

*Рустамзаде А. Х.,
кандидат юридических наук, докторант
Института законодательства Верховной Рады Украины*

ЗАКОН УКРАИНЫ «О ВЫСШЕМ СОВЕТЕ ЮСТИЦИИ» В КАЧЕСТВЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ВЫСШЕГО СОВЕТА ЮСТИЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НА ОСНОВЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Аннотация. В статье проводится анализ определённых положений Закона Украины «О Высшем совете юстиции» и Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей» в качестве нормативно-правовой базы Высшего совета юстиции. Исследованы перспективы усовершенствования упомянутого законодательства на основе рекомендаций Совета Европы. Предоставлены соответствующие рекомендации относительно реформ с учётом передового опыта европейских стран.

Ключевые слова: судебная власть, полномочия, европейские стандарты, назначение, экзамен, обучение.

Постановка проблемы. Высший совет юстиции Украины является одним из коллегиальных органов, обеспечивающих формирование высокопрофессионального судейского корпуса, способного квалифицированно, добросовестно и беспристрастно осуществлять правосудие на профессиональной основе. Развитие судебных форм защиты прав и законных интересов человека и гражданина привело к расширению границ применения права на защиту, возможности обжалования актов, действий и бездействия высших государственных органов. Не исключением стал и Высший совет юстиции Украины.

Начиная со второго полугодия 2010 г., от судей судейского корпуса Украины стало поступать втрое больше заявлений об отставке, связанных с отменой выходного пособия, что выплачивалось судьям при выходе на пенсию. Таким образом, на начало 2011 г. существовало большое количество вакантных должностей судей, в связи с чем активизировался процесс назначения судей на должность и соответственно увеличилось количество случаев обжалования актов, действий и бездействия Высшего совета юстиции Украины в судах первой инстанции и с последующим просмотром в апелляционной, а затем в кассационной инстанциях.

Цель исследования: в связи со сложившейся ситуацией считаем весьма актуальным анализ перспектив усовершенствования Закона Украины «О Высшем совете юстиции» на основе рекомендаций Совета Европы.

В рамках общей дискуссии по административному судопроизводству или отдельным аспектам применения процессуальных норм вопросы осуществления своей деятельности Высшим советом юстиции Украины исследовались такими учеными: В.Б. Аверьянов, А.В. Абсалямов, В.Д. Андрийцьо, А.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.В. Белоусов, А.Н. Бабаева, И.Л. Бородин, А.А. Ганзенко, С.С. Глушенко, Е.А. Евдокимов, Т.А. Коломиец, К.М. Кобылянский, А.Ю. Мелихова, И.В. Назаров, Ю.В. Надольская, А.Н. Пасенюк, В.Г. Перепелюк, Ю.В. Пирожков, Ю.П. Полтавец, А.В. Руденко, А.П. Рябченко, С.Д. Стефанюк, И.А. Сквирский и др. Однако исследования проходили

в рамках национальной системы права без учета соответствующих рекомендацией Совета Европы и анализа основных его заключений в интересующей нас сфере.

Изложение основного материала исследования. В Украине имеется ряд «игроков», участвующих в выборе/назначении судей, а именно: согласно ст. 64 Закона Украины «О судебной системе и статусе судей» [1], Совет правосудия, Высшая квалификационная комиссия и Президент Украины.

П. 1 ст. 64 Закона Украины «О судебной системе и статусе судей» определяет общие требования к приемлемости для кандидатов в судьи и не вызывает никаких специфических замечаний.

Например, для того чтобы иметь право быть рекомендованным на должность судьи, кандидат должен быть гражданином Украины, не менее двадцати пяти лет, иметь высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее трёх лет, проживать в Украине, по крайней мере, десять лет и владеть государственным языком.

Граждане не имеют права быть рекомендованными на должность профессионального судьи, если они были признаны судом ограниченно дееспособными или недееспособными; страдают хроническими психическими или иными заболеваниями, которые мешают им выполнять судебные функции; имеют наказания (за уголовное преступление).

Дополнительные требования к кандидатам на судебные должности в вышестоящих судах должны быть изложены в Законе Украины «О судебной системе и статусе судей» [1].

При этом высшее юридическое образование означает высшее юридическое образование специалиста или магистра, полученное в Украине, а также высшее юридическое образование соответствующего образовательного уровня, полученное в иностранных государствах и признаваемое в Украине в порядке, установленном законодательством; [длина] стаж работы по юридической профессии означает работу в области юриспруденции в целом после получения полного высшего юридического образования в должностях, требующих высшего юридического образования, по крайней мере, уровня специалиста.

Отбор кандидатов, отвечающим требованиям, должен проходить на основе «результатов отбора, после специальной подготовки и сдачи квалификационного экзамена» (ст. 65 Закона Украины «О судебной системе и статусе судей»).

