

Питання формування складу Вищої ради юстиції

Сухова Наталія Іванівна,
начальник юридичного відділу
секретаріату Вищої ради юстиції

Згідно з вимогами Закону України «Про Вищу раду юстиції» (далі – Закон) [2] на посаду члена Вищої ради юстиції (далі – Рада, ВРЮ) може бути рекомендований громадянин України, не молодший 35 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. Ці вимоги не поширюються на осіб, які входять до складу Вищої ради юстиції за посадою.

Не можуть бути членами Вищої ради юстиції особи, визнані судом недієздатними або обмежено дієздатними, та особи, які мають незняту або непогашену судимість.

Законом також встановлені певні гарантії діяльності членів Вищої ради юстиції. Зокрема шестирічний строк повноважень члена Ради (крім членів Ради, які входять до її складу за посадою) та заборона впливу на нього у будь-який спосіб.

Загальновідомо, що конституційний склад Вищої ради юстиції – 20 членів. Враховуючи специфічні повноваження та завдання Вищої ради юстиції, її склад формується таким чином, щоб представники жодної з частин державної влади не мали вирішального голосу під час прийняття рішення щодо кандидата на посаду судді чи притягнення судді до відповідальності. 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, а Всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох. До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України.

У зв'язку з цим варто зазначити, що у Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів щодо судової ради на службі суспільства, в якому під судовою радою розуміються усі еквівалентні Вищій раді юстиції органи, зазначено про неможливість навіть кандидатів у члени судової ради бути діючими політиками, членами парламенту, працівниками виконавчої влади. Тобто для того, щоб наблизити спосіб формування Вищої ради юстиції до європейських стандартів, необхідно у чинному законодавстві, насамперед в Основному Законі України [12], визначити відповідні обмеження та застереження для суб'єктів формування цього органу.

Тепер до наших реалій. Члени Вищої ради юстиції призначаються парламентом таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. Пропозиції щодо кандидатур на посади членів Вищої ради юстиції вносяться депутатськими групами та фракціями. Призначеним на посаду члена Вищої

ради юстиції вважається той кандидат, який за результатами таємного голосування одержав більшість голосів від конституційного складу Верховної Ради України.

Президент України видає указ про призначення членів Вищої ради юстиції.

Кандидатури на посади членів Вищої ради юстиції з'їздом суддів України визначаються за пропозицією делегатів з'їзду відкритим голосуванням більшістю голосів присутніх делегатів з'їзду і включаються в бюлетень для прийняття рішення 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. У разі 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.

Висування кандидатів і призначення членів Вищої ради юстиції з'їздом адвокатів України здійснюється у такому ж порядку, як і з'їздом суддів України. Делегати на з'їзд адвокатів України обираються на республіканській (Автономної Республіки Крим), обласних, міських (міст Києва і Севастополя) конференціях адвокатів. Участь у цих конференціях можуть брати не більше п'яти делегатів від кожного району або міста обласного підпорядкування, які обираються районними або міськими (міст обласного підпорядкування) конференціями адвокатів.

Разом з тим, з дня набрання чинності Законом і до сьогодні ні в цьому Законі, ні в Законі України «Про адвокатуру» [5] не з'явилися положення, які б визначали порядок організації підготовки і проведення з'їзду адвокатів України. Не визначений і орган, до повноважень якого належить скликання такого з'їзду. Зазначені обставини, як свідчить досвід скликання останнього з'їзду адвокатів України, породжують певні негативні тенденції у адвокатській спільноті щодо ініціювання проведення з'їзду для призначення членів Вищої ради юстиції, оскільки будь-які ініціативні групи можуть скликати безліч з'їздів, в результаті чого квота від адвокатів у складі Вищої ради юстиції буде більшою, ніж передбачено Основним Законом України і визначитися з легітимністю тих чи інших членів Ради буде проблематично.

З'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ скликається Радою юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ України.

Делегати на з'їзд обираються на республіканській (Автономної Республіки Крим), обласних, міських (міст Києва і Севастополя) конференціях працівників цих установ і закладів. Від вищих юридичних закладів, факультетів та наукових установ Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя на з'їзд обираються по п'ять делегатів.

Положеннями Закону встановлено, що висування кандидатів для призначення членами Вищої ради юстиції і голосування на всеукраїнській конференції працівників прокуратури здійснюються у тому ж самому

порядку. Проте жодного нормативно-правового акту, що регулює порядок і строки скликання такої конференції, немає.

