



В.Д. Бринцев,
заступник Голови Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук,
професор

Summary

The article covers issues of legislative regulation of organizational support of courts functioning in Ukraine. Here-with, attention is paid to the multi-subject character of the system of bodies involved into this process, particularly, belonging to the integrated system and the High Council of Justice of Ukraine

Вища рада юстиції: міжнародний досвід формування та нормативно-правове забезпечення її діяльності в Україні

Останнім часом представники суддівського корпусу України порушують питання про недосконалість законодавчого унормування організаційного забезпечення функціонування судів, звертаючи при цьому увагу на багатосуб'єктність системи органів, задіяних у цьому процесі, вказуючи на належність до єдиної системи і Вищої ради юстиції (далі — ВРЮ) ¹.

Роль та значення системного підходу до організаційного забезпечення діяльності федеральних судів загальної юрисдикції досліджував, зокрема, російський правник Ю.В. Доценко ².

Відсутність конституційного визначення статусу і завдань Вищої ради юстиції призводить до неоднозначності у розумінні її ролі в системі судової влади

Аналіз практики конституційного судочинства в Україні свідчить, що найчастіше з усієї діючої системи організаційного забезпечення судової діяльності здійснювався судовий контроль законодавчої бази саме ВРЮ. Це насамперед зумовлено браком досвіду діяльності у державі спеціального конституційного органу, який здійснює функції, пов'язані із формуванням корпусу професійних суддів, і недостатнім унормуванням цього питання на конституційному рівні.

У ст. 131 Конституції України зазначено, що в Україні діє ВРЮ, закріплено основи її формування та наведено перелік функцій (повноважень). Відсутність конституційного визначення статусу і завдань цього органу призводить до неоднозначності у розумінні його ролі в системі судової влади.

Тому не випадково більшість дослідників обмежуються визначенням ВРЮ як державного органу, наділеного контрольно-наглядовими і дисциплінарними повноваженнями в судовій системі України ³. При цьому доводиться, що ВРЮ віднесена до судової влади лише функціональ-

¹ Див.: Запорожець М. Система органів організаційного забезпечення діяльності судів України // Право України. — 2004. — № 2. — С. 72—75.

² Див.: Доценко Ю.В. Системный подход к организационному обеспечению деятельности федеральных судов общей юрисдикции: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007. — 175 с.

³ Див.: Халюк С.О. Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2008. — 20 с.

но, тобто через певний обсяг своїх повноважень (компетенції), а не структурно — як окрема ланка системи органів судової влади⁴.

Разом з тим в сучасній юридичній літературі наводиться вичерпний перелік органів судової влади із включенням при цьому до єдиної системи крім судових структур і Державної судової адміністрації України (далі — ДСА), зокрема, ВРЮ та кваліфікаційних комісій суддів.

Фахівці з міжнародного права вважають, що ради юстиції у системі розподілу владних повноважень повинні бути буферним органом між судовою та іншими владами і відігравати головну роль у призначенні, просуванні по службі, навчанні суддів, у визначенні дисциплінарних санкцій щодо них

До початку в Україні судової реформи вже був напрацьований багатий світовий досвід щодо цього питання. Зокрема, в Конституції Російської Федерації не передбачено можливості утворення подібного органу. Аналіз російської юридичної літератури, матеріалів з'їздів суддів дає підстави говорити про відсутність належної підтримки поодиноких пропозицій слідувати світовим стандартам і впровадити такий орган як рада юстиції (правосуддя) у систему судової влади цієї країни.

Дійсно, у міжнародно-правових актах, зокрема Європейській хартії про Закон «Про статус суддів» (Лісабон, 1998 р.), вирішення питання стосовно утворення спеціальних органів з наділенням їх повноваженнями щодо відбору та призначення суддів на посади покладається на розсуд держав Ради Європи з одночасним застереженням, що більшість членів цього органу повинні бути судьями (п. 1). Детальніше завдання зазначеного органу висвітлюються в актах міжнародних судових організацій, проте всі ці міжнародно-правові акти не мають імперативного характеру і чітких критеріїв щодо статусу такого органу.

Фахівці з міжнародного права також погоджуються, що ради юстиції у системі розподілу владних повноважень повинні бути буферним органом між судовою та іншими владами і відігравати головну роль у призначенні, просуванні по службі, навчанні суддів, у визначенні дисциплінарних санкцій щодо них⁵.

Відсутність чітких загальновизначених міжнародних стандартів щодо можливостей забезпечення всіх принципів судочинства і намагання кожної держави побудувати модель управління в судовій системі з урахуванням національного досвіду при-

вели до існуючого різноманіття як у персональному складі, так і в компетенції цих органів.

