

УДК 347.962.2:351.87(477)

**І. В. Назаров,**  
*д-р. юрид. наук, доцент,*  
*Національний університет*  
*«Юридична академія України*  
*імені Ярослава Мудрого»,*  
*м. Харків*

### ПРОБЛЕМАТИКА ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

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.

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

При дослідженні правового статусу Вищої ради юстиції України (далі – ВРЮ) певну увагу слід приділяти не лише її повноваженням і місцю в системі державної влади, а й порядку формування її складу, переліку формуючих її суб'єктів, порядку висунення кандидатів у члени Ради, вимогам, що ставляться до останніх, строку їх діяльності, процедурі переобрання складу тощо.

Статусу Вищої ради юстиції, окремі питання її повноважень і порядку їх реалізації були предметом дослідження вітчизняних учених і практиків, серед яких В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. Д. Бринцев, О. В. Гончаренко, В. В. Долежан, С. В. Ківалов, І. Є. Марочкін, А. О. Селіванов, О. Ф. Скакун, В. М. Шаповал, В. І. Шишкін, Ю. С. Шемшученко,

С. О. Халюкта ін. Але неоднозначна оцінка нового законодавства щодо порядку формування складу Вищої ради юстиції з боку вітчизняних науковців, так і міжнародних експертних організацій вимагає подальшого вивчення цієї проблематики.

Потребують вирішення у процесі даного дослідження такі питання: (1) порядок висування кандидатів на посаду члена ВРЮ; (2) рівень представництва суддів у складі Ради й порядок їх призначення (обрання); (3) міжнародні стандарти й зарубіжний досвід Вищих рад магістратури в цій сфері; (4) умови виконання обов'язків члена ВРЮ України.

Зазначимо, що на сьогодні порядок висування кандидатів у члени Вищої ради юстиції знач-

них змін не отримав. Правда, нові Закони України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. [7; 2010. – № 55/1. – Ст. 1900], «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 серпня 2012 р. [7; 2012. – № 62. – Ст. 2509] й деякі зміни до Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 р. [1; 1998. – № 25. – Ст. 146] містять деякі новели. Але, на жаль, не можна сказати, що порядок скликання і проведення засідань Ради, конференцій суб'єктів формування її складу здобув чіткості, оскільки законодавець на рівні спеціалізованих законів таких процедур не деталізував, а визначення квот представництва й порядку скликання колегіальних суб'єктів формування доручив самим суб'єктам. Наприклад, у Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» зазначається, що до складу з'їзду адвокатів України входять делегати, які обираються конференціями адвокатів регіонів. А квота представництва, порядок висування й обрання делегатів з'їзду, порядок його проведення встановлюються Радою адвокатів України (ст. 54). На наше переконання, більша деталізація законодавцем діяльності колегіальних органів формування складу ВРЮ лише покращила б ситуацію і зменшила б кількість спірних питань на практиці.

Потребує також обговорення необхідна чисельність суддів у складі ВРЮта порядок їх призначення. Як і раніше, у процесі формування ВРЮ України беруть участь усі 3 гілки державної влади, а також представники адвокатури, юридичної науки та прокуратури. Такий порядок у цілому дозволяє зменшити вплив виконавчої або законодавчої гілки влади при ухваленні рішення стосовно кандидатів на посаду суддів або при притягненні їх до дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до Конституції ВРЮ України складається з 20 членів. По 3 представники обираються Верховною Радою України, Президентом, з'їздом суддів, з'їздом адвокатів, з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ; всеукраїнська конференція працівників прокуратури обирає 2-х членів. До складу цього інституту також входять за посадою Голова Верховного Суду, Міністр юстиції й Генеральний прокурор України.

Президент України призначає 3-х членів ВРЮ шляхом видання указу; причому двоє з них повинні бути суддями. Закон надає право главі держави вибирати кандидатів з будь-яких осіб за власним розсудом за умови їх відповідності загальним вимогам, що ставляться до членів ВРЮ.

Парламент України теж призначає 3-х членів ВРЮ, але таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів; двоє з них також повинні бути суддями. Кандидати на цю посаду пропонуються депутатськими групами і фракціями. Для цього свої голоси за нього мають віддати більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

Суддівське співтовариство обирає 3-х членів ВРЮ на з'їзді суддів України, який є вищим органом суддівського самоврядування. Порядок скликання з'їзду визначається Законом «Про судоустрій і статус суддів».

