

О. Гуменний

Навчально-науковий інститут права та психології
 Національного університету “Львівська політехніка”,
 помічник судді Збарзького районного суду Тернопільської області,
 аспірант кафедри теорії та філософії права

НОВІ СУБ'ЄКТИ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА ЇХНІ ФУНКЦІЇ

© Гуменний О., 2016

Розглянуто важливу проблему – вплив збільшення повноважень нових суб'єктів судової влади на розширення кола функцій самої судової влади загалом під час проведення судової реформи в Україні. Звернено увагу на появу таких нових функцій, як сприяння формуванню суддівського корпусу через громадський контроль; перехід до повноважень судової влади повноцінної кадрової функції – звільнення суддів з посади. Сформульовано пропозиції щодо встановлення правил і порядку роботи Громадської ради доброчесності, враховуючи той факт, що це є громадський орган.

Ключові слова: функції судової влади, система судової влади, суб'єкти судової влади, зміни до Конституції у частині здійснення правосуддя, Вища рада правосуддя, Громадська рада доброчесності.

О. Гуменний

НОВЫЕ СУБЪЕКТЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ И ИХ ФУНКЦИИ

Рассмотрена важная проблема – влияние увеличения полномочий новых субъектов судебной власти на расширение круга функций самой судебной власти у целом при проведении судебной реформы в Украине. Внимание акцентировано на появлении таких новых функций, как содействие формированию судейского корпуса через общественный контроль; переход к полномочиям судебной власти полноценной кадровой функции – увольнение судей с занимаемой должности. Сформулированы предложения относительно установления правил и порядка работы Общественного совета добросовестности, учитывая тот факт, что это общественный орган.

Ключевые слова: функции судебной власти, система судебной власти, субъекты судебной власти, изменения в Конституции в части осуществления правосудия, Высший совет правосудия, Общественный совет добросовестности.

О. Humennyi

NEW SUBJECTS OF DEPARTMENT JUDICIAL AND THEIR FUNCTION

Reviewed important issue is the effect of increasing the powers of the new constituent entities of the judiciary to expand the range of the function of the judiciary as a whole when carrying out the judicial reform in Ukraine. Attention is accented on appearance of such new features as the promotion of the formation of the judiciary through public scrutiny; transition to the powers of the judiciary full HR function – the dismissal of judges from office. Proposals concerning the establishment of rules and procedures of the Public Integrity Council, considering the fact that it is a public body.

Key words: the functions of the judiciary, the judiciary, the constituent entities of the judiciary, changes to the Constitution in the part of the administration of justice, the Supreme Council of Justice, the Public Council of integrity.

Постановка проблеми. 30 вересня 2016 р. у законну силу вступили два важливі законодавчі акти, зокрема: Закон України “Про внесення змін до Конституції” від 2.06.2016 р. [1] та Закон України “Про судоустрій і статус суддів” від 2.06. 2016 р. [2], прийняття яких стало фундаментальною основою у проведенні судової реформи в Україні.

Цими законодавчими актами передбачені істотні зміни, які повинні кардинально змінити систему судової влади в Україні.

Особливу увагу як практиків, так і науковців привертають нові суб’єкти судової влади – Вища рада правосуддя та Громадська рада доброчесності.

Зважаючи на нещодавнє виникнення вищезазначених суб’єктів, потрібно констатувати, що практичні і теоретичні аспекти функціонування цих суб’єктів судової влади не отримали належної уваги з боку вітчизняних учених.

Аналіз дослідження. Окремі аспекти досліджуваної тематики частково висвітлені у працях Ю. Барабаша, В. Ковальчука, Р. Куйбіди, М. Оніщука, О. Улютіної, С. Штогуна та інших учених, однак цілісного дослідження правових основ діяльності Вищої ради правосуддя та Громадської ради доброчесності сьогодні ще не проведено. У цьому дослідженні розглянуті функції та повноваження Вищої ради правосуддя та Громадської ради доброчесності.

Мета роботи – визначити та дослідити функції і повноваження, які закріплені національним законодавством за новоствореними суб’єктами судової влади – Вищою радою правосуддя та Громадською радою доброчесності, а також проаналізувати вплив збільшення повноважень цих суб’єктів судової влади на реалізацію повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України під час здійснення якісного оцінювання суддів.

Виклад основного матеріалу. С. Штогун у своїй статті “Недоліки перехідного процесу” намагається визначити функціональні напрямки діяльності новостворених суб’єктів судової влади, акцентуючи увагу на тому, що хоча ці суб’єкти закріплені в Конституції України у розділі “Правосуддя”, однак не зможуть виконувати таку функцію через свою правову природу [3].

