

УДК 347.962.2:351.87(477)

И. В. Назаров,
д-р юрид. наук, доцент
Национальный университет
«Юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого»,
г. Харьков

ПРОБЛЕМАТИКА ФОРМИРОВАНИЯ СОСТАВА ВЫСШЕГО СОВЕТА ЮСТИЦИИ УКРАИНЫ

В статье анализируется существующий порядок формирования состава Высшего совета юстиции Украины и модели его реформирования. Акцентируется внимание на международных стандартах создания подобных органов, на требованиях к лицам, входящим в его состав, и на субъектах их выдвижения. Исследуется практика формирования состава Высших советов магистратуры в таких зарубежных странах, как Франция, Испания, Португалия, Польша. Определяются условия выполнения обязанностей члена Высшего совета юстиции.

Ключевые слова: Высший совет юстиции, Высший совет магистратуры, судебная власть, судебная система, судья, судейское самоуправление.

При исследовании правового статуса Высшего совета юстиции Украины (далее – ВСЮ) определенное внимание следует уделять не только его полномочиям и месту в системе государственной власти, но и порядку формирования его состава, перечню формирующих его субъектов, порядку выдвижения кандидатов в члены Совета, требованиям, относящимся к последним, сроку их деятельности, процедуре переизбрания состава и др.

Статус Высшего совета юстиции, отдельные вопросы его полномочий и порядка их реализации были предметом исследования отечественных ученых и практиков, среди которых В. Б. Аверьянов, Ю. П. Битяк,

В. Д. Бринцев, О. В. Гончаренко, В. В. Долежан, С. В. Кивалов, И. Е. Марочкин, А. О. Селиванов, О. Ф. Скакун, В. Г. Валяльщик, В. И. Шишкин, Ю. С. Шемшученко, С. О. Халюк и др. Но неоднозначная оценка нового законодательства относительно порядка формирования состава Высшего совета юстиции со стороны как отечественных научных работников, так и международных экспертных организаций требует дальнейшего изучения.

Нуждаются в исследовании такие вопросы: (1) порядок выдвижения кандидатов на должность члена ВСЮ; (2) уровень представительства судей в составе Совета и порядок их назначения (избрания);

(3) международные стандарты и зарубежный опыт Высших советов магистратуры в этой сфере;

(4) условия выполнения обязанностей члена ВСЮ Украины.

Заметим, что на сегодня порядок выдвижения кандидатов в члены Высшего совета юстиции значительных изменений не претерпел. Правда, новые Законы Украины «О судоустройстве и статусе судей» от 7 июля 2010 г. [7; 210. – № 55/1.– Ст. 1900], «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» от 5 августа 2012 г. [7; 2012. – № 62. – Ст. 2509] и некоторые изменения в Законе Украины «О Высшем совете юстиции» от 15 января 1998 г. [1; 1998. – № 25. – Ст. 146] содержат новеллы. Но, к сожалению, нельзя сказать, что порядок созыва и проведения советов и конференций субъектов формирования его состава стал более чётким, поскольку законодатель на уровне специализированных законов таких процедур не детализировал, а определение квот представительства и порядка созыва коллегиальных субъектов формирования поручил самим субъектам. Например, в Законе Украины «Об адвокатах и адвокатской деятельности» отмечается, что в состав съезда адвокатов Украины входят делегаты, избирающиеся конференциями

адвокатов регионов. А квота представительства, порядок выдвижения и избрания делегатов съезда, порядок проведения последнего устанавливаются Советом адвокатов Украины (ст. 54). На наше убеждение, более чёткая детализация законодателем деятельности коллегиальных органов формирования состава ВСЮ лишь улучшила бы ситуацию и уменьшила бы количество спорных вопросов на практике.

Требует также обсуждения вопрос о необходимой численности судей в составе ВСЮ и о порядке их назначения. Как и раньше, в процессе формирования ВСЮ принимают участие все 3 ветви государственной власти, а также представители адвокатуры, юридической науки и прокуратуры Украины. Такой порядок в целом позволит уменьшить влияние исполнительной или законодательной ветви власти при принятии решения относительно кандидатов на должность судей или при привлечении их к дисциплинарной ответственности.