Кожний член Вищої ради юстиції перед вступом на посаду, а отже, набуттям відповідних повноважень, складає на засіданні Верховної Ради України присягу такого змісту: «Присягаю сумлінно, чесно і неупереджено виконувати обов'язки члена Вищої ради юстиції з метою забезпечення формування корпусу суддів із числа високопрофесійних і чесних юристів і додержання закону та етики в діяльності суддів і прокурорів».

Прийняття присяги має важливе правове значення, оскільки Вища рада юстиції є повноважною за умов призначення до складу не менше 15 членів Ради (3/4 складу) та складення ними присяги (враховуючи тих осіб, які входять до складу Ради за посадою).

Як встановлює Закон, відмова скласти присягу має наслідком втрату членства у Вищій раді юстиції. Разом з тим, чинне законодавство України не визначає, які саме дії чи бездіяльність новопризначеного члена Ради свідчать про таку відмову. Лише у регламенті Верховної Ради України зазначено, що відмова має бути письмовою [19].

Немає у Законі й положень, що встановлюють обов'язковість чи необов'язковість складення присяги членами Вищої ради юстиції, повторно призначеними на цю посаду, під час перебування на посаді за попередньою каденцією, а отже, під присягою.

З огляду на це, виникає питання про початок повноважень таких членів Вищої ради юстиції. Логічно, що незалежно від часу складення присяги після повторного призначення, їх повноваження починаються лише після закінчення попереднього шестирічного строку перебування на посаді.

Гарантією незалежності як окремого члена Ради, так і всього конституційного органу є виключний перелік підстав припинення повноважень члена Вищої ради юстиції.

Рішення про припинення повноважень члена Вищої ради юстиції у разі закінчення строку, на який його призначено, набрання законної сили обвинувальним щодо нього вирокom суду, втрати ним громадянства України, визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим, подання ним за власним бажанням заяви про припинення повноважень, неможливість виконувати свої обов'язки за станом здоров'я при наявності медичного висновку, підтвердженого судом, приймає Вища рада юстиції.

Якщо члена Вищої ради юстиції визнано судом недієздатним або обмежено дієздатним, за наявності у нього незнятої або непогашеної судимості, а також у разі порушення ним присяги або скоєння аморального вчинку, закон уповноважує припинити повноваження такого члена Вищої ради юстиції орган, що його призначив.

Особи, які входять до Вищої ради юстиції за посадою (Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України), вибувають з її складу з дня звільнення з посади.

Проте порядку реалізації суб'єктами формування складу Ради права на звільнення призначених ними членів Ради у зв'язку з порушенням присяги або скоєнням аморального вчинку чинне законодавство не визначає. Через

таку неврегульованість не лише у не передбачений законом спосіб змінюється склад Вищої ради юстиції, а й час від часу взагалі блокується робота конституційного органу, відповідального за формування висококваліфікованого суддівського корпусу.

Згідно з чинним законодавством України певні посадові особи перед вступом на посаду складають присягу. Це народні депутати України (стаття 79 Конституції України), Президент України (стаття 104 Основного Закону України), члени уряду (стаття 10 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [6]), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (стаття 7 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [7]), судді Конституційного Суду України (стаття 17 Закону України «Про Конституційний Суд України» [8]), судді судів загальної юрисдикції (стаття 10 Закону України «Про статус суддів» [1]), члени Вищої ради юстиції (стаття 17 Закону України «Про Вищу раду юстиції»), члени Центральної виборчої комісії (стаття 8 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» [9]), державні службовці (стаття 17 «Про державну службу» [10]).

Порушення присяги Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, суддями, членами Центральної виборчої комісії, членами Вищої ради юстиції, державними службовцями є підставою для припинення їх повноважень. У зв'язку з цим варто наголосити, що більшість нормативно-правових актів, якими врегульовано правовий статус вказаних осіб, визначають порядок встановлення факту порушення ними присяги.

Так, повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, в тому числі у зв'язку з порушенням присяги, можуть бути припинені після надання висновку щодо наявності підстав для звільнення тимчасовою спеціальною комісією Верховної Ради України (стаття 9 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

Наявність підстав для розгляду Верховною Радою України питання про звільнення з посади судді Конституційного Суду України за порушення присяги встановлюється постійною комісією з питань регламенту та етики Конституційного Суду України, після цього інформація про відповідне рішення у триденний строк з дня його прийняття направляється до Верховної Ради України (§ 63 Регламенту Конституційного Суду України).