Справді, відповідно до ст. 131 Конституції України, Вища рада правосуддя (ВРП):

- 1) вноситиме подання про призначення судді на посаду;
- 2) ухвалюватиме рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності;
- 3) розглядатиме скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора;
- 4) ухвалюватиме рішення про звільнення судді з посади;
- 5) надаватиме згоду на затримання судді чи утримання його під вартою;
- 6) ухвалюватиме рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя;
- 7) вживатиме заходів щодо забезпечення незалежності суддів;
- 8) ухвалюватиме рішення про переведення судді з одного суду до іншого [4].

З дня набрання чинності Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” до утворення Вищої ради правосуддя її повноваження здійснює Вища рада юстиції (ВРЮ). Вища рада правосуддя утворюється за допомогою реорганізації Вищої ради юстиції. До обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя цей орган діє у складі членів Вищої ради юстиції протягом терміну їх повноважень, але які не можуть тривати довше, ніж до 30 квітня 2019 року [1].

Для глибшого аналізу повноважень, структури і порядку обрання цих суб’єктів потрібно порівняти конституційні норми, які регулюють і регулювали функціонування цих суб’єктів.

Так, у попередній редакції ст. 131 Конституції зазначено, що в Україні діє Вища рада юстиції, до відання якої належить:

- 1) внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад;
- 2) прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності;
- 3) здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів [4].

Як бачимо, конституційні повноваження цих важливих суб'єктів судової влади істотно змінилися, що, своєю чергою, породжує і нові функції. Отже, надаючи згоду на затримання судді чи утримання його під вартою, ВРП здійснює процесуальну дозвільну функцію.

Більше того, якщо повноваження ВРЮ раніше носили рекомендаційний і дорадчий характер, то під час ухвалення рішення про звільнення судді з посади ВРП виконує повноцінну кадрову функцію.

Логічним є також питання: Чи правомірним є покладення повноважень Вищої ради правосуддя на Вищу раду юстиції і утворення її через реорганізацію ВРЮ? Адже як функції, так і конституційні повноваження цих важливих суб'єктів судової влади істотно відрізняються. Крім того, членів ВРЮ обирали з одними повноваженнями і чи буде правомірним автоматичне надання їм ширших повноважень вже як членам ВРП.

Тепер стосовно структури і порядку обрання. Вища рада юстиції складається з двадцяти 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, а Всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох членів Вищої ради юстиції.

До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України [5, с. 276].

Вища рада правосуддя складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох призначає Президент України, двох обирає Верховна Рада України, двох обирає з'їзд адвокатів України, двох обирає Всеукраїнська конференція прокурорів, двох обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Порядок обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя визначається законом. Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою [5, с. 281].

Тобто відмінними є не тільки функції і повноваження, але структура і порядок обрання цих органів.

Тепер проаналізуємо, як ці ситуації регламентують європейські правові інститути, стандартів яких ми намагаємося досягти, – зокрема, ці органи згадуються у Рекомендації № (94) 12 Ради Європи, Принцип I, п. 2.с. якої проголошує, що орган, який є уповноваженим приймати рішення щодо обрання та кар'єри суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністративних органів. Для гарантії незалежності цього органу повинні бути запроваджені такі положення, як, наприклад, нагляд за тим, щоб його члени призначались судовою владою і щоб орган самостійно приймав рішення про власні правила процедури [6].

У Принципі VI. п. 3 того самого документа йдеться про те, що коли необхідно застосовувати положення, які передбачені у п. 1 та 2 цієї статті, держава повинна розглянути можливість створення, відповідно до закону, спеціального повноважного органу, який повинен накладати санкції та вживати дисциплінарні заходи, якщо такі заходи не вживає суд. Рішення такого органу повинні контролювати судові органи найвищої інстанції, або ж він сам може бути таким органом найвищої інстанції [6].

Посилання на аналогічний орган можна знайти у Європейській хартії про Закон “Про статус суддів”, яка була затверджена Радою Європи у 1998 р [7].

Перша згадка міститься вже у ст.ст. 1.3 та 1.4, де вказано, що стосовно кожного рішення обрання, добору, призначення, просування по службі або припинення повноважень судді закон

передбачає втручання уповноваженого органу, який не залежить від законодавчої та виконавчої гілок влади, мінімум половина членів якого є суддями, обраними у встановленому порядку іншими суддями, на основі принципів, що гарантують максимальне представництво судової гілки влади.

Закон гарантує кожному судді, який вважає, що його законні інтереси або його незалежність чи незалежність судового процесу поставлено під загрозу або ігноруються, він має право звернутись до такого незалежного органу, який має повноваження, щоб виправити ситуацію або запропонувати рішення [7].

