

РОЗДІЛ 10. СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.971.99

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.3.25>

ПРАВОВА ПРИРОДА ГРОМАДСЬКОЇ РАДИ МІЖНАРОДНИХ ЕКСПЕРТІВ

Берлач А.І.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри службового та медичного права
ННІ права Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0986-4764>
e-mail: bai89@ukr.net*

Легких К.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри юстиції ННІ права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8877-4312>
e-mail: legkikh@ukr.net*

Берлач А.І., Легких К.В. Правова природа Громадської ради міжнародних експертів.

У статті досліджено правову природу Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ) в контексті правового статусу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ) та особливості їх взаємодії під час проведення добору суддів до Вищого антикорупційного суду. Використання історичного методу дало можливість констатувати, що зі змінами судоустрійного законодавства в 2016 році, на законодавчому рівні було визначено органи суддівського врядування, які є незалежними у своїй діяльності та несуть відповідальність за формування професійного та доброчесного суддівського корпусу. Концепція автономності (незалежності) органів суддівського врядування, зокрема в питаннях формування суддівського корпусу, створює передумови для аналізу правової природи дорадчих, допоміжних органів, їх прямого чи опосередкованого впливу на ухвалення відповідних рішень. Законом України «Про Вищий антикорупційний суд» було запроваджено допоміжний орган, для цілей проведення добору в зазначений суд – ГРМЕ, правова природа та статус якої потребують дослідження та формування підходів до розв'язання окремих науково-практичних завдань. Проведеним дослідженням встановлено, що ГРМЕ не в повній мірі відповідає характеристикі «дорадчий, допоміжний орган», урахувавши її вплив на рішення ВККСУ. Одночасно ГРМЕ не наділена правосуб'єктністю у правовідносинах, які виникають у зв'язку з ухваленням відповідних рішень ВККСУ та не несе юридичної відповідальності за ухвалені рішення. Аналіз правової природи ГРМЕ дозволив сформулювати висновок про те, що, за наявності обов'язкової характеристики «доброчесність» як у членів ВККСУ, так й членів ГРМЕ, дорадча (допоміжна) функція останньої реалізується виключно крізь призму професійного досвіду її членів, кваліфікаційною вимогою до яких є досвід роботи в інших країнах не менше ніж п'ять років із здійснення процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення в суді чи здійснення судочинства у справах, пов'язаних з корупцією. За спрямованістю виконуваної функції, ГРМЕ виступає додатковим суб'єктом легітимації судової влади.

Ключові слова: судова влада, Громадська рада міжнародних експертів, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, органи суддівського врядування, дорадчі органи

Berlach A.I., Legkykh K.V. Legal nature of the Public Council of International Experts.

The article examines the legal nature of the Civil Council of International Experts (PCIE) in the context of the legal status of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine (HQCJU) and the peculiarities of their interaction during the selection of judges to the High Anti-Corruption Court. The use of the historical method made it possible to state that with the changes in judicial legislation in 2016, bodies of judicial governance were determined at the legislative level, which are independent in their activities and are responsible for the formation of a professional and virtuous judicial corps. The concept of autonomy (independence) of judicial governance bodies, in particular in matters of formation of the judicial corps, creates prerequisites for the analysis of the legal nature of advisory and auxiliary bodies, their direct or indirect influence on the adoption of relevant decisions. The Law of Ukraine "On the High Anti-corruption Court" introduced an auxiliary body for the purposes of selection to the said court - PCIE, the legal nature and status of which require research and the formation of approaches to solving certain scientific and practical tasks. The conducted research established that the PCIE does not fully meet the characteristics of an "advisory, auxiliary body", taking into account its influence on the decisions of the HQCJU. At the same time, PCIE is not endowed with legal personality in legal relations that arise in connection with the adoption of relevant decisions of the HQCJU and does not bear legal responsibility for the adopted decisions. The analysis of the legal nature of the PCIE made it possible to formulate the conclusion that, in the presence of the mandatory characteristic of "honesty" both in the members of the HQCJU and in the members of the PCIE, the advisory (auxiliary) function of the latter is realized exclusively through the prism of the professional experience of its members, the qualification requirement for which have experience of working in other countries for at least five years in the implementation of procedural management, support of state prosecution in court or implementation of judicial proceedings in cases related to corruption. According to the direction of the performed function, PCIE acts as an additional subject of legitimization of the judiciary.