Согласно Конституции Украины в состав Высшего совета юстиции входит 20 членов. По 3 представителя избирают Верховная Рада Украины, Президент Украины, Съезд судей Украины, съезд адвокатов Украины, съезд представителей

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

юридических высших учебных заведений и научных учреждений. Всеукраинская конференция работников прокуратуры избирает 2-х членов. В состав этого института также входят по должности Председатель Верховного Суда, Министр юстиции и Генеральный прокурор Украины.

Президент Украины от своего имени назначает 3-х членов ВСЮ путем издания указа, причем двое из них должны быть судьями. Закон предоставляет право главе государства выбирать кандидатов из любых лиц по собственному усмотрению при условии их соответствия общим требованиям, которые предъявляются к членам ВСЮ.

Парламент Украины избирает 3-х членов ВСЮ тайным голосованием путем подачи бюллетеней; двое из них также должны быть судьями. Кандидаты на эту должность предлагаются депутатскими группами и фракциями. Для этого свои голоса за него должны отдать большинство от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Судейское сообщество избирает 3-х членов ВСЮ на съезде судей Украины, который является высшим органом судейского самоуправления. Порядок созыва съезда опреде-

ляется Законом Украины «О судоустройстве и статусе судей».

От съезда адвокатов Украины в ВСЮ избираются 3 члена, один из которых обязательно должен быть судьей. Делегаты на этот съезд избираются на республиканской (в Автономной Республике Крым), областных, городских (в городах Киеве и Севастополе) конференциях адвокатов.

Выдвижение кандидатов в члены ВСЮ съездом представителей юридических высших учебных заведений и научных учреждений производится в порядке, предусмотренном Законом Украины «О судоустройстве и статусе судей» для съезда судей Украины. Из 3-х лиц, избранных на должность члена ВСЮ этим съездом, один должен быть из числа судей. Делегаты на съезд представителей юридических высших учебных заведений и научных учреждений избираются на республиканской (в Автономной Республике Крым), областных, городских (в городах Киеве и Севастополе) конференциях их работников.

На всеукраинскую конференцию работников прокуратуры представители избираются на республиканской (в Автономной Республике Крым), областных, городских (в Киеве и Севастопо-

поле) конференциях, участие в которых имеют право принимать все работники органов прокуратуры соответствующей административно-территориальной единицы. Такая конференция избирает 2-х членов ВСЮ, один из которых должен быть судьей.

Новый порядок формирования состава Высшего совета юстиции Украины имеет преимущество по сравнению с предыдущим. В первую очередь речь идет об увеличении минимально возможной численности судей в составе ВСЮ: по действующему Закону Украины «О Высшем совете юстиции» их не может быть меньше 11. Однако необходимо признать, что это лишь частичное решение проблемы. Уровень представительства судей – это особенность отечественного ВСЮ, подвергшаяся наибольшей критики. Имеются в виду прежде всего замечания со стороны европейских правительственных и общественных международных организаций.

Что касается признанных международных и европейских стандартов в этой сфере, то чаще всего в них ссылаются на требования международных актов, устанавливающих принципы независимости судебных органов и судей.

Так, Европейская хартия о Законе Украины «О статусе судей» от 10 июля 1998 г. [2, с. 2, 3] содержит требования, которым должен отвечать орган, принимающий решения относительно судей. Согласно нормам этой Хартии решение вопросов, связанных с отбором, назначением, продвижением по службе или прекращением пребывания на должности судьи, следует осуществлять органу, независимо от исполнительной и законодательной ветвей власти. В нем не меньше половины лиц, принимающих участие в заседании, должны быть судьями, избранными их же коллегами в порядке, гарантирующем самое широкое их представительство в составе этого органа. Эти вопросы разрешаются последним непосредственно по его предложению, по рекомендации, с его согласия или на основании его выводов. Судьи должны иметь возможность обращаться к такому органу в случае выявления угрозы их правам или независимости для реализации эффективных мер правовой защиты. Если процедура отбора кандидатов на должность судьи предусматривает, что назначение происходит на ограниченный срок с возможностью его продления, то решение о его непродлении может быть принято только вышеуказанным

независимым органом либо по его предложению, рекомендации или по его согласию, либо на основании его вывода. Что касается вопроса карьеры, привлечения судей к ответственности или иных существенных случаев, то решение или заключение этого органа должно быть обязательным.

