

УДК 342.5

*Дарія Любомирівна Вітюк,
доцент кафедри теорії, історії права і держави
та конституційного права Університету ДФС України,
кандидат юридичних наук*

*Роман Васильович Вітюк,
помічник судді Північного апеляційного
господарського суду*

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ВИЩОЇ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ КОМІСІЇ СУДДІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ НОВОЇ СУДОВОЇ РЕФОРМИ

*Закон людської історії – не задкувати назад.
Паркер*

Постановка проблеми. Вища кваліфікаційна комісія суддів є органом в судовій системі, основним призначенням якого є кадрове забезпечення суддівського корпусу в судах загальної юрисдикції. Зміна політичної влади в державі, як правило, продукує зміни в політичних елітах країни. Останні, отримавши владу, намагаються реформувати державні інституції у відповідності зі своїм баченням розвитку держави. Особливе місце в такому реформуванні державних інститутів, останнім часом, віднесено судовій гілці влади. Тому дослідження проблем формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів в умовах нової судової системи є, якщо не ключовим, то, однозначно, важливим питанням, яке потребує детального дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти формування та діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів досліджували такі вчені, як Р. В. Ігонін, Д. В. Мандичев, В. Д. Бринцев, О. В. Гончаренко, В. В. Долежан, М. Г. Мельник, Л. М. Москвич, І. В. Назаров, Ю. Є. Полянський, О. М. Терлецький та інші. Попри те, фактична відсутність актуальних комплексних досліджень, присвячених проблемам її формування в умовах нової судової реформи, ще раз підкреслює важливість запропонованої теми.

Метою статті є дослідження правових організаційних аспектів формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів в умовах нової судової реформи. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: провести порівняльну аналітику оновленого законодавства, виявити зміни у правовому статусі Вищої кваліфікаційної комісії суддів, визначити роль цього органу в процесі призначення суддів на посади.

Основні результати дослідження. У 2014 році почалася чергова судова реформа, яка мала комплексний характер. Зокрема, передбачала необхідність оцінювання діючих суддів на предмет їх компетентності та добросовісності, добір нових суддів до найвищої судової інстанції (змінено перелік осіб, які мають право обіймати посаду судді Верховного Суду), зміни в порядку добору нових суддів та безпосередня зміна процесуальних норм, якими керуються суди в своїй діяльності, з метою уніфікації процесів (цивільного, господарського, адміністративного), питання юрисдикцій, визначенні основних принципів здійснення правосуддя тощо. Відповідна реформа вже стала предметом конституційного провадження та за наслідками розгляду справи встановлено часткову невідповідність нормам Основного Закону.

Не стала відступати від усталених «традицій» реформування і нова політична еліта, яка утворилася після президентських та парламентських виборів в Україні.

Президентом України було внесено до парламенту проєкт закону про реформування судової системи (Законопроект № 1008 «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування»). Проєктом закону було передбачено ряд змін в судоустрої країни, які, зокрема, стосувалися: зміни чисельності суддів Верховного Суду; створено новий елемент (орган, відокремлений підрозділ) Вищої ради

правосуддя – Комісію з питань доброчесності та етики; змінено порядок призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх загальну чисельність.

Указаний законопроект також отримав оцінку Конституційного Суду України, за наслідками якої Великою Палатою суду ухвалено відповідне рішення. Мотивувальна частина рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 у справі № 1-304/2019(7155/19) здебільшого стосується кількісного складу касаційного суду, функцій Вищої ради правосуддя та неправомірності утвореної Комісії з питань доброчесності та етики. Питання, які стосуються правового статусу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, порядку її формування, не знайшли такого широкого відображення.

На нашу думку, орган, до компетенції якого віднесено таке широке та важливе коло питань (облік даних про кількість посад суддів у судах; добір кандидатів для призначення на посаду судді; внесення до Вищої ради правосуддя рекомендацій про призначення кандидата на посаду судді, про переведення судді відповідно, визначення потреби у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді; розробка проектів порядків, які стосуються відбіркового, кваліфікаційних іспитів, положення про проведення конкурсу тощо; проведення кваліфікаційного оцінювання; ведення суддівського досьє, досьє кандидата на посаду судді; міжнародне співробітництво тощо (частина перша статті 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), потребує глибшого (детальнішого) дослідження та, відповідно, урегулювання.