Key words: judicial power, Public Council of International Experts, High Qualification Commission of Judges of Ukraine, bodies of judicial governance, advisory bodies

Постановка проблеми. Реформування органів судової влади, починаючи від моменту проголошення незалежності України й до сьогодні, триває. Лейтмотивом необхідності змін до судоустрійного законодавства залишаються (1) формування незалежного та професійного суддівського корпусу, (2) гармонізація національного законодавства з міжнародними та європейськими стандартами, (3) послідовне збільшення умовного індексу довіри до судової влади в суспільстві. Так, зокрема, в 2016 році, з метою забезпечення незалежності суддів і судів, були внесені зміни до Конституції України, що, в свою чергу, детермінувало подальший розвиток судоустрійного законодавства. Законами України «Про судоустрій і статус суддів» [1], «Про Вищу раду правосуддя» [2] визначено, що Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККСУ) є державним колегіальним органом суддівського врядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України, Вища рада правосуддя (ВРП) – є органом державної влади та суддівського врядування. Законодавчо визначений статус ВККСУ та ВРП передбачає, що саме на них покладено функцію, зокрема, формування професійного, добросовісного, незалежного суддівського корпусу.

Формування ВККСУ за результатами відкритого конкурсу, який проведений із залученням міжнародних експертів, очевидно свідчить про відповідність членів ВККСУ високим стандартам добросовісності та компетентності. Однак, зазначене вище не виключає необхідності залучення до окремих конкурсних процедур допоміжних інструментів - дорадчих органів. Так, відповідно до ч. 4 ст. 8 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» [3] з метою сприяння ВККСУ у встановленні для цілей кваліфікаційного оцінювання відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду критеріям добросовісності (моралі, чесності, непідкупності), а саме щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу, наявності знань та практичних навичок для розгляду справ, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду, утворюється Громадська рада міжнародних експертів (ГРМЕ). Особливості формування ГРМЕ, її функціонування, необхідність чіткого розуміння правової природи ГРМЕ зумовлюють актуальність теми дослідження.

Метою статті є визначення правової природи та статусу ГРМЕ, крізь призму правового статусу ВККСУ, її місця та ролі в системі правосуддя України. Для цілей досягнення поставлених

завдань зауважимо, що визначення «правова природа» та «правовий статус» нами не ототожнюються. Зрозуміло, що сутність явища не може бути ототожнена із сукупністю прав, обов'язків та свобод відповідного суб'єкта права. Однак, урахувавши специфіку діяльності ГРМЕ та її вплив на рішення ВККСУ, вважаємо, що обмеження дослідження лише питаннями правового статусу ГРМЕ не в повній мірі відповідатиме поставленій меті наукового пошуку.

Стан опрацювання окресленої проблематики. Питанням суддівського врядування, самоврядування присвятили свої наукові розробки учені І.М. Бенедисюк, О.А. Боровицький, Р.В. Ігонін, Р.О. Куйбіда, С.І. Пушкар, О.З. Хотинська-Нор, С.Г. Штогун та інші.

Правову природу Вищої ради правосуддя досліджувала О.Б. Демидюк, в дисертаційній роботі «Організаційно-правові засади діяльності Вищої ради правосуддя». Проблеми правового статусу ВККСУ були предметом наукового пошуку В.І. Теремецького, зокрема в його статті «Роль і місце Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в системі правосуддя України». Зазначене дає підстави стверджувати, що стан наукової розробки питань правового статусу органів суддівського врядування перебуває на високому рівні. Водночас звертаємо увагу, що специфічне питання правової природи ГРМЕ майже не досліджувалося.

Виклад основного матеріалу. Як зазначалося вище, завданням ГРМЕ на законодавчому рівні визначено сприяння ВККСУ у здійсненні останньою добору суддів Вищого антикорупційного суду. Зауважимо, що формування комісії для добору кандидатів на посади в інших органах державної влади (директора Національного антикорупційного бюро України, Голови Національного агентства з питань запобігання корупції тощо) з залученням міжнародних експертів, також є законодавчою вимогою. За логікою законодавця, залучення міжнародних експертів посилює рівень довіри до результатів конкурсних процедур.

Законодавець наділив ГРМЕ відповідними повноваженнями з метою реалізації визначених функцій. Відповідно до ч. 5 ст. 8 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» [3], за ініціативою не менше трьох членів ГРМЕ питання відповідності будь-якого кандидата на посаду судді Вищого антикорупційного суду критеріям, зазначеним в частині четвертій цієї статті, розглядається на спеціальному спільному засіданні ВККСУ та ГРМЕ. Рішення щодо відповідності такого кандидата цим критеріям ухвалюється більшістю від спільного складу ВККСУ та членів ГРМЕ, за умови, що за нього проголосували не менше половини членів ГРМЕ. У разі неприйняття такого рішення кандидат вважається таким, що припинив участь у конкурсі.