Согласно п. 10 Основных принципов независимости судебных органов, одобренных Резолюциями 40/32 и 40/146 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября и 13 декабря 1985 г. [6, с. 28], любой метод отбора судей должен обеспечивать невозможность назначения судей по неправомерным мотивам. Независимость судебных органов гарантируется государством и закрепляется в конституции или в специальных законах страны. Все государственные и другие учреждения обязаны уважать этот принцип и соблюдать его.

Существует Рекомендация Комитета министров Совета Европы государствам – членам СМ/Рес (2010) 12 относительно судей: независимость, эффективность и обязанности от 17 ноября 2010 г. [9]. В её пунктах 46–48 указывается, что орган власти, принимающий решение по поводу отбора и повышения судей по службе, должен быть независимым от исполнительной и законода-

тельной ветвей власти. Для гарантирования независимости такого органа по меньшей мере половина его членов должны быть судьями, избранными их же коллегами.

Если же национальное законодательство на уровне конституции или специального закона предусматривает, что решения об отборе и повышении судей по службе принимает глава государства, правительство или законодательная власть (что касается нашего государства – это Президент и Верховная Рада Украины), то независимо от компетентному органу, значительная численность членов которого сформирована из судей, следует предоставить полномочия повнесению рекомендаций или по изложению своей точки зрения, которые соответствующий орган, осуществляющий назначение, должен применять на практике. Членство в таких органах власти должно обеспечивать самое широкое представительство. Кандидат, не прошедший этапа отбора, должен иметь право обжаловать решение или, по крайней мере, процедуру, согласно которой оно было принято.

Анализ рассмотренных международных актов показал, что основными требованиями к органу, аналогичному Высшему

совету юстиции Украины, являются:

а) нормативное регулирование деятельности органа не ниже законодательного уровня;

б) независимость от исполнительной и законодательной ветвей власти, беспристрастность;

в) не меньше половины его состава должны быть судьями, избранными самими судьями;

г) наличие полномочий, обязательность принятых решений для других государственных органов, самостоятельность в определении процедуры принятия решений;

д) решения о привлечении к дисциплинарной ответственности должны контролироваться судебным органом вышестоящей инстанции.

В процессе внесения изменений в порядок формирования состава ВСЮ необходимо обращать внимание на резолюции и рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы относительно Украины и таких международных организаций, как Венецианская комиссия и ее эксперты. Однако следует согласиться и с мнением В. М. Колесниченко, что некоторые замечания со стороны европейских экспертов не всегда справедливы [3, с. 18], а иногда мы получаем противоположные по смыслу советы по вопросам

формирования состава ВСЮ. В то же время многие из них являются объективными и заключаются в том, что Украине нужно соблюдать демократические европейские стандарты в вопросах формирования состава ВСЮ и обеспечить присутствие в составе этого органа большинство судей, избранных их же коллегами, с гарантией отсутствия политического влияния на них [10].

Рассмотрим опыт зарубежных стран в этой области. В Испании Генеральный совет судебной власти состоит из главы и 20 членов (советников), назначаемых королем сроком на 5 лет. Возглавляет его по праву Председатель Верховного Суда, 12 советников назначаются из числа судей и магистратов всех категорий, 4-х предлагает Конгресс депутатов и 4-х – Сенат (в обоих последних случаях большинством в три пятых голосов). Все они должны быть адвокатами или юристами соответствующей компетенции и иметь стаж работы по специальности свыше 15 лет [4, с. 397, 398]. В число 12 советников от магистратуры должны входить трое судей Верховного Суда, шесть его членов и трое – от других судов.

Согласно Конституции Португальской Республики в Высшем совете магистратуры

председательствует по праву Председатель Верховного Суда. В состав Совета входят 2 члена, которые назначаются Президентом Республики, причем один из них должен быть магистратом, работающим в судебной системе; 7 членов избираются Ассамблеей Республики; 7 судей избираются магистратами согласно принципу пропорционального представительства [4, с. 579]. Итак, в формировании Высшего совета магистратуры Португалии принимают участие Президент Республики, парламент и сами судьи, причем из 16 членов (с учетом Председателя) 9 являются судьями.