Суддя суду загальної юрисдикції може бути звільнений з посади за порушення присяги органом, який його призначив чи обрав, за поданням Вищої ради юстиції, на засіданні якої встановлюється факт порушення суддею присяги за відповідною пропозицією члена Вищої ради юстиції або пропозицією (рекомендацією) кваліфікаційної комісії суддів (стаття 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції»).

У разі порушення присяги членом Центральної виборчої комісії Президент України на підставі подання Голови Комісії (заступника Голови Комісії) вносить до парламенту власне подання про дострокове припинення повноважень такого члена Комісії (стаття 30 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»).

Підставою для звільнення державного службовця за порушення присяги є результати службового розслідування, проведеного згідно з вимогами, визначеними у Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 року № 950 [15].

Враховуючи проведений системний аналіз вказаних нормативно-правових актів, реалізація відповідним суб'єктом права на звільнення (припинення повноважень) призначеної (обраної) ним посадової особи за порушення присяги можлива лише після встановлення у визначеному законом порядку факту порушення присяги цією особою.

Це логічно, оскільки під час встановлення такого факту особа має змогу реалізувати своє право на надання відповідних пояснень та заперечень, у неї є достатньо часу і можливостей для підготовки свого захисту, що повністю відповідає практиці Європейського суду з прав людини, яка є джерелом права для України. Так, міжнародний судовий орган виходить з того, що розгляд дисциплінарних проваджень, які можуть бути пов'язані з негативним впливом на здійснення особою своєї професії, має відповідати загальним засадам, визначеним ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Зокрема, особа має право:

- бути негайно і детально поінформованою зрозумілою для неї мовою про характер і причини обвинувачення, висунутого проти неї;
- мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту;
- захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя;
- допитувати свідків обвинувачення або вимагати, щоб їх допитали, а також вимагати виклику й допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення [14].

Таким чином, дії суб'єкта формування складу Вищої ради юстиції по встановленню факту порушення присяги членом Ради мають бути аналогічними дисциплінарному провадженню, оскільки їх результатом може бути притягнення члена Ради до відповідальності у вигляді припинення його повноважень.

Враховуючи цю прогалину в Законі, Вища рада юстиції у своєму Регламенті, який поряд з Конституцією України і Законом визначає організацію і порядок діяльності Ради, передбачила, що наявність підстав для припинення повноважень члена Ради у зв'язку з порушенням присяги чи скоєнням аморального вчинку встановлює на своєму засіданні Вища рада юстиції, про що приймає відповідне рішення. Рішення про наявність таких підстав упродовж триденного терміну з дня його прийняття направляється суб'єкту формування складу Ради і є підставою для розгляду останнім питання про припинення повноважень члена Ради.

Проте, як свідчить практика, суб'єкти формування складу Ради реалізують право на звільнення призначених ними членів Ради за порушення присяги на власний розсуд без проведення будь-якої перевірки, в результаті чого час від

часу створюються умови для блокування роботи конституційного органу, відповідального за формування висококваліфікованого суддівського корпусу держави, та дискредитуються окремі його члени. Прикладами таких рішень можуть бути рішення VIII позачергового з'їзду суддів України та Указ Президента України від 4 липня 2007 року № 598/2007 [20]. До слова, назване рішення з'їзду суддів, яким були припинені повноваження члена Вищої ради юстиції за порушення присяги після дворічних судових «тяжб», визнане протиправним та скасоване, як таке, що прийняте необґрунтовано, упереджено, недобросовісно, нерозсудливо, без дотримання рівності перед законом та дискримінаційно, без дотримання балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване рішення, і головне – без урахування права особи (члена Вищої ради юстиції) на участь у процесі прийняття рішення.

Варто зазначити, що своє вагоме слово сказав і Конституційний Суд України. Відповідно до Рішення від 17 квітня 2008 року № 7-рп у справі за конституційним поданням 63 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень статті 18 Закону України «Про Вищу раду юстиції» (справа щодо припинення повноважень члена Вищої ради юстиції) Конституційний Суд України встановив, «...що рішення про припинення повноважень члена Вищої ради юстиції у разі порушення ним присяги або скоєння аморального вчинку приймається органом, що його призначив, і надання цьому органу Вищою радою юстиції оцінки таких фактів та рішення про наявність підстав припинення повноважень Законом не визначено.

Разом з тим Конституційний Суд України зазначає, що при порушенні присяги членом Вищої ради юстиції, який призначений відповідним органом, Вища рада юстиції може надати цьому органу оцінку такого факту» [16].

