призначення здійснюються за консультаціями з членами суддівського корпусу. Як ми знаємо, рішення Вищої ради юстиції з основних напрямів її діяльності, а саме: внесення подань про призначення на посаду судді вперше, частково внесення подань про звільнення суддів з посад, призначення суддів на адміністративні посади та звільнення їх з цих посад, майже повністю засновані та є похідними від позиції таких суддівських органів, як Вища кваліфікаційна комісія суддів України і ради суддів спеціалізованих судів.

Оскільки Вища рада юстиції не розглядає питання, пов'язані з призначенням і звільненням прокурорів, а лише розглядає питання порушення ними вимог щодо несумісності та у межах своєї компетенції про їх дисциплінарну відповідальність, не є дивним той факт, що представництво прокурорів у ній незначне. Зокрема, в діючому складі Вищої ради юстиції станом на лютий 2013 року перебуває три прокурори (один із них за посадою).

Зважаючи на те, що член Вищої ради юстиції С.Ф. Сафулько вважає, що Конституція України, передбачивши у складі Вищої ради юстиції трьох адвокатів, оптимально вирішує цю проблему, забезпечуючи у такий спосіб додатковий важіль професійного контролю за формуванням суддівського корпусу і дотриманням судьями присяги [4], можна вважати, що обговорюваний вище підхід до формування ради, так би мовити, за «вузько спеціалізованим» напрямом, є об'єктивно прийнятним і доцільним із точки зору його застосування.

Також під час обговорення на пленарному засіданні Конституційної Асамблеї була підтримана ідея змішаного складу Вищої ради юстиції. Так, професор Гельсінського університету Карло Туорі зауважив, що участь у складі Вищої ради юстиції незалежних представників, несуддів, досить важлива, оскільки, на його думку, є ризик, що коли це будуть тільки судді, вони призначатимуть судьями один одного або тих, хто їм подобається [3].

Тож, якщо рухатися у напрямі збільшення кількості суддів серед членів Вищої ради юстиції, то безумовно необхідно запроваджувати і закріплювати такі положення законодавчо, збільшуючи число членів, які мають бути призначені з числа суддів.

При цьому проблемними, за словами Віце-президента Венеціанської Комісії, посла Польщі у Ватикані Ханни Сухоцької, яка також виступала на згаданому пленарному засіданні Конституційної Асамблеї, залишаються пропозиції робочої групи з формування складу Вищої ради юстиції, а саме щодо участі у ньому представників прокуратури. Утім більшість експертів зійшлися на думці, що це питання залежить від вирішення проблеми місця прокуратури у системі правоохоронних органів країни [3].

Крім того, загальні вимоги до членів Вищої ради юстиції, які встановлено частинами першою і другою статті шостої закону, не поширюються на осіб, які входять до складу Вищої ради юстиції за посадою.

На перший погляд, це зрозуміло, адже якби були встановлені певні вимоги і до них, при тому, що вони входять до складу за посадою, могли б

виникнути проблемні питання щодо здійснення ними своїх повноважень у складі Ради.

Разом з цим, апріорі, особи, які обіймають посади Голови Верховного Суду України, Міністра юстиції України і Генерального прокурора України, повністю відповідають таким вимогам.

Стаття 7 Закону встановлює так звані загальні обмеження стосовно членства у Вищій раді юстиції, передбачені для всіх видів посад в органах держави. Не можуть бути її членами особи, визнані судом недієздатними або обмежено дієздатними, а також особи з незнятою чи непогашеною судимістю.

Законом установлюються загальні вимоги до порядку призначення членів Вищої ради юстиції суб'єктами формування складу.

Президент України призначає трьох членів Ради юстиції через видання указу. Закон надає йому право вибирати їх із будь-яких осіб за власним розсудом за умови їх відповідності загальним вимогам, що ставляться до членів Вищої ради юстиції.

Верховна Рада України призначає членів Вищої ради юстиції таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Кандидатів на цю посаду пропонують депутатські групи і фракції. Для цього свої голоси за них повинна віддати більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

Кандидатури на посади членів Вищої ради юстиції визначаються з числа суддів з'їздом суддів України за пропозицією делегатів з'їзду відкритим голосуванням більшістю голосів присутніх делегатів з'їзду і включаються в бюлетень для прийняття рішення з'їздом суддів України шляхом таємного голосування по кожній кандидатурі.

Призначеним на посаду члена Вищої ради юстиції вважається кандидат, який за результатами таємного голосування отримав більшість голосів від числа обраних делегатів з'їзду суддів України. Якщо голосування проводиться по кандидатурах, кількість яких перевищує квоту для призначення на посади членів Вищої ради юстиції, призначеними вважаються кандидати, які набрали більшість голосів щодо інших кандидатів.