Що стосується добору, призначення на посаду та професійної підготовки суддів, у Хартії зазначається наступне (п. 2.1): норми закону, що стосуються обрання та призначення суддів незалежним органом або колегією на основі спроможності кандидатів вільно та неупереджено розглядати справи, які до них направляються, та застосовувати закон згідно з принципом особистої гідності [7].

А також (п. 2.3): орган, який згадується у п. 1.3 цієї Хартії, передбачає наявність належних програм підготовки та організацій, які їх впроваджують, у світлі вимог щодо неупередженості, компетентності та об'єктивності, пов'язаних із виконанням професійних обов'язків судді [7].

Стосовно призначення та незмінюваності суддів той самий документ передбачає, що (п. 3.1) рішення про призначення конкретного кандидата на посаду судді або на посаду судді трибуналу приймається незалежним органом, що згадується у п. 1.3 цієї статті, або за пропозицією, рекомендацією чи згодою такого органу, або на основі його висновків". А також (п. 3.3): "У випадках, коли процедура призначення передбачає випробувальний термін, який триває між призначенням на посаду судді вперше та призначенням безстроково, або коли призначення здійснюється на певний строк, який може бути подовжено, рішення про відмову у безстроковому призначенні або подовженні повноважень судді приймається лише незалежним органом, який згадується у п. 1.3 цієї статті, або за пропозицією, рекомендацією чи згодою такого органу, або на основі його висновків [7].

У сфері просування по службі Хартія передбачає наступне: "...рішення про просування по службі приймається незалежним органом, який згадується у п. 1.3 цієї статті, або за пропозицією, рекомендацією чи згодою такого органу, або на основі його висновків". Водночас, щодо відповідальності суддів у пп. 5.1, 5.2 та 5.3 йдеться: "Будь-яке порушення суддею своїх обов'язків, передбачене законом, може призвести до застосування санкцій після прийняття відповідного рішення, або за пропозицією, рекомендацією чи згодою трибуналу або органу, який не менш ніж на половину складається з обраних суддів, згідно із процедурами, які передбачають участь обох сторін, причому суддя, проти якого висунуто обвинувачення, має право на адвоката. Закон перераховує також санкції, які можуть бути застосованими, а процедура застосування має враховувати принцип відповідності. Рішення виконавчого органу, трибуналу чи органу, який виносить рішення про застосування санкцій, згідно з порядком, зазначеним у цій статті, може бути оскаржене у вищій інстанції" (п. 5.1) [7].

Отже, другою важливою перешкодою для автоматичного надання повноважень ВРП для ВРЮ є те, що структура і порядок обрання ВРЮ суперечать міжнародним європейським демократичним принципам.

У складі ВРЮ немає більше половини суддів, обраних самими суддями, тому цей факт може викликати сумніви у легітимності автоматичного покладення функцій ВРП на ВРЮ.

Також Законом України "Про судоустрій та статус суддів" ст. 87 утворюється Громадська рада доброчесності [2], основною метою якої є сприяння у встановленні відповідності кандидата на посаду судді критеріям професійної етики та доброчесності під час кваліфікаційного оцінювання у Вищій кваліфікаційній комісії суддів (ВККС), відповідно до її повноважень, передбачених ст. 93 Закону України "Про судоустрій і статус суддів":

- 1) веде облік даних про кількість посад суддів у судах, зокрема, вакантних;
- 2) проводить добір кандидатів для призначення на посаду судді, зокрема організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит;

- 3) вносить до Вищої ради правосуддя рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді;
- 4) вносить рекомендацію про переведення судді відповідно до цього Закону, крім переведення як дисциплінарної санкції;
- 5) визначає потреби у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України;
- 6) затверджує форму і зміст заяви про участь у доборі кандидатів на посаду судді, анкети кандидата на посаду судді, порядок складення відбіркового іспиту та методику оцінювання його результатів, порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, порядок складання кваліфікаційного іспиту та методику оцінювання кандидатів, положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді, порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, порядок формування і ведення суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді) та інші процедури виконання Комісією її функцій;
- 7) проводить кваліфікаційне оцінювання;
- 8) забезпечує ведення суддівського досьє, досьє кандидата на посаду судді;
- 9) бере участь у межах компетенції у міжнародному співробітництві, зокрема, встановлює зв'язки з іноземними закладами, установами та організаціями, проектами міжнародної технічної допомоги, є бенефіціаром, реципієнтом міжнародної технічної допомоги, головним розпорядником міжнародної допомоги від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;
- 10) здійснює інші повноваження, визначені законом [2].

До її завдань входять: збір, перевірка та аналіз інформації щодо судді, підготовка інформації та доповідь висновку на засіданні ВККС щодо кваліфікаційного оцінювання судді.