Від з'їзду адвокатів України до ВРЮ обираються 3 члени, один з яких обов'язково має бути суддею. Делегати на з'їзд адвокатів України обираються на республіканській (Автономної Республіки Крим), обласних, міських (міст Києва й Севастополя) конференціях адвокатів.

Висування кандидатів у члени ВРЮ з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ проводиться в порядку, передбаченому законом «Про судоустрій і статус суддів» для з'їзду суддів України. Із 3-х осіб, які призначаються на посаду члена ВРЮ цим з'їздом один повинен бути із числа суддів. Делегати на з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових ус-

танов обираються на республіканській (Автономної Республіки Крим), обласних, міських (міст Києва й Севастополя) конференціях їх працівників.

На всеукраїнську конференцію працівників прокуратури представники обираються на республіканській (Автономної Республіки Крим), обласних, міст Києва й Севастополя конференціях, участь у яких мають право брати всі працівники органів прокуратури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Така конференція призначає 2-х членів ВРЮ, один з яких має бути суддею.

Новий порядок формування складу Вищої ради юстиції України значно краще порівняно з попереднім. У першу чергу йдеться про збільшення мінімально можливої чисельності суддів у складі ВРЮ: за чинним Законом «Про Вищу раду юстиції» їх не може бути менше 11 осіб. Проте необхідно визнати, що це лише часткове вирішення проблеми. Рівень представництва суддів – це особливість вітчизняної ВРЮ, що зазнає найбільшої критики. Ідеться насамперед про зауваження з боку європейських урядових і громадських міжнародних організацій.

Що стосується визнаних міжнародних і європейських стандартів у цій сфері, то найчастіше в них посилаються на вимоги

міжнародних актів, що встановлюють принципи незалежності судових органів і суддів.

Так, Європейська хартія про Закон України «Про статус суддів» від 10 липня 1998 р. [2, с. 2, 3] містить вимоги, яким має відповідати орган, що приймає рішення щодо цих представників судової влади. Відповідно до норм Хартії вирішення питань, пов'язаних з добором, призначенням, просуванням по службі або закінченням перебування на посаді судді, належить здійснювати органу, незалежному ні від виконавчої, ні від законодавчої гілок влади. У ньому не менше половини тих, хто бере участь у засіданні, повинні становити судді, обрані такими ж суддями в порядку, що гарантує найширше їх представництво у складі цього органу. Ці питання вирішуються останнім безпосередньо, за його пропозицією, за рекомендацією, з його згоди або на підставі його висновку. Суддям належить мати можливість звертатися до такого органу в разі виявлення загрози їх правам або незалежності для вжиття ефективних заходів правового захисту. Якщо процедура добору кандидатів на посаду судді передбачає, що призначення відбувається на обмежений строк з можливістю його подовження, то рішення про його не продовження може бути прийнято тільки вищевказаним неза-

лежним органом або за його пропозицією, рекомендацією або за його згоди чи на підставі його висновку. Що стосується питання кар'єри, притягнення суддів до відповідальності чи інших суттєвих випадків, то рішення або думка цього органу є обов'язковою.

Згідно з п. 10 Основних принципів незалежності судових органів, схвалених Резолюціями 40/32 і 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада і 13 грудня 1985 р. [6, с 28], будь-який метод добору суддів має забезпечувати неможливість призначення суддів за неправомірними мотивами. Незалежність судових органів гарантується державою й закріплюється в конституції або спеціальних законах країни. Усі державні й інші установи зобов'язані поважати цей принцип і дотримуватися його.

У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам CM/Rec (2010) 12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 р. [9], у пунктах 46–48 якої вказується, що орган влади, який приймає рішення щодо добору й підвищення суддів по службі, повинен бути незалежним від виконавчої й законодавчої гілок влади. Для гарантування незалежності такого органу щонайменше половина його членів мають становити судді, обрані самими ж суддями.

Проте, якщо національне законодавство на рівні конституції або спеціального закону передбачає, що рішення про добір і підвищення суддів по службі приймає глава держави, уряд або законодавча влада (що стосується нашої держави – це Президент і Верховна Рада України), то незалежному компетентному органу, значна чисельність членів якого сформована із суддів, належить мати повноваження з надання рекомендацій або викладення своєї точки зору, як відповідний орган, що здійснює призначення, повинен застосовувати на практиці. Членство в таких органах влади має забезпечувати якнайширше представництво, їх діяльність – бути прозорою, причини щодо прийняття рішень – надаватися на вимогу заявників. Кандидат, який не пройшов етап добору, повинен мати право оскаржити рішення або, принаймні, процедуру, згідно з якою воно було прийнято.