За результатами голосування головуєчий і секретар з'їзду підписують рішення про призначення членів Вищої ради юстиції.

Порядок скликання з'їзду суддів України визначає Закон України «Про судоустрій і статус суддів».

Висування кандидатів і призначення членів Вищої ради юстиції з'їздом адвокатів України і з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ здійснюються у порядку, передбаченому частинами першою – третьою ст. 10 Закону України «Про Вищу раду юстиції», крім вимог до кандидатів на посаду члена Вищої ради юстиції, встановлених частиною першою ст. 11 Закону.

Порядок скликання і проведення з'їзду адвокатів України визначаються Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Делегатів на з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ обирають на республіканській (Автономної Республіки Крим), обласних, міських (міст Києва й Севастополя) конференціях їхні працівники. Причому від вищих навчальних юридичних закладів, факультетів і наукових установ Автономної Республіки Крим, областей, міста Києва й Севастополя обирається на з'їзд по п'ять делегатів.

Порядок призначення членів Вищої ради юстиції всеукраїнською конференцією працівників прокуратури регулюється ст. 13 Закону і є аналогічним тому, що визначений для з'їздів, які беруть участь у формуванні Ради.

При цьому слід зауважити, що Закон України «Про прокуратуру» взагалі не передбачає такої форми роботи органів прокуратури України, як конференція, а тому потребує відповідних змін у цій частині.

Досить поверховим і не конкретним у законі залишається також і питання форм (видів), у яких приймають рішення суб'єкти утворення Вищої ради юстиції при її формуванні.

І якщо Закон чітко передбачає, що Президент України видає указ про призначення членів Вищої ради юстиції, а з'їзд суддів України – відповідне

рішення, то інші суб'єкти, які призначають членів Вищої ради юстиції, будь-яких приписів щодо цього не мають. Мабуть, у даному випадку слід керуватися положеннями спеціального законодавства, що встановлює конкретні види рішень, які правомочні приймати зазначені суб'єкти.

Так, наприклад Верховна Рада України за результатами призначення членів Вищої ради юстиції приймає відповідну постанову про це [5].

Тому, оскільки закон вказує, у формі яких рішень призначають членів Вищої ради юстиції Президент України і з'їзд суддів України, мабуть, було б логічно прописати і форму рішень Верховної Ради України, з'їзду адвокатів України, з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ і всеукраїнської конференції працівників прокуратури з цього питання.

Завершенням процедури утворення Вищої ради юстиції є момент набуття повноважень членом Вищої ради юстиції та набуття чинності її нового складу.

Для набуття повноважень член Вищої ради юстиції після його призначення, перед вступом на посаду має скласти присягу члена Вищої ради юстиції. Відмова від складання присяги має наслідком втрату членства у Вищій раді юстиції (ст. 17 Закону).

Вища рада юстиції є органом колегіальним, тому кожен її член стає правомочним тільки після набуття чинності Радою в цілому [6].

Досліджуючи вказане питання, Назаров І.В. слушно зауважив, що існує певна неузгодженість частин першої і другої ст. 16 Закону, оскільки Вища рада юстиції є повноважною за умови призначення на посаду не менш як трьох четвертих від її конституційного складу та складання ними присяги (з урахуванням тих осіб, які входять до складу за посадою), однак, при цьому Рада не може збиратися на засідання, тому що перше її засідання скликається через тиждень після складання присяги всіма її членами.

Отже, факт прийняття присяги членом Вищої ради юстиції має дуже важливе правове і практичне значення, так як може виникнути ситуація, коли Рада буде повноважною, а скликати перше засідання певний час не зможе.

На переконання автора статті, це насамперед пов'язано із тим, що Закон України «Про Вищу раду юстиції» не передбачає строк, у який член Вищої ради юстиції повинен (зобов'язаний) прийняти присягу. Закон просто не містить такого застереження, обмежуючись простим формулюванням: «Член Вищої ради юстиції перед вступом на посаду складає присягу».

Зокрема, дана проблема виникла при формуванні другого складу Вищої ради юстиції. Два члени Ради, призначені Президентом України, більше п'яти місяців не склали присяги, у зв'язку з чим Вища рада юстиції навіть розглядала питання про необхідність звернутися до суб'єкта призначення про доцільність перебування цих осіб у складі Ради [7].

Глава Держави вирішив ситуацію. Він спочатку своїм Указом від 22 вересня 2004 р. № 1112/2004 скасував призначення цих осіб, а потім Указом від 25 вересня 2004 р. № 1138/2004 знову призначив їх членами Вищої ради юстиції, чим надав останнім можливість скласти присягу.

Для усунення зазначеного недоліку Назаров І.В. у своїй дисертації пропонує викласти частину першу ст. 16 Закону в такій редакції: «Перше засідання Вищою радою юстиції скликається через тиждень після складання присяги не менше трьох четвертих від її конституційного складу», що, з огляду на покращення ефективності її роботи, є цілком прийнятним.

При цьому все ж таки, з метою усунення такої невизначеності в подальшому, яка в свою чергу тягне за собою низку процедурних недоліків, пов'язаних з повноважністю Вищої ради юстиції, на нашу думку, варто законодавчо встановити певний строк, протягом якого новопризначений член Ради має прийняти присягу. Наприклад, це може бути один місяць із дня прийняття суб'єктом призначення відповідного рішення. Такого строку, ми вважаємо, цілком достатнього задля того, щоб скласти присягу і набути повноважень члена Вищої ради юстиції. Якщо особа з тих чи інших причин цього не зробила – членство в Раді втратила.

У такому разі Вища рада юстиції вирішує питання про виключення такого члена зі свого складу та своїм рішенням пропонує суб'єкту формування

призначити до її складу іншу особу. Це може бути будь-яка особа, можливо і та сама, яка через певні обставини не склала присягу.

Підсумовуючи написане, слід зазначити, що порядок формування Вищої ради юстиції має важливе значення у її роботі, яка, у свою чергу, залежить від детального визначення процедури призначення її членів та складання ними присяги.

Таким чином, порядок формування Вищої ради юстиції у повній мірі відображає професійне представництво у її складі майже всього спектра юридичних професій і фактично унеможлиблює вплив на неї з боку законодавчої, виконавчої та судової влади. Однак норми Закону України «Про Вищу раду юстиції» потребують нагальних змін, а можливо, зважаючи на ґрунтовну зміну законодавства, що стосується судової системи України, і прийняття його нової редакції, в якому б були усунуті всі наявні питання що порядку утворення цього конституційного органу.

### *Список використаних джерел*

1. Про Вищу раду юстиції : Закон України від 15 січня 1998 р. № 22/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.
2. Гончаренко О. Вища рада юстиції: питання статусу і повноважень // Право України. – 2006. – № 2. – С. 17–20.
3. Вища рада юстиції. Офіційний сайт. Новини та повідомлення. Обговорено принципи формування, статус та повноваження Вищої ради юстиції у контексті конституційної реформи. Пленарне засідання Конституційної Асамблеї від 6 грудня 2012 р. [Електронний ресурс] / режим доступу до публікації: <http://www.vru.gov.ua/news/363>.
4. Сафулько С.Ф. Представництво адвокатів у Вищих радах юстиції (магістратурах) : порівняльно-правовий аналіз // Вісник Вищої ради юстиції. – № 1. – 2010. – С. 49–59.

5. Постанова Верховної Ради України від 22 березня 2007 р. № 828-V «Про призначення Бондика В.А. членом Вищої ради юстиції» // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 18–19. – С. 276.

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

7. Высший совет юстиции снял выговоры с двух судей // Закон и бизнес. – 2004. – № 39. – С. 4.

#### **Марчук О.Л. Питання порядку формування Вищої ради юстиції**

У статті акцентується увага на питаннях, що пов'язані з формуванням такого конституційного органу, як Вища рада юстиції. Автор окреслив проблемні аспекти практичного застосування Закону України «Про Вищу раду юстиції» в частині визначеного порядку призначення членів Вищої ради юстиції та набуття ними повноважень. Здійснив аналіз складу Вищої ради юстиції. Запропонував можливі шляхи подальшого законодавчого вдосконалення врегулювання питання формування Вищої ради юстиції.

**Ключові слова:** порядок формування, склад Вищої ради юстиції, член Вищої ради юстиції, повноваження.

#### **Марчук О.Л. Вопросы порядка формирования Высшего совета юстиции**

В статье акцентируется внимание на вопросах, связанных с формированием такого конституционного органа как Высший совет юстиции. Автор обозначил проблемные аспекты практического применения Закона Украины «О Высшем совете юстиции» в части определенного порядка назначения членов Высшего совета юстиции и приобретения ими полномочий. Осуществил анализ состава Высшего совета юстиции. Предложил возможные пути дальнейшего законодательного совершенствования урегулирования вопроса формирования Высшего совета юстиции.

**Ключевые слова:** порядок формирования, состав Высшего совета юстиции, член Высшего совета юстиции, полномочия.

#### **Marchuk O.L. Question order of formation of the High Council of Justice**

The article focuses on issues related to the formation of such constitutional authority as the High Council of Justice. The author outlines the problematic aspects of the practical application of the Law of Ukraine "On the High Council of Justice" in part defined the procedure for appointing members of the High Council of Justice and gaining their powers. The analysis of the High Council of Justice. Some possible ways of further improving the legal settlement of the formation of the High Council of Justice.

**Key words:** the formation, composition of the High Council of Justice, a member of the High Council of Justice, powers.