Всепольский судебный совет (или Всепольский совет юстиции [8, с. 60]) в своем составе тоже имеет лиц, которые входят по праву, назначаются и избираются. Первый Председатель Верховного Суда, Министр юстиции, Председатель Высшего административного суда входят в состав Совета по праву. Президент Республики назначает в Судебный совет однопредставителя; 15 членов избираются из числа судей Верховного Суда, общих, административных и военных судов. Сеймом из числа депутатов избираются 4 члена, 2 – Сенатом из числа сенаторов [5, с. 720]. Таким образом, большинство Всепольского

судебного совета представляет судейский корпус.

Учитывая перечисленные международные стандарты и опыт зарубежных стран, откорректируем порядок назначения лиц в состав Высшего совета юстиции Украины. Это нужно сделать не для того, чтобы судейский корпус получил преимущество голосов при проводке заседаний, а для профессионального контроля за его формированием. Необходимо обеспечить наличие в составе ВСЮ не просто судей, а именно компетентных представителей от всех судов – местных, апелляционных, высших специализированных, Верховного Суда Украины. Сделать это можно, предоставив Съезду судей Украины право избирать в состав ВСЮ большую численность членов, а именно 10 лиц. Поскольку Председатель Верховного Суда Украины входит в состав ВСЮ по должности, вместе с ним в составе будет 11 человек, избранных самими судьями. Обеспечить такие изменения возможно путем предоставления полномочий Съезду избирать тех судей, которые назначаются и избираются иными субъектами формирования состава ВСЮ.

Согласно действующему законодательству Министерство юстиции Украины не при-

нимает участия в формировании судейского корпуса или в контроле профессиональности судей, поэтому членство Министра юстиции в составе ВСЮ не обосновано. То же самое можно сказать и о Генеральном прокуроре Украины.

Предлагаем такой состав Высшего совета юстиции: Председатель Верховного Суда Украины – входит по должности; Съезд судей Украины избирает 10 судей (3-х – от судей местных судов, 3-х – от апелляционных, 3-х – от высших специализированных и 1-го – от Верховного Суда Украины); Президент Украины назначает 2-х лиц; Верховная Рада Украины избирает 2-х лиц; Съезд адвокатов Украины назначает 2-х лиц; Съезд представителей юридических высших учебных заведений и научных учреждений назначает 2-х лиц; Конференция работников прокуратуры избирает одного члена Совета. С учетом предложенного при формировании таким способом состава ВСЮ будет обеспечено участие всех 3-х ветвей государственной власти Украины, а также представительство адвокатуры, юридической науки и прокуратуры.

Одним из важных вопросов, который непосредственно не связан с порядком формирования состава ВСЮ, но может

влиять на критерии избрания кандидатов в его члены, является выполнение последними своих обязанностей не на постоянной основе. Согласно Закону Украины «О Высшем совете юстиции» только Председатель ВСЮ, его заместитель и секретари секций исполняют свои обязанности на постоянной основе (ч. 3 ст. 19). Эта проблема не так часто обсуждается, как численность судей в составе ВСЮ или пределы его полномочий, но обеспечение эффективности деятельности Совета в значительной мере зависит именно от его членов.

В обоснование этой позиции рекомендуем обратиться к зарубежной практике. В зарубежных странах запрет на совмещение выполнения обязанностей члена Совета юстиции с занятием других должностей является одной из гарантий обеспечения его независимости. Это касается всех его членов, в том числе и судей. Так, члены Высшего совета магистратуры Франции не имеют права выполнять функции адвокатов, должностных лиц, удостоверяющих юридические акты, а также быть избранными членами других государственных органов, возглавлять коммерческие предприятия и т.п. Считается также, что члены этого Совета на время работы в этом органе

должны приостановить свою профессиональную деятельность в суде или прокуратуре. С точки зрения французского сенатора Х. Хаенеля, параллельное выполнение функций члена Совета и судьи делает независимость последнего невозможной [11, р. 452]. С такой позицией следует согласиться, ибо действительно члены Совета юстиции не могут надлежащим образом выполнять возложенные на них функции в этом органе, совмещая их при этом с другими профессиональными обязанностями, а потому их необходимо отделить. Ведь иначе непомерно возрастает роль Председателя Совета, который может стать единоличным воплощением последнего. По нашему убеждению, это положение не должно касаться только лиц, входящих в состав Совета по должности.