З аналізу розглянутих міжнародних актів видно, що основними вимогами до органу, аналогічного Вищій раді юстиції України, є:

а) нормативне регулювання його діяльності не нижче законодавчого рівня;

б) незалежність від виконавчої й законодавчої гілок влади, неупередженість;

в) не менше половини його складу мають становити судді, обрані самими суддями;

г) наявність чинних повноважень, обов'язковість прийнятих рішень для інших державних органів, самостійність у визначенні процедури прийняття рішень;

д) рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності контролюються судовим органом вищої інстанції.

У процесі внесення змін до порядку формування складу ВРЮ необхідно звертати увагу на резолюції й рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо України й таких міжнародних організацій, як Венеціанська комісія та її експерти. Однак варто погодитися і з думкою В. М. Колесниченка, що деякі зауваження з боку європейських експертів не завжди є справедливими [3, с. 18] і інколи ми отримуємо протилежні за змістом поради з питань формування складу ВРЮ. У той же час багато з них є об'єктивними й полягають у тому, що Україні слід дотримуватися демократичних європейських стандартів з питань формування складу ВРЮ й забезпечити присутність у складі цього органу більшість суддів, обраних суддями, з гарантією відсутності на них політичного впливу і підпорядкування [10].

Розглянемо досвід зарубіжних країн у цій царині. В Іспанії Генеральна рада судової влади складається з голови і 20 членів

(радників), які призначаються королем на 5 років. Очолює Раду за правом Голова Верховного Суду, 12 радників призначаються із числа суддів і магістратів усіх категорій, 4 – за пропозицією Конгресу депутатів і 4 – за пропозицією Сенату, в обох випадках більшістю в три п'ятих голосів. Усі вони повинні бути адвокатами або юристами відповідної компетенції й мати стаж роботи за фахом понад 15 років [4, с. 397, 398]. Серед 12 радників від магістратури має бути 3 члени Верховного Суду, 6 членів суду і 3 судді.

Відповідно до Конституції Португальської Республіки у Вищій раді магістратури головує за правом Голова Верховного Суду. До складу Ради входять 2 члени, які призначаються Президентом Республіки, причому один з них має бути магістратом, працюючим у судовій системі; 7 членів обираються Асамблеєю Республіки; 7 суддів обираються магістратами згідно з принципом пропорційного представництва [4, с. 579]. Тож у формуванні Вищої ради магістратури Португалії беруть участь Президент Республіки, парламент і самі судді, причому з 16 членів (з урахуванням Голови) 9 є суддями.

Загальнопольська судова рада (або Загальнопольська рада юстиції [8, с. 60]) у своєму складі теж має осіб, які входять за правом, призначаються й обирають-

ся. Перший Голова Верховного Суду, Міністр юстиції, Голова Вищого адміністративного суду входять до складу Ради за правом. Президент Республіки вправі призначити в Судову раду 1 особу; 15 членів обираються з числа суддів Верховного Суду, загальних, адміністративних і військових судів. Сеймом із числа депутатів обираються 4 члени, 2 – Сенатом із числа сенаторів [5, с. 720]. Таким чином, більшість Загальнопольської судової ради становить суддівський корпус.

З огляду на перелічені міжнародні стандарти й досвід зарубіжних країн відкоригуємо порядок призначення осіб до складу Вищої ради юстиції України. Це потрібно зробити не для того, щоб суддівський корпус одержав перевагу голосів при проведенні засідань, а для професійного контролю за його формуванням. Необхідно забезпечити наявність у складі ВРЮ не просто суддів, а саме компетентних представників від усіх судів – місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих, Верховного Суду України. Зробити це можна наданням З'їзду суддів України права обирати до складу ВРЮ більшу чисельність членів, а саме 10 осіб. Оскільки Голова Верховного Суду України входить до складу ВРЮ за посадою, разом у її складі буде 11 суддів, обраних самими суддями. Забезпечити

такі зміни можливо шляхом надання повноваження цьому З'їзду обирати тих суддів, які призначаються й обираються іншими суб'єктами формування складу ВРЮ.

За чинним законодавством Міністерство юстиції України не бере участі у формуванні суддівського корпусу або в контролі професійності суддів, тому членство Міністра юстиції у складу ВРЮ не має обґрунтування. Те ж саме можна сказати і про Генерального прокурора України.