Значущість правового статусу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обумовлена такими обставинами.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів (ч. 10 ст. 131 Конституції України).

Одним із таких органів є саме Вища кваліфікаційна комісія суддів України, нормативно закріплений статус якої змінювався з постійно діючого органу у системі судоустрою України (у редакції закону 2010 року) до державного органу суддівського врядування (у редакції закону 2016 року) та до державного колегіального органу суддівського врядування (останні зміни 2019 року). При цьому здійснення діяльності на постійній основі передбачалося кожною редакцією закону про судоустрій. Однак, погляди науковців та практиків щодо правового статусу та функцій Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не завжди є однозначними, а тому потребують додаткового дослідження.

Так, висловлювалися думки про необхідність повної ліквідації такого органу, з передачею повноважень та функцій комісії Вищій раді правосуддя або ж включення комісії до складу органу суддівського врядування (Вищої ради правосуддя), як окремого підрозділу.

У відповідності з нормою статті 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Аналізуючи положення частини десятої статті 131 Основного Закону та норми Закону України «Про вищу раду правосуддя», можна дійти висновку про дублювання частини повноважень, які стосуються розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів (пункти три, чотири, п'ять частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»), фінансового та організаційного забезпечення судів (пункти чотирнадцять – двадцять частини першої статті 3 того ж Закону). Однак, питання забезпечення добору суддів, їх професійної підготовки та оцінювання, положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів» віднесено до компетенції Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Враховуючи приписи статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, якою визначено обов'язковість (імператив) здійснення правосуддя судом, встановленим законом, можна констатувати важливість (особливу роль) здійснення добору суддів задля забезпечення

принципу верховенства права щодо здійснення правосуддя судом, встановленим законом. Відповідно, з метою забезпечення даної гарантії, доцільним та послідовним, на нашу думку, було б закріплення конституційного статусу органу, який здійснює добір суддів. Конституційне закріплення даного питання сприяло б забезпеченню незалежності судової гілки влади та дотримання гарантій з формування системи судоустрою.

При цьому, з метою уникнення дублювання повноважень органів, які діють в системі судоустрою, та надмірного правового навантаження Основного Закону вважаємо доцільним закріплення за Вищою радою правосуддя повноважень щодо розгляду питань відповідальності суддів та забезпечення незалежності судової гілки влади, забезпечення функціонування системи судоустрою, а за Вищою кваліфікаційною комісією суддів України – питання добору суддів, проведення оцінювання суддів та їх професійної підготовки (перепідготовки).

Натомість, на нашу думку, неефективною (непродуктивною), занадто формалізованою є діюча система добору суддів, яка передбачає внесення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України рекомендації Вищій раді правосуддя, яка, за відсутності перешкод, вносить подання Президентів України. Водночас, враховуючи заходи перевірки та особливості добору кандидатів на посаду судді, які здійснюються Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (здійснення запитів стосовно особи кандидата, перевірка майнового стану, встановлення відсутності перешкод для займання посади судді, наявності професійних навичок тощо), можна дійти висновку про дублювання повноважень комісії та Вищої ради правосуддя щодо внесення подання (надання рекомендації) про призначення на посаду судді. Така процедура свідчить про надмірну формалізацію процесу призначення на посаду судді та вимагає конституційного розмежування функцій Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, з відображенням відповідних повноважень у профільному законодавстві (Законах України «Про Вищу раду правосуддя» і «Про судоустрій і статус суддів»).

Щодо порядку формування Вищої кваліфікаційної комісії України за участі міжнародних експертів. Нормою частини першої статті 951 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що Вищою радою правосуддя для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України утворюється конкурсна комісія та затверджується її персональний склад.

До складу конкурсної комісії входять: 1) три особи, обрані Радою суддів України з числа її членів; 2) три особи з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України, до складу Громадської ради міжнародних експертів, утвореної відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» (частина друга статті 951 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

У преамбулі Конституції України передбачено, що український народ – це