

ПУШКАР СЕРГІЙ ІВАНОВИЧ

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
аспірант кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури*

ПОСИЛЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОЇ СПРОМОЖНОСТІ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ ТА ВЕРХОВНОГО СУДУ – ШЛЯХ ДО ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ

Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування з широким колом повноважень, встановлених Конституцією України, Законами України «Про судоустрій та статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя». Зацікавлені спостерігачі за діяльністю цього шановного державного органу почасти акцентують ті чи інші напрямки його діяльності: так би мовити «кар'єрний» (внесення подань про призначення судді на посаду, прийняття рішень про переведення судді, його відрядження до іншого суду, звільнення судді з посади, припинення його відставки), «дисциплінарний» (утворення органів для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів, розгляд скарг на рішення відповідних органів тощо), «нормативний» (затвердження цілої низки нормативних актів, що мають винятково важливе значення для діяльності всієї судової системи) тощо.

У той же час, згідно з пунктом 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» вона «надає обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнює пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів». Серед понад 6,5 тисяч рішень та ухвал, прийнятих Вищою радою правосуддя за час своєї діяльності, 71 рішення стосувалося саме надання консультативних висновків щодо конкретних законопроектів [1]. Кожен із консультативних висновків містить ґрунтовний юридичний аналіз законопроекту, за результатами якого (аналізу) Вища рада правосуддя висловлює свою позицію – про підтримання/не підтримання законопроекту, підтримання за умови доопрацювання, про врахування наведених пропозицій тощо. Слід зазначити, що абсолютна більшість консультативних висновків готувалася та затверджувалася Вищою радою правосуддя з *власної ініціативи* – за результатами постійного моніторингу законотворчої діяльності Верховної Ради України.

Крім того, Вища рада правосуддя в межах своїх повноважень також опікується вдосконаленням чинного законодавства. Так, відповідно до її рішення від 29 грудня 2020 року № 3690/0/15-20 утворено Робочу групу Вищої ради правосуддя з питань реформування процесуального законодавства та судоустрою і статусу суддів. Предметом діяльності Робочої групи є:

обговорення та визначення нагальних питань діяльності судової влади, вирішення яких потребує удосконалення законодавства;

аналіз недоліків і прогалин законодавства та вироблення пропозицій щодо його удосконалення;

обговорення із професійною суддівською спільнотою пропозицій щодо удосконалення законодавства для формування узагальненої концепції;

представлення та обговорення узагальненої концепції на парламентських слуханнях і втілення її у змінах до процесуального законодавства і законодавства у сфері судоустрою і статусу суддів. До роботи Робочої групи залучено за їх згодою суддів, науковців, адвокатів, членів суддівських асоціацій тощо. У складі Робочої групи утворено і працюють підгрупи за тематичними напрямками [2].

Позитивною тенденцією в діяльності Вищої ради правосуддя можна також виокремити активізацію її взаємодії із Верховною Радою України [3].

Таким чином, можна стверджувати, що конституційний орган державної влади і суддівського врядування має достатньо повноважень, ініціативи та інституційних спроможностей з тим, щоби брати активну участь у вдосконаленні чинного законодавства і така участь цілком відповідає як положенням, зокрема, статті 6 Конституції України, так і засадничим інтересам Української Держави.

В аналогічній ситуації знаходиться і Верховний Суд, який відповідно до частини другої статті 35 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики, надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою. При цьому Верховний Суд крім штатного складу в 200 суддів найвищої суддівської кваліфікації має в своєму розпорядженні науковий та інтелектуальний потенціал Науково-консультативної ради. Згідно з абзацом п'ятим підпункту 3.2 пункту 3 Положення про Науково-консультативну раду при Верховному Суді, затвердженого постановою Пленуму Верховного Суду від 02 лютого 2018 року N 1, до повноважень Науково-консультативної ради при Верховному Суді належить, серед іншого, попередній розгляд проектів висновків Пленуму Верховного Суду щодо згаданих проектів законодавчих актів.

За таких обставин видається логічним запитання – яким же чином унормувати успішне «включення» в законотворчий процес результатів законопроектної роботи Вищої ради правосуддя/Верховного Суду, адже частиною першою статті 93 Конституції України визначено лише трьох суб'єктів законодавчої ініціативи: Президента України, народних депутатів України та Кабінет Міністрів України. Іншими словами, актуальний та ґрунтовно опрацьований з власної ініціативи чільними органами судової влади законопроект в умовах чинного законодавства ризикує стати заручником дискреційних повноважень когось із суб'єктів законодавчої ініціативи та не бути зареєстрованим у Верховній Раді України для початку його розгляду за відповідною процедурою.

За логікою наведених вище аргументів доцільним було би вкотре закликати до обговорення можливості включення судової влади до кола суб'єктів законодавчої ініціативи – гостре та доволі глибоко досліджене в юридичній науці питання, в якому більшість авторів схилиється до негативної відповіді. Найбільш вагомими аргументами «проти», на наш погляд, є два: відсутність судових законодавчих ініціатив у практиці країн – членів Європейського Союзу та ризик політизації судової гілки влади в Україні, а, отже, втрати нею незалежності [4].