Аналіз наведених вище норм дає підстави для висновку про те, що ГРМЕ не тільки сприяє ВККСУ, а й фактично впливає на ухвалення відповідних рішень щодо кандидатів на посаду судді в процесі конкурсного добору. На перший погляд, така роль ГРМЕ недостатньо узгоджується з правовим статусом органів суддівського врядування, зокрема ВККСУ.

А.В. Сухарко виділяє наступні характерні ознаки органу суддівського врядування, а саме: 1) це державний орган, статус якого визначається Конституцією України або законом; 2) наявність статусу юридичної особи й фінансування з державного бюджету; 3) виконання функцій на постійній основі; 4) колегіальність та незалежність у системі правосуддя; 5) комбінований склад (до складу входять не лише професійні судді, а й представники інших правничих професій); 6) відповідальність такого органу за забезпечення незалежності суддів, високопрофесійного складу суддівського корпусу [4].

У розвиток зазначеної думки не можемо оминати позицію, висловлену Ю.А. Косткіною, в результаті аналізу правового статусу ВРП як органу суддівського врядування. На думку ученої, обов'язковими характеристиками органу суддівського врядування є його незалежність, ухвалення ним рішень в межах визначених функцій шляхом прийняття колегіальних рішень, які ґрунтуються на принципах верховенства права, прозорості, рівності, результативності, взаємодії з іншими державними інституціями, громадянським суспільством й відповідальності перед громадянами [5, с. 50].

Стаття 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає, що ВККСУ: 1) веде облік даних про кількість посад суддів у судах, у тому числі вакантних; 2) проводить добір кандидатів для призначення на посаду судді, у тому числі 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 до Вищої ради правосуддя рекомендацію про переведення судді відповідно до цього Закону, крім переведення у порядку дисциплінарного стягнення; 5) затверджує форму і зміст заяви про участь у доборі кандидатів

на посаду судді, анкети кандидата 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), програму та порядок проходження початкової підготовки судді; 6) затверджує більшістю голосів від її складу, визначеного цим Законом, регламент, що визначає порядок роботи Комісії в межах, встановлених цим Законом; 7) проводить кваліфікаційне оцінювання; 8) забезпечує ведення суддівського досьє, досьє кандидата на посаду судді; 9) бере у межах компетенції участь у міжнародному співробітництві, у тому числі 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 [1]. ВККСУ для здійснення своїх повноважень має право витребувати та одержувати необхідну інформацію від суддів, судів, Державної судової адміністрації України, органів суддівського самоврядування, інших органів та установ у системі правосуддя, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, об'єднань громадян та окремих фізичних осіб. Ненадання такої інформації на вимогу Комісії має наслідком відповідальність, установлену законом. Члени та уповноважені працівники секретаріату ВККСУ мають безпосередній доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користуються державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами [1].

Оцінюючи вище наведене у системному взаємозв'язку, можемо констатувати, що ВККСУ, як орган суддівського врядування, має всі необхідні, законодавчо визначені, інструменти для самостійної реалізації функції проведення відповідної конкурсної процедури. В контексті обсягу інформації про кандидата, якими оперує ВККСУ та ГРМЕ, можемо констатувати, що ГРМЕ послуговується відкритими державними реєстрами (відповідно до ч. 10 ст. 9 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд»), при реалізації своїх функцій, а отже, навряд чи зазначений обсяг є більшим порівняно з інформацією, наявною в розпорядженні ВККСУ.

З точки зору функціональних можливостей ГРМЕ не наділена додатковими інструментами отримання інформації про кандидатів, а її допоміжна роль у спільній діяльності з ВККСУ може сприйматися як дублювання окремих функцій органу суддівського врядування. Однак таке сприйняття ГРМЕ лежить в площині оцінки її правового статусу без урахування правової природи.

Відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд», ГРМЕ виконує свої повноваження у складі шести членів, які призначаються ВККСУ виключно на підставі пропозицій міжнародних організацій, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України. Частина третя цитованої норми закону встановлює, що членами ГРМЕ можуть бути призначені громадяни України чи іноземці, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, мають досвід роботи в інших країнах не менше ніж п'ять років із здійснення процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення в суді чи здійснення судочинства у справах, пов'язаних з корупцією [3].