Так, Верховна судова рада у Болгарії складається з 25 осіб. За посадою до її складу входять голови двох вищих судів і Головний прокурор. По одинадцять членів обирають Народні Збори й органи судової влади⁶. У такому ж кількісному складі працює Національна рада суддівства в Польщі. Лише замість прокурора до її складу за посадою входить міністр юстиції, а 15 членів ради обираються з числа суддів⁷.

В Румунії до складу Вищої магістратської ради входить 15 магістратів⁸: 10 суддів (чотири від Верховного суду та шість від апеляційних судів) і п'ять прокурорів або помічників суддів Верховного суду. Заслуговує на увагу механізм управління цим органом. У тих випадках, коли рада виконує функцію дисциплінарного органу, головує голова Верховного суду (без права голосу), в усіх інших випадках (з такими самими правами) — міністр юстиції. До основних повноважень Вищої магістратської ради Румунії віднесено: внесення пропозицій президенту щодо кандидатур на призначення на посади суддів і прокурорів (крім призначень з випробувальним строком); прийняття рішень про підвищення по службі, переведення на іншу роботу (у системі), відсторонення від роботи, про відставку суддів, затвердження результатів кваліфікаційних іспитів магістратів; виконання функцій дисциплінарної суддівської колегії; прийняття рекомендацій щодо організаційного забезпечення судочинства (ст. 73)⁹.

В Угорщині крім дев'яти суддів, яких обирає з'їзд, до складу Національної ради юстиції за посадою входять: голова Верховного суду Угорщини, який очолює зазначену раду, міністр юстиції, Генеральний прокурор, голова Ради юристів і два представники профільних комітетів парламенту. Національна рада юстиції є найвищим органом суддівської адміністрації, забезпечує дотримання принципу незалежності судової влади і контролю за адміністративною діяльністю голів судів. Реалізуючи ці повноваження, Національна рада юстиції дає висновки щодо можливості призначення на посади голови (його заступників) Верховного суду і призначає на посади голів (заступників голів) в усіх судах Угорщини (ст. 40 Закону «Про організацію та управління судами Угор-

⁶ Див.: Конституція Республіки Болгарія: от 12 июля 1991 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. / Под ред. Л.А. Окунькова. — М., 2001. — Т. 1. — 824 с.

⁷ Див.: Конституция Польши: от 2 апреля 1997 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. / Под ред. Л.А. Окунькова. — М., 2001. — Т. 3. — 792 с.

⁸ До інституту магістратів віднесені судді всіх суддівських рівнів, прокурори системи громадських прокуратур.

⁹ Див.: Про організацію судочинства: Закон Румунії від 4 серпня 1992 р. № 92 / Пер. з офіц. тексту з «Моніторулу Офіціаль». — 1992. — 13 серпня (№ 197, ч. 1).

⁴ Див.: Гончаренко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Вищої ради юстиції: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2009. — С. 9.

⁵ Див.: Га с с Ш. Міжнародний досвід з питань незалежності суду // Незалежність суддів: міжнародні стандарти та національна практика: Навч.-практ. посіб. / Л.А. Луць, М.Д. Савенко, В.В. Гордодовенко та ін. — К., 2008. — С. 18—30.

щини» (1997 р.). Дуже цікаве й раціональне за змістом положення міститься у статтях 35 і 53 зазначеного Закону, відповідно до яких з'їзд суддів одночасно з основними обирає дев'ять резервних членів Національної ради юстиції, які автоматично замінюють тих членів ради, які вибули.

Ради юстиції різних країн правомірно розглядаються як найвищі органи управління в системі судової влади, які водночас є вагомим складовою загального механізму стримувань і противаг у системі поділу влади

У Туреччині до Вищої ради суддів і державних обвинувачів входить лише шість членів. За посадою — міністр юстиції, який і є головою цієї ради. Трьох основних і трьох резервних членів призначає Президент із числа кандидатур, включених до списку суддів, номінованих на цю діяльність на загальних зборах суддів Вищого апеляційного суду.

Двох основних і двох резервних членів призначають загальні збори Державної ради Туреччини¹⁰.

Досить поширеною є практика, коли вищі ради юстиції виконують дорадчі функції при президентах держав з питань кадрового й організаційного забезпечення судової влади (Грузія, Казахстан). У Вірменії Раду правосуддя очолює Президент Республіки.