Громадська рада доброчесності – абсолютно новий для нашої судової системи орган, який стане важливим інструментом у процесі кваліфікаційного оцінювання суддів. Саме тому процес створення Ради повинен бути максимально публічним та зрозумілим.

Як бачимо, громадськість вперше інтегрується у процедуру кваліфікаційного оцінювання суддів. Оцінюючи практичні аспекти роботи майбутнього органу у готовності ВККС надавати повну підтримку у її роботі до Вищої ради правосуддя, на нашу думку, комісією мають бути передані лише негативні висновки перевірки кандидата, проведеної Громадською радою доброчесності. Результати перевірки, які не містять вирішального негативного значення, а також позитивні висновки мають бути передані до Вищої ради правосуддя лише у вигляді інформації.

До того ж чимало практичних аспектів роботи Громадської ради доброчесності не врегульовано Законом. І це, з одного боку, може позитивно відобразитись на діяльності даного суб'єкта судової влади, оскільки за таких обставин Рада матиме можливість самостійно визначати правила своєї роботи. Враховуючи той факт, що Громадська рада доброчесності функціонуватиме на засадах громадського органу, ми вважаємо, що її робота не повинна бути чітко регламентована правовими нормами, оскільки діяльність громадського органу, як правило, регламентується Статутом або Положенням.

Стосовно структури бачимо, що членами ради можуть стати представники правозахисних громадських організацій, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності, і саме якісний склад цього органу може забезпечити його незаангажованість та професійність у діяльності.

Якщо визначати функціональний напрямок діяльності цього суб'єкта судової влади, то він виконуватиме специфічно нову функцію – сприятиме формуванню суддівського корпусу через громадський контроль.

Але потрібно зауважити, що повноваження Громадської ради доброчесності будуть розповсюджуватися тільки на формування корпусу суддів. Тобто вона братиме участь тільки у процесі добору повноцінних кандидатів на посаду судді. Однак цей контроль не розповсюджуватиметься на роботу суддів під час здійснення ними правосуддя, оскільки це може розцінюватися, як пряме втручання і тиск на суддю.

Висновки. Підсумовуючи, доходимо висновку, що із реформуванням системи судової влади у демократичному суспільстві збільшуються не тільки кількість та повноваження суб'єктів судової влади, але і розширюється, зокрема, коло функцій судової влади загалом.

Враховуючи намагання України стати Асоційованим членом ЄС, функціонування нових суб'єктів судової влади повинно відповідати як вимогам вітчизняного, так і міжнародного законодавства у сфері діяльності судової влади.

Важливою особливістю функціонування суб'єктів судової влади, які за своєю правовою природою є громадськими організаціями, є регулювання їхньої діяльності не правовими нормами, а їх Статутами та Положеннями про ці органи.

1. Про внесення змін до Конституції: Закон України від 2.06.2016 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>. 2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2.06. 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>. 3. Штогун С. Г. Недоліки перехідного періоду / С. Г. Штогун // Закон і бізнес. – 10–16.09. 2016 р. – №37(1283) – С. 5. 4. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (Редакція станом на 30.09.2016 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>. 5. Семерак О. С. Основи правознавства: навч. посіб. / О. С. Семерак, І. О. Семерак. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2008. – 480 с. 6. Рекомендація № (94) 12 “Незалежність, дієвість та роль суддів”: Міжнародний документ від 13.10.1994 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_323. 7. Європейська хартія про закон “Про статус суддів”: Міжнародний документ від 10.07.1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_236.

REFERENCES

1. Pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi: Zakon Ukrayiny vid 2.06.2016 roku. [The law of Ukraine On amendments to the Constitution]. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>. 2. Pro sudoustriy i status suddiv: Zakon Ukrayiny vid 2.06. 2016 roku [The law of Ukraine On judicial system and status of judges]. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>. 3. Shtohun S. H. Nedoliky perekhidnoho periodu [The shortcomings of the transition period]. Zakon i biznes. – 2016, Vol. 37(1283), p. 5. 4. Konstytutsiya Ukrayiny: Zakon vid 28.06.1996 254k/96-VR (Redaktsiya stanom na 30.09.2016) [The Constitution Of Ukraine]. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>. 5. Semerak O. S. Osnovy` pravoznavstva: navch. posib. [Fundamentals of Law] Kyiv, 2008. 480 p. 6. Rekomendaciya N (94) 12 “Nezalezhnist`, diyevist` ta rol` suddiv” [Recommendation No. R (94) 12 to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges (1994)] Available at: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_323. 7. Yevropejs`ka xartiya pro zakon “Pro status suddiv”: Mizhnarodny`j dokument vid 10.07.1998 roku [European Charter on the law “On the Status of Judges” Council of July 10, 1998] Available at: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_236.