Суб'єктний склад організацій, які можуть делегувати кандидатів до ГРМЕ, особливих дискусій не викликає: ураховуючи цілі та завдання створення та функціонування Вищого антикорупційного суду, цілком логічним є залучення до формування складу такого суду представників організацій, експертність яких зосереджена та розвивається в царині запобігання та протидії корупції. Також не викликає дискусій одна із кваліфікаційних вимог до членів ГРМЕ, а саме – наявність досвіду здійснення процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення в суді чи здійснення судочинства у справах, пов'язаних із корупцією. Інші вимоги (репутація, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет), на нашу думку, є складовими характеристики добросовісності, цілісності (*eng. – integrity*) особи, тобто готовності особи до, зокрема, особистої відповідальності за прийняті рішення. Оцінюючи зазначене вище у взаємозв'язку, констатуємо, що ГРМЕ формується з осіб, які наділені спеціальними знаннями та навичками в питаннях запобігання та протидії корупції, а також відповідають критерію цілісності, тобто орієнтовані у своєму професійному та приватному житті на відповідні принципи та цінності. На наш погляд,

саме високий рівень спеціальних знань членів ГРМЕ в зазначеній вище галузі й детермінує додаткову цінність допоміжної функції, яку ГРМЕ виконує, позаяк критерій цілісності є обов'язковою характеристикою як членів ВККСУ, так й членів ГРМЕ. Оцінюючи роль ГРМЕ, можемо стверджувати, що її допоміжна функція є додатковим критерієм легітимації судової влади.

Розвиваючи концепцію легітимації судової влади, О.Б. Українець визначає, що критеріями такої легітимації є: 1) рівень відповідальності судової влади перед населенням на державному, на регіональному, а також місцевому рівнях; 2) ефективність у здійсненні правосуддя, законність і справедливість; 3) професіоналізм суддів і їхній рівень відповідальності; 4) активна участь інститутів громадянського суспільства в правовому житті [6]. В контексті аналізу правової природи ГРМЕ, можемо стверджувати, що додатковим критерієм легітимації судової влади є активна участь міжнародних організацій, зокрема у формуванні допоміжних органів, які беруть участь у доборі суддів, у випадку формування таких органів з числа осіб, які мають високий рівень спеціальних знань в питаннях майбутньої професійної діяльності кандидатів на посаду судді.

Особливістю ГРМЕ також є часові межі її створення та функціонування. Відповідно до ч. 5 ст. 9 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд», члени ГРМЕ призначаються строком на два роки і не можуть бути призначені повторно. Визначений законодавцем механізм безальтернативної змінюваності складу допоміжного органу ВККСУ, покликаний зменшити ризики, характерні для систем, в яких така зміна не відбувається або має ознаки формальності. Водночас, такий механізм гарантує можливість зміни підходу до оцінки характеристик кандидатів на посаду судді, зокрема у випадку наступних, після створення та початку функціонування суду, доборів: незважаючи на наявність обов'язкових, базових характеристик всіх членів ГРМЕ, їх життєвий та професійний досвід є диференційованим, що позитивно впливає на виконання ними своїх функцій, зокрема шляхом привнесення нових ідей в процес виконання допоміжної функції ГРМЕ, однак виключно в межах прав та повноважень, визначених законом.

Дискусійним і таким, що очевидно потребуватиме законодавчого врегулювання (шляхом внесення відповідних змін до закону), залишається питання щодо граничного строку правосуб'єктності ГРМЕ: ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» встановлює, що ГРМЕ утворюється строком на шість років. Очевидно, що зазначене положення закону, станом на сьогодні, не може бути охарактеризоване як таке, що переслідує досягнути законну мету.

Висновки. Узагальнюючи вище викладене, приходимо до висновку про те, що ГРМЕ є допоміжним органом, що створений і діє в порядку, визначеному Законом України «Про Вищий антикорупційний суд», склад якої якого є безальтернативно змінюваним. Незважаючи на ознаки законодавчо встановленого впливу рішень ГРМЕ на рішення ВККСУ, ГРМЕ не наділена правосуб'єктністю у правовідносинах, які виникають у зв'язку з ухваленням відповідних рішень ВККСУ. Ураховуючи, що добросовісність, цілісність є обов'язковою характеристикою як членів ВККСУ, так й членів ГРМЕ, дорадча (допоміжна) функція останньої реалізується виключно крізь призму професійного досвіду її членів, кваліфікаційною вимогою до яких є досвід роботи в інших країнах не менше ніж п'ять років із здійснення процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення в суді чи здійснення судочинства у справах, пов'язаних з корупцією. За спрямованістю виконуваної функції, ГРМЕ виступає додатковим суб'єктом легітимації судової влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення 06.04.2024).
2. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19> (дата звернення: 06.04.2024).
3. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 07.06.2018 р. № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text> (дата звернення: 06.04.2024).
4. Сухарко А.В. Система органів суддівського врядування в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. № 88. С. 128–134.
5. Косткіна Ю.О. Правовий статус Вищої ради правосуддя: теорія та практика: монографія. Київ: Алерта, 2019. 268 с.
6. Українець О. Легітимація судової влади: підходи до дефініцій. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 2. С. 296–301.