Пропонуємо такий склад Вищої ради юстиції: (1) Голова Верховного Суду України – входить за посадою; (2) З'їзд суддів України – обирає 10 суддів (3 – від суддів місцевих судів, 3 – від апеляційних, 3 – від вищих спеціалізованих і 1 – від Верховного Суду України); (3) Президент України – призначає 2-х осіб; (4) Верховна Рада України – обирає 2-х осіб; (5) З'їзд адвокатів України – призначає 2-х осіб; (6) З'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ – призначає 2-х осіб; (7) Конференція працівників прокуратури обирає 1 особу. З урахуванням запропонованого при формуванні складу ВРЮв такий спосіб буде забезпечена участь усіх 3-х гілок державної влади України, а також представництво адвокатури, юридичної науки і прокуратури.

Одним з важливих питань, яке безпосередньо не пов'язано з порядком формування складу ВРЮ, але може впливати на критерії обрання кандидатів у її члени, є виконання останніми своїх обов'язків не на постійній основі. Відповідно до Закону України «Про Вищу раду юстиції» лише Голова ВРЮ, його заступник і секретарі секцій виконують свої обов'язки на постійній основі (ч. 3 ст. 19). Ця проблематика не так часто обговорюється, як чисельність суддів у складі ВРЮ, або межі обсягу її повноважень, але ж забезпечення ефективності її діяльності значною мірою залежить саме від її членів.

У межах обґрунтування цієї позиції рекомендуємо звернутися до зарубіжної практики. У зарубіжних країнах заборона на суміщення виконання обов'язків члена Ради юстиції з обійманням інших посад – одна з гарантій забезпечення його незалежності. Це стосується всіх її членів, у тому числі й суддів. Так, члени Вищої ради магістратури Франції не мають права виконувати функції адвокатів, посадовців, які засвідчують юридичні акти, а також бути обраними членами органів, очолювати комерційні підприємства, тощо. Вважається також, що члени цієї Ради на час роботи в цьому органі повинні призупинити свою професійну діяльність у суді або прокура-

турі. З точки зору французького сенатора Х. Хаєнеля, паралельне виконання функцій члена Ради і судді робить незалежність останнього неможливою [11, р. 452]. Із такою позицією слід погодитися, бо дійсно члени Ради юстиції не можуть належним чином виконувати покладені на них функції в Раді суміщаючи їх при цьому з іншими професійними обов'язками, а тому їх необхідно відокремити. Адже інакше зростає роль Голови Ради, який може стати одноосібним втіленням цього органу. На наше переконання, це положення не повинно стосуватися тільки тих осіб, які входять до складу Ради за посадою.

У законодавстві Італії, Іспанії, Португалії теж закріплено, що члени відповідних органів виконують свої обов'язки на постійній основі.

Вітчизняний Закон «Про Вищу раду юстиції», на нашу думку, повинен містити правову норму, якою членам ВРЮ забороняється

суміщення виконання своїх обов'язків з участю в будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької і творчої. У такому разі немає значення, працює цей член ВРЮ на постійній основі чи на громадських засадах, оскільки всі мають однакові повноваження й можливості при прийнятті рішень.

Разом із тим необхідно законодавчо встановити можливість звільнитися від службової діяльності на час членства у ВРЮ зі збереженням права на посаду, яку особа обіймала раніше. Цей припис певною мірою вже одержав закріплення в ч. 3 ст. 19 вказаного Закону, яка зазначає, що особи, виконуючі обов'язки члена ВРЮ на постійній основі, прикомандировуються до Ради зі збереженням за ними посад, які вони обіймали, й відповідних пільг, що їм належали.

**Список літератури:** 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. Конституції 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 CM/Rec (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](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a38) – Заголовок з екрана. 10. Спільний висновок Євро-



## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

пейської 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](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a31&p=1294327423635040). – Заголовок з екрана. 11. Intervention de M. CharlesLederman, JO, CR Sınat. – 1993. – 27 mai. – P. 445-457.

### ПРОБЛЕМАТИКА ФОРМИРОВАНИЯ СОСТАВА ВЫСШЕГО СОВЕТА ЮСТИЦИИ УКРАИНЫ

Назаров И. В.

В статье анализируется действующий порядок формирования состава Высшего совета юстиции Украины и модели её реформирования. Акцентируется внимание на международных стандартах создания подобных органов, на требованиях к лицам, входящим в их 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.

### 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.

*Надійшла до редакції 09.10.2012 р.*