За таких обставин необхідно внести зміни до Закону України «Про Вищу раду юстиції», передбачивши, що факт порушення членом Вищої ради юстиції присяги встановлює сама Вища рада юстиції, та визначивши порядок здійснення відповідної перевірки.

Варто також сказати і про відповідальність суб'єктів формування складу ВРЮ з огляду на таке. Відповідно до Закону лише 4 члени ВРЮ можуть працювати у Раді на постійній основі – ті, які обрані на посади Голови, заступника Голови та секретарів секцій. Інші 16 – працюють на громадських засадах, маючи інше постійне місце роботи. Це працюючі судді, практикуючі адвокати, високопосадовці, вчені-юристи. За таких обставин об'єктивно важко зібрати засідання Ради з необхідним кворумом, який до 15 травня 2010 р. мав складати 14 осіб. До того ж на практиці бувають випадки свідомого блокування роботи конституційного органу тими чи іншими членами Вищої ради юстиції, які порушують складену ними присягу, спричинені політичною або корпоративною складовою. Досвід двох попередніх років – красномовне тому підтвердження: в результаті відсутності кворуму як на початку, так і в середині засідання Вищої ради юстиції, оскільки член Ради може з об'єктивних чи суб'єктивних причин залишити засідання, кандидати з усіх куточків України по декілька разів приїжджають до столиці і повертаються ні з чим; вирішення питань про дії, що свідчать про порушення суддями

присяги, також відкладаються. З прийняттям Закону України «Про внесенням змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» [11], маю надію, що окреслена проблема буде вирішена, оскільки відповідно до цього Закону для легітимності засідання Ради необхідна присутність 11 її членів.

Застосування суб'єктами формування складу Вищої ради юстиції свого права щодо припинення повноважень призначених ними членів Вищої ради юстиції у зв'язку з порушенням присяги вимагає чіткого врегулювання, оскільки відсутність у чинному законодавстві норм про ініціатора розгляду цього питання, суб'єкта встановлення факту порушення присяги членом Ради, порядок встановлення такого факту дозволяють суб'єктам формування складу Ради діяти на власний розсуд не завжди добросовісно. У зв'язку з цим можна говорити про тиск на членів конституційного органу.

І насамкінець. Положення Європейської хартії про закон про статус суддів (1998 рік), зокрема, визначають, що стосовно кожного рішення, пов'язаного з підбором, відбором, призначенням, просуванням по службі або закінченням перебування на посаді судді закон має передбачати втручання органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, в якому не менш ніж половина тих, хто бере участь у засіданні, є суддями, обраними такими ж суддями відповідно до порядку, що гарантує найширше представництво суддів. Разом з тим, досвід діяльності Вищої ради юстиції та взаємодії гілок державної влади останніми роками свідчить про те, що наявність у складі ВРЮ більшості представників судової влади зробить її залежною від корпоративних інтересів цієї влади. За таких обставин до встановлення хоча б політичної стабільності в країні видається завчасним формування складу Вищої ради юстиції за принципом більшості представництва судової влади.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про статус суддів» // *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – № 8. – Ст. 56.
2. Закон України «Про Вищу раду юстиції» // *Відомості Верховної Ради України*. – 1998. – № 25. – Ст. 146.
3. Закон України «Про судоустрій України» // *Вісник Верховної Ради України*. – 2002. – № 27–28. – С. 15.
4. Закон України «Про прокуратуру» // *Відомості Верховної Ради України*. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
5. Закон України «Про адвокатуру» // *Відомості Верховної Ради України*. – 1999. – № 9. – Ст. 62.

6. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» // Відомості Верховної Ради України. – 2008, – № 25, – Ст. 241.

7. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

8. Закон України «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

9. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.

10. Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

11. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» // Голос України. – 2010. – № 88 (4838). – Ст. 4.

12. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

13. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001–2002 / Відповід. редакц. канд. юрид. наук П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 384 с.

14. Огляд практики Європейського суду з прав людини. Норми та стандарти Конвенції про захист прав і основних свобод / Міністерство юстиції України. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2000. – 64 с.

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

16. Рішення Конституційного Суду України від 17 квітня 2008 року № 7-рп (справа щодо припинення повноважень члена Вищої ради юстиції). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.

17. Регламент Вищої ради юстиції // Затверджено рішенням Вищої ради юстиції від 8 лютого 2006 р. № 5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.vru.gov.ua.

18. Регламент Конституційного Суду України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.

19. Регламент Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.vru.gov.ua>.

20. Указ Президента України від 4 липня 2007 р. № 598/2007 «Про припинення повноважень члена Вищої ради юстиції». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.