Іноді дослідники конституційних актів Європи припускаються помилки, вважаючи органами суддівського співтовариства (самоврядування) конституційні органи: Вищу раду правосуддя (ст. 151 Конституції Бельгії), Вищу судову раду (статті 129—131 Конституції Болгарії), Державну раду правосуддя (п. 4 § 50 Конституції Угорщини), Вищу раду магістратури (ст. 218 Конституції Португалії), ВРЮ, яка діє в Україні відповідно до ст. 131 Конституції України¹¹.

Зокрема, деякі російські вчені до органів суддівського самоврядування помилково відносять ВРЮ та Вищі ради магістратури (Італія, Румунія, Франція)¹².

ВРЮ в Україні розпочала діяльність 31 березня 1998 р., і з цього часу має право на існування позиція щодо віднесення зазначеної ради до системи державного забезпечення судової діяльності¹³.

Слушною є думка про те, що подібні конституційні утворення — це найвищі органи управління в системі судової влади та водночас вагома складова загального механізму стримувань і противаг у системі поділу влади¹⁴.

Зазначене вище підтверджує правомірність віднесення до стандартів організації вищих суддівських рад наявності у їх складі більшості з числа суддів. Свого часу один з авторів першого законопроекту «Про Вищу раду юстиції» В.І. Шишкін також пропонував побудувати роботу цього органу на такій zasadі. Надалі він обстоював не лише приведення складу ВРЮ до європейських стандартів (де такі органи складаються на 50 % + 1 член із суддів), а й необхідність підпорядкування їй ДСА¹⁵. Але для цього дійсно необхідно передбачити в Конституції, що ВРЮ і ДСА є органами судової влади.

Більшість сучасних дослідників предметної компетенції сходяться на думці, що Вища рада юстиції в Україні у межах конституційних засад повинна діяти у таких управлінсько-правових формах: формування суддівського корпусу (рекомендації про призначення та звільнення з посади суддів), розгляд скарг та прийняття рішень стосовно суддів та прокурорів у випадках порушення закону про несумісність їх діяльності з іншими видами діяльності, дисциплінарне провадження щодо суддів Верховного Суду України, розгляд скарг на дії суддів інших установ

Разом з тим пропозиції щодо необхідності надати ВРЮ функції органу суддівського самоврядування шляхом формування більшості її складу із суддів¹⁶ є досить дискусійними саме через статус цього органу, встановлений на конституційному рівні.

Протягом 2007—2010 рр. найгострішу дискусію зумовлювала невизначеність на законодавчому рівні механізму призначення на адміністративні посади в судах. Закріплення згідно із Законом від 7 липня 2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» (далі — Закон № 2453-VI) зазначеної функції за ВРЮ викликало ще більше питань, зокрема і щодо конституційності цих положень. При цьому виявилась і неоднозначність у розумінні термінів, що визначають права та обов'язки зазначеного органу. Так, на круглому столі, присвяченому судовій реформі, Л.П. Ізовітова звернула увагу на те, що в

¹⁰ Див.: Конституція Турецької Республіки: от 7 ноября 1982 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. / Под ред. Л.А. Окунькова. — М., 2001. — Т. 3. — 792 с.

¹¹ Див.: Сравнительно-правовой анализ конституций европейских государств / Под ред. В.А. Григорьева. — Тирасполь, 2006. — С. 109. — 728 с.

¹² Див.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. — М., 1997. — 568 с.

¹³ Див.: Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Підручник / О.С. Захарова, В.С. Лукомський та ін.; відп. ред. В.Т. Малайренко. — К., 2007. — 350 с.

¹⁴ Див.: Бартоле С. Организация судебной власти в Центральной и Восточной Европе // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 1998. — № 3. — С. 18—25.

¹⁵ Див.: Шишкін В.І. Адміністрування судів // Питання удосконалення судової системи України: Матеріали наук.-практ. конф. — Х., 2007. — С. 106—110; Шишкін В.І. Судові системи країн світу: Навч. посіб.: у 3 кн. — К., 2001. — Кн. 2. — 336 с.

¹⁶ Див.: Гумєнюк В.І. Суддівське самоврядування: система органів та компетенція // Питання удосконалення судової системи України: Матеріали наук.-практ. конф. / Голова редкол. Ю.В. Баулін та ін. — Х., 2007. — С. 102—105.

Конституції України стосовно ВРЮ не вживається термін «повноваження», а закріплено коло питань, які належать до її відання¹⁷.