Порядок назначения на должность судьи очень подробно описан в ст. 66 Закона Украины «О судебной системе и статусе судей». Так, первое назначение на должность судьи происходит только после прохождения процедуры, определённой законом и включающей следующие этапы:

1) принимая во внимание предполагаемое количество открытых вакансий в судебных органах, Высшая квалификаци-

онная комиссия судей Украины должна разместить на своём сайте объявление о конкурсе кандидатов на судебные должности и опубликовать объявления в газетах «Голос Украины» и «Урядовый Курьер»;

2) лица, желающие принять участие в конкурсе, должны предоставить Комиссии соответствующее заявления и документы, предусмотренные настоящим Законом;

3) на основе представленных документов Комиссия рассматривает кандидатуры на предмет соответствия требованиям для кандидата на должность судьи и проводит проверку в порядке, установленном законом;

4) лица, которые отвечают требованиям, установленным для кандидата на должность судьи, должны сдать экзамен на общие теоретические знания;

5) кандидаты, которые успешно сдали экзамен и прошли необходимые проверки, направляются для прохождения специальной подготовки в специализированные высшие юридические учебные заведения четвертого уровня аккредитации;

6) после успешного обучения в специализированном высшем юридическом учебном заведении четвертого уровня аккредитации Комиссия направляет кандидатов пройти специальную подготовку в Национальной школе судей Украины;

7) кандидаты, которые успешно прошли специальную подготовку, допускаются к сдаче квалификационного экзамена;

8) с учётом результатов квалификационного экзамена Комиссия составляет рейтинг кандидатов и включает их в резервный список для заполнения вакансий;

9) в случае открытия вакансий Высшая квалификационная комиссия судей Украины объявляет конкурс среди кандидатов из резервного списка;

10) принимая во внимание место кандидата в рейтинговом списке Комиссия, в соответствии с количеством вакантных судебных должностей, проводит отбор среди кандидатов, принявших участие в конкурсе, и направляет Высшему совету юстиции рекомендацию о назначении кандидата на судебные должности;

11) в соответствии с рекомендацией Комиссии, Высший совет юстиции на своём заседании рассматривает вопрос о назначении кандидата на судебную должность и в случае положительного решения рассматривает вопрос о подаче ходатайства Президенту Украины о назначении кандидатов на судебную должность;

12) Президент Украины принимает решение о назначении кандидата на судебную должность.

Согласно этому положению, кандидаты должны сдать Высшей квалификационной комиссии экзамен на общие правовые знания, и те из них, кто справился успешно, должны затем пройти специальное обучение. После окончания обучения предстоит ещё один экзамен перед Комиссией, а успешные кандидаты будут включены в резервный список в порядке полученных оценок. В случае появления вакансии кандидаты выбираются из списка и предлагаются на рассмотрение Высшему совету юстиции, который в случае положительного решения подаёт ходатайство Президенту страны о назначении кандидата на должность.

Даже если эта процедура выглядит громоздкой, можно сослаться на Венецианскую комиссию, что «эта процедура в целом обеспечивает прозрачный и справедливый процесс назначения. В частности, то, что рекомендации по назначению судей должны основываться на объективных критериях, серьёзно приветствуется» [2].

Полагаем, что законодательные акты Украины не содержат никаких положений о продвижении по службе. Было бы целесообразно сделать это, а также создать критерии для продвижения.

Таким образом, рекомендуем сократить число органов, вовлечённых в процесс отбора судей, усовершенствовать процедуру назначения и указать чёткие критерии для возможного отказа утвердить предложенных кандидатов.

Кроме того, следует более детально прописать роль Высшего совета юстиции Украины при отборе кандидатов. Также как Венецианская комиссия, рекомендуем, чтобы Совет играл очень ограниченную роль с учётом функций Высшей квалификационной комиссии и ее процедуры.

В Украине существует два вида назначений: временное назначение на пять лет и назначение бессрочно до достижения предельного возраста.

Первое назначение на должность профессионального судьи сроком на пять лет осуществляется Президентом Украины. Все другие судьи, кроме судей Конституционного Суда Украины, избираются Верховной Радой Украины бессрочно, в порядке, установленном законом (ст. 129 Конституции [3]). По истечении временного срока судья может подать заявление о назначении его бессрочно до достижения предельного возраста. Ст. 74 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» [1] устанавливает, что судья, срок полномочий которого истёк, по его/ее заявлению должен быть рекомендован Высшей квалификационной комиссией для назначения судьёй пожизненно (предельный возраст пребывания судей в должности установлен в ст. 126 Конституции Украины) Верховной Раде Украины при условии отсутствия обстоятельств, которые препятствовали бы такому назначению.

Кандидат на бессрочное назначение должен выполнить определённые требования: (1) кандидат должен подать письменное заявление Комиссии с просьбой о рекомендации его к назначению судьёй пожизненно; (2) Комиссия должна опубликовать информацию о подготовке материалов о пожизненном назначении кандидата в местной прессе и на официальном интернет-сайте Комиссии; (3) Комиссия проверяет информацию о кандидате, принимая во внимание сведения о количестве рассмотренных им дел; (4) Комиссия решает рекомендовать или отказать в рекомендации кандидату на занятие должности судьи бессрочно и должна направить соответствующее ходатайство в Верховную Раду Украины; (5) Верховная Рада Украины, в соответствии с заявленным ходатайством Комиссии, принимает решение об избрании кандидата в установленном законом порядке.