В законодательстве Италии, Испании, Португалии тоже закреплено, что члены соответствующих органов исполняют свои обязанности на постоянной основе.

Отечественный Закон «О Высшем совете юстиции» должен содержать правовую норму, запрещающую

ючленам ВСЮ совмещение выполнения своих обязанностей с участием в любой политической деятельности, иметь представительный мандат, занимать оплачиваемые должности или выполнять другую оплачиваемую работу, кроме научной, преподавательской и творческой. В таком случае нет значения, работает этот член ВСЮ на постоянной основе или на общественных началах, поскольку все имеют одинаковые полномочия и возможности при принятии решений.

Вместе с тем необходимо законодательно установить возможность освобождения члена Совета от служебной деятельности на время членства в нём с сохранением права на восстановление в должности, которую лицо занимало ранее. Такое предписание частично уже получило закрепление в ч. 3 ст. 19 указанного Закона, где отмечается, что лица, исполняющие обязанности членом ВСЮ на постоянной основе, прикомандировываются к Совету с сохранением за ними должностей, которые они занимали, и принадлежавших им соответствующих льгот.

Список литературы: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Европейская хартия о статусе судей // Рос. юстиция. – 1999. – № 7. – С. 2, 3. 3. Колесниченко В. М. Формування складу Вищої ради юстиції за європейськими стандартами / В. М. Колесниченко // Вісн. Вищ. ради юстиції. – 2011. – № 3 (7). – С. 6-24. 4. Конституции государств Европейского Союза / под. общ. ред. и со вст. ст. Л. А. Окунькова. – М.: Норма-Инфра М, 1999. – 816 с. 5. Конституции государств Европы– [В 3-х т.– Т. 2] / под общ. ред. и со вст. ст. Л. А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – 840 с. 6. Основні принципи незалежності судових органів // Права людини і професійні стандарти для юристів. – Амстердам – Київ: Укр.-америк. бюро захисту прав людини, 1996. – С. 24-30. 7. Офіційний вісник України. 8. Прилуцький С. В. Судова система Республіки Польща / С. В. Прилуцький // Бюл. Мінюста України. – 2004. – № 6 (32). – С. 53-64. 9. Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17.11.2010 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a38 – Заголовок з екрана. 10. Спільний висновок Європейської Комісії «За демократію через право» і Дирекції з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань РЄ щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 07.10.2010 р., № 588/2010 // Верхов. Рада України: офіц. веб-сайт. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a31&p=1294327423635040. – Заголовок з екрана. 11. Intervention de M. Charles Lederman, JO, CR Sénat. – 1993. – 27 mai. – P. 445-457.

ПРОБЛЕМАТИКА ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Назаров І. В.

У статті аналізується діючий порядок формування складу Вищої ради юстиції України й моделі її реформування. Акцентується увага на міжнародних стандартах створення подібних органів, на вимогах до осіб, які входять до їх складу, та на суб'єктах їх висування. Досліджується практика формування складу Вищих рад магістратури в таких зарубіжних країнах, як Франція, Іспанія, Португалія, Польща. Визначаються умови виконання обов'язків члена Вищої ради юстиції.

Ключові слова: Вища рада юстиції, Вища рада магістратури, судова влада, судова система, суддя, суддівське самоврядування.

THE PROBLEMATICS OF FORMATION STRUCTURE OF THE HIGH COUNCIL OF JUSTICE OF UKRAINE

Nazarov I. V.

In article is analyzed operating order of formation of structure of the Higher council of justice and models of its reforming. The attention is focused on the international standards of creation of similar bodies, requirements to persons who are included into their structure and subjects of their promotion, investigated practice of formation of structure of the Higher councils of a magistracy in such foreign countries, as France, Spain, Portugal, Poland. Defined obligatory conditions of performance of duties of a member of the High council of justice.

Key words: the High council of justice, High council of magistracy, the judicial power, judicial system, the judge, judicial self-management.

Поступила в редакцію 09.10.2012 г.