Стисло прокоментуємо обидва.

Сталість демократій в країнах – *засновницях* Європейського Союзу, запозичення їхніх стандартів парламентаризму і судівництва *новими* членами ЄС та відсутність у власній історії кожної з них тоталітарного впливу радянської системи державного будівництва, який має Україна, є достатнім, на нашу думку, контраргументом в цій дискусії. Іншими словами, порівняння сталості правових традицій, рівня правової культури, на превеликий жаль, не на користь України, а відтак наша країна цілком притомно може пояснити своїм європейським партнерам певну національну специфічність. Врешті-решт Україна не настільки багата країна, щоб ігнорувати власні державні інститути найвищого рівня та їх організаційні й інтелектуальні можливості. Що ж стосується ризиків політизації судової влади, то якраз відсутність у судової влади прямого доступу до законодавчої ініціативи і створює передумови до політизації її діяльності, адже в існуючих умовах судова влада стоїть перед вибором: або ігнорувати явні виклики до удосконалення законодавства, не використовуючи існуючі можливості, або займатися творчим пошуком шляхів просування своїх законодавчих напрацювань.

Наслідком викладених вище міркувань є пропозиція з паліативним рішенням, що не потребує внесення змін до Конституції України, однак формалізує законотворчий потенціал судової влади та потребує внесення невеликих за обсягом змін до вже згаданих вище Законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя» і до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (далі також «Закон про Регламент»). Опорною точкою коректив законодавства вбачаємо чинні положення абзацу другого частини третьої статті 80 Закону про Регламент, якими до повноважень заступника Голови Верховної Ради України за розподілом обов'язків віднесено ведення організаційної та іншої роботи з питань взаємодії Верховної Ради з *органами судової влади*. У випадку унормування обов'язку заступника Голови Верховної Ради України вносити до Верховної Ради України від свого імені законопроекти, отримані від Вищої ради правосуддя та/або Пленуму Верховного Суду, судова влада отримала би дієвий механізм юридично опосередкованої, а практично прямої участі в законотворчості, оскільки напрацювання судової влади отримували б доступ до процедури розгляду законопроектів Верховною Радою України. При цьому інститут *невідкладних законопроектів* застосовувати не вбачається доцільним.

На думку автора, запропонований механізм гармонізує рівноправність всіх гілок влади. З метою додаткового пом'якшення згаданого раніше ризику політизації судової влади можливе включення до за-

пропонованої схеми лише проектів законів, погоджених і Вищою радою правосуддя, і Пленумом Верховного Суду. Тим більше, що Пленум Верховного Суду, наприклад, вже аналізував та висловлювався на підтримку консультативних висновків Вищої ради правосуддя [5].

З метою підвищення ефективності законотворчої роботи чільних органів законодавчої та судової влади доцільно наділити «дзеркальними» повноваженнями по взаємодії з Верховною Радою України заступників Голови Верховного Суду та Вищої ради правосуддя.

Практика застосування таких змін в законодавстві у середньотерміновій перспективі дозволила би остаточно визначитися чи потребує Українська держава права судової влади на самостійну законодавчу ініціативу.

Список використаної літератури:

1. *Офіційний сайт Вищої ради правосуддя*. URL: https://hcj.gov.ua/acts?type=All&number=&date%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&field_title_value=%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD&text=
2. *Триває робота над пропозиціями щодо вдосконалення господарського законодавства*. *Офіційний сайт Вищої ради правосуддя*. URL: <https://hcj.gov.ua/news/tryvaye-robota-nad-propozyciyamy-shchodovdoskonalennya-gospodarskogo-zakonodavstva>
3. *Триває робота щодо врегулювання нагальних питань фінансування судової влади*. *Офіційний сайт Вищої ради правосуддя*. URL: <https://hcj.gov.ua/news/tryvaye-robota-shchodovvregulyuvannya-nagalnyh-pytan-finansuvannya-sudovoyi-vlady>
4. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ: ДОСВІД КРАЇН ЄС ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ. Д. Ковриженко, Директор правових програм Лабораторії законодавчих ініціатив. Сайт Лабораторії законодавчих ініціатив. URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/Legislative_process_.pdf – с.2-6
5. Див., наприклад, пункт 2 Постанови Верховного Суду від 16 вересня 2019 року № 11 «Щодо проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врегулювання" (реєстраційний №1008 від 29 серпня 2019 року)».

Ключові слова: Вища рада правосуддя, Верховний Суд, Верховна Рада, судова влада, законодавство, законотворчість, право законодавчої ініціативи, суб'єкти законодавчої ініціативи.

Ключевые слова: Высший совет правосудия, Верховный Суд, Верховная Рада, судебная власть, законодательство, законотворчество, право законодательной инициативы, субъекты законодательной инициативы.

Key words: High Council of Justice, Supreme Court, Verkhovna Rada, judiciary, legislation, lawmaking, law of legislative initiative, subjects of legislative initiative