П. 3 ст. 76 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» устанавливает, что Высшая квалификационная комиссия судей Украины проверяет соответствие кандидата на занятие должности судьи бессрочно требованиям ст. 127 Конституции Украины, ст. ст. 53 и 64 настоящего Закона и рассматривает обращения граждан, общественных организаций, предприятий, учреждений, центральных и местных органов власти, касающихся исполнения им/ей обязанностей судьи. Последнее требование относительно «обращений, полученных» из разных источников, является не совсем ясным с точки зрения того (!), какой вес имеют названные обращения в процессе принятия решения о том, назначать ли судью на должность бессрочно, и как могут «граждане, общественные организации, предприятия, учреждения, центральные и местные органы власти» повлиять на оценку квалификации, навыков и способностей по рассмотрению дел путём применения права. Что же касается честности конкретного судьи, количество обращений не указывает на удовлетворение этого важного критерия. Только хорошо обоснованные жалобы после их рассмотрения, в соответствии в заранее установленными, справедливыми и объективными правилами, могут повлиять на карьеру конкретного судьи.

Выводы. В настоящее время срок полномочий судьи пока не является гарантированным в Украине. Система двух видов назначения (с испытательным сроком и бессрочное) не может обеспечить полное соответствие срока полномочий судей европейским стандартам. Принимая во внимание тот факт, что система временных назначений все ещё существует в Украине, рекомендуется для целей обеспечения гарантированности срока полномочий судей рассматривать назначение на должность бессрочно в качестве продления первого назначения в случае, если судья удовлетворяет объективным, транспарентным и заранее установленным критериям.

Попытки Украинского законодательства установить критерии назначения судей на законодательном уровне приветствуются. С другой стороны, представляется, что механизм бессрочного назначения, введённый в Украине, является громоздким, он мог бы быть упрощён.

Обращения и жалобы, полученные из разных источников, могут оказать серьёзное влияние на продолжительность пребывания судей в должности в том смысле, что они принимаются во внимание перед их назначением на должность бессрочно. В рамках такой системы при рассмотрении любого вопроса, касающегося карьеры судьи, должны учитываться только хорошо обоснованные жалобы. Тем не менее, субъекту законодательной инициативы рекомендуется пересмотреть данный порядок.

Наконец, считаем необходимым выработку критериев продвижения по службе, которые соблюдались бы на практике.

Литература:

1. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI : станом на 01.01.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – С. 7.
2. Спільний висновок щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи від 18 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/285DC84A1EFF78FAC22577C20051A2AA?opendocument>.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 01.07.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 72/1 (від 01.10.2010). – С. 15.
4. Про Вищу раду юстиції : Закон України від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР : станом на 01.01.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=22%2F98-%E2%F0>.
5. Заключение № 1 (2001) Консультативного совета европейских судей (ССЈЕ (2001) Ор. 1) «О стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1053125&Site=COE>.
6. Заключение № 2 (2001) Консультативного совета европейских судей (ССЈЕ (2001) Ор. 2) «О финансировании и управлении судами

для обеспечения эффективности судебных органов и выполнения статьи 6 Европейской Конвенции о правах человека». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1050729&Site=COE>.

7. Заключение № 3 (2002) Консультативного совета европейских судей (ССЈЕ (2002) Ор. 3) относительно принципов и правил, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности этические нормы, несовместимые с должностью поведение и беспристрастность. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1050737&Site=COE>.
8. Заключение № 10 (2007) Консультативного Совета европейских судей (ССЈЕ) под заголовком «Совет по вопросам правосудия на службе общества». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1053125&Site=COE>.
9. Рекомендація СМ/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.

Рустамзаде А. Х. Закон України «Про Вищу раду юстиції» як нормативно-правова база Вищої ради юстиції та перспективи його вдосконалення на основі рекомендацій Ради Європи

Анотація. У статті проаналізовано певні положення Закону України «Про Вищу раду юстиції» та Закону України «Про судоустрій та статус суддів» як нормативно-правову базу Вищої ради юстиції. Досліджено перспективи вдосконалення зазначеного законодавства на основі рекомендацій Ради Європи. Надано відповідні рекомендації щодо реформ з урахуванням передового досвіду європейських держав.

Ключові слова: судова влада, повноваження, європейські стандарти, призначення, іспит, навчання.

Rustamzade A. The Law of Ukraine “On the High Council of Justice” as the legal framework of the High Council of Justice and the perspectives for its improvement, based on the recommendations of the Council of Europe

Summary. The specific provisions of the Law of Ukraine “On the High Council of Justice” and the Law of Ukraine “On the Judicial System and Status of Judges” as the legal framework of the High Council of Justice have been analyzed in the article. The perspectives for the improvement of above-mentioned legislation based on the recommendations of the Council of Europe have been investigated. The appropriate recommendations for the reform, taking into account the best practices of European countries have been provided.

Key words: judicial branch, authorities, European standards, appointment, exam, training.