З метою предметного визначення обсягів компетенції цього конституційного органу слід звернути увагу на наявність в юридичній науці пострадянського періоду фундаментальних досліджень щодо змісту термінів, якими розкривається суть та обсяг повноважень державних органів. Деякі аспекти та співвідношення понять «юрисдикція», «предмет відання», «повноваження», «функції», «компетенція» висвітлюються в роботах Б.М. Лазарева, О.Е. Кутафіна, С.Н. Махіної, А.С. Піголкіна, Т.Я. Хабрієвої, В.Є. Чиркіна. Найбільш цілісно та всебічно проблемні правові аспекти компетенції дослідив Ю.А. Тихомиров. На його думку, наділення органу оптимальною компетенцією лише створює передумови для ефективного виконання поставлених завдань¹⁸.

Більшість сучасних дослідників предметної компетенції сходяться на думці, що ВРЮ в Україні в межах конституційних засад повинна виконувати такі управлінсько-правові функції: формування суддівського корпусу (рекомендації про призначення¹⁹ та звільнення з посади суддів), розгляд скарг і прийняття рішень стосовно суддів та прокурорів у випадках порушення закону про несумісність їх діяльності з іншими видами діяльності, дисциплінарне провадження щодо суддів Верховного Суду України, розгляд скарг на дії суддів інших установ²⁰.

Правовий статус зазначеного органу і складні питання розмежування повноважень у своїх дисертаціях досліджували представники харківської наукової школи²¹. При цьому І.В. Назаров обґрунтував належність ВРЮ до контролюючого органу, функціями якого є: кадрова, дисциплінарна, забезпечення незалежності суддів і захищеності прокурорів, організаційно-управлінська.

Аналіз правозастосовної практики 2005—2010 рр. переконливо свідчить про недосконалість законодавчої бази, яка унормувала діяльність цього органу в Україні у межах встановлених конституційних засад.

Зокрема, у ст. 17 Закону від 15 січня 1998 р. № 22/98-ВР «Про Вищу раду юстиції» (далі — Закон

№ 22/98-ВР) немає однозначної відповіді на запитання: чи можливе складання присяги членом ради у разі порушення (спливу) визначеного двомісячного строку? Чи необхідне повторне складання присяги членом ВРЮ, призначеним до закінчення його попередньої каденції, у разі повторного призначення на цю посаду з'їздом наукових юридичних установ? Чим підтверджується відмова члена ВРЮ від складання присяги і втрата членства в раді?

Крім того, у свій час відбувалася тривала дискусія про можливість оскарження актів ВРЮ в судах. Зокрема, А.О. Селіванов підтримав позицію тодішньої голови ВРЮ Л.П. Ізовітової про те, що процесуальні акти ВРЮ не підлягають оскарженню в судах²². Відповідь на це питання дав законодавець, зазначивши, що «акти Вищої ради юстиції можуть бути оскаржені виключно до Вищого адміністративного суду України в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України» (ч. 3 ст. 27 Закону № 22/98-ВР у редакції Закону від 13 травня 2010 р. № 2181-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження»).

Станом на середину грудня 2010 р. Конституційний Суд України здійснює провадження трьох справ, зокрема щодо неконституційності положень нового Закону «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до яких Вища рада юстиції має повноваження призначати і звільняти з посад голів судів та їх заступників.

Правові позиції, які висловить Конституційний Суд України у цих справах, будуть мати характер додаткового нормативно-правового унормування статусу зазначеної ради

Про наявність істотних проблем у законодавчому забезпеченні діяльності ВРЮ свідчить і практика конституційного судочинства. За час діяльності Конституційного Суду України неодноразово здійснювався судовий контроль різних аспектів щодо обсягу повноважень і засад діяльності ВРЮ. Так, зокрема, була висловлена правова позиція, що ВРЮ не уповноважена брати участь у процедурах безстрокового обрання суддів (Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2001 р. № 14-рп/2001 (справа про призначення суддів)) і призначення на адміністративні посади в судах (Рішення Конституційного Суду України від 25 березня 2010 р. № 9-рп/2010 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад»).

Крім того, Конституційний Суд України, пославшись на непідвідомчість щодо наведених у подан-

¹⁷ Див.: Судебная реформа и мировые стандарты независимости судебной власти // Судебно-юридическая газета. — 2010 г. — № 42. — С. 11.

¹⁸ Див.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. — М., 2001. — 355 с.

¹⁹ Слід мати на увазі, що йдеться лише про перше призначення.

²⁰ Див.: Гончаренко О. Організаційно-правові форми діяльності Вищої ради юстиції України // Право України. — 2007. — № 12. — С. 93—95.

²¹ Див.: Назаров І.В. Правовий статус Вищої ради юстиції: Дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2005. — 200 с.

²² Див.: Селіванов А.О. Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди. — К., 2009. — С. 290.

ні питань, 11 листопада 2008 р. відмовив у відкритті провадження також з важливих питань організації роботи цього органу, залишивши їх не врегульованими остаточно (Ухвала Конституційного Суду України від 11 листопада 2008 р. № 56-у/2008 «Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 17 Закону України «Про Вищу раду юстиції»). Корективи в організацію роботи ВРЮ були внесені й іншими рішеннями Конституційного Суду України.

З прийняттям нового Закону «Про судоустрій і статус суддів» створені законодавчі передумови для реалізації в Україні одного з міжнародних стандартів щодо наявності у складі Вищої ради юстиції більше половини членів з числа суддів

Станом на середину грудня 2010 р. Конституційний Суд України здійснює провадження трьох справ, зокрема щодо неконституційності положень Закону № 2453-VI, відповідно до яких ВРЮ має повноваження призначати і звільняти з посад голів судів та їх заступників (ч. 2 ст. 20 зазначеного Закону).

Правові позиції, які висловить Конституційний Суд України у цих справах, будуть мати характер додаткового правового унормування статусу ВРЮ.

Слід зазначити, що зміни до законодавства про судоустрій, внесені у 2010 р., у тому числі й до спеціального закону про ВРЮ, певною мірою могли б усунути наявні недоліки, але значна їх кількість викликають обґрунтовані сумніви щодо конституційності²³.

Разом з тим є всі підстави визнати, що з прийняттям Закону № 22/98-ВР створені законодавчі передумови для реалізації в Україні одного з міжнародних стандартів щодо наявності у складі ВРЮ більше половини членів з числа суддів. Зміни до відповідних статей (8—13) зазначеного Закону, по суті, зобов'язують Верховну Раду і Президента України при заповненні своєї квоти у цьому органі по дві особи з трьох призначати з числа суддів. Серед членів ВРЮ, призначених іншими органами (з'їздом адвокатів України, з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів, Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури), також один представник повинен бути з числа суддів. За умови дотримання цих положень Закону з урахуванням Голови Верховного Суду України у ВРЮ повинні будуть працювати 11 суддів, що становитиме більшість у її складі.

²³ Насамперед про це свідчить постанова Пленуму Верховного Суду України від 4 червня 2010 р., якою затверджене чергове конституційне подання до Конституційного Суду України.

Відповідно до ч. 2 ст. 6 цього Закону до складу ВРЮ можуть бути призначені лише судді, обрані на посаду безстроково. Однак ця норма не позбавляє права органів, задіяних у формуванні ВРЮ, крім «обов'язкових» працюючих суддів у межах своєї квоти призначати і суддів у відставці.

Проте у складі, який відповідає міжнародним стандартам, ВРЮ запрацює лише через кілька років, оскільки у ст. 8 розд. XIII «Перехідні положення» Закону № 2453-VI передбачено, що її члени, призначені на посади до набрання чинності цим Законом, продовжують виконувати свої повноваження до закінчення терміну, на який їх призначено.

Зазначений час потрібно використати для комплексних системних досліджень відповідної нормативно-правової бази, яка забезпечує формування і наділення повноваженнями цього конституційного органу. При цьому слід враховувати, що вже після набрання чинності Законом № 2453-VI згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) відновлено дію норм Конституції України в первісній редакції, що є підставою для поновлення дискусії про можливість наділення Президента України повноваженнями щодо призначення на адміністративні посади в судах.

Визначеність у цьому питанні дасть змогу або запропонувати внести зміни до законодавства про судоустрій і зменшити обсяг функцій та повноважень ВРЮ, або внести пропозиції щодо унормування її нинішнього статусу на конституційному рівні.

Статус ВРЮ і предмет відання (функції та повноваження) визначаються Конституцією і законом України. Разом з тим деякі питання у межах конституційних і встановлених законами засад можуть бути унормовані регламентом, який затверджує сама ВРЮ.

Важливе значення у процесі удосконалення нормативної бази ВРЮ матимуть рішення Конституційного Суду України, прийняті за наслідками судового контролю щодо статусу ВРЮ, який розпочався в кількох справах у листопаді 2010 р.

Не виключено, що правозастосовна практика оновленої моделі організаційного забезпечення функціонування судів дасть підстави для переконливої аргументації щодо скорочення кількості суб'єктів, задіяних у процесі управління судами, зокрема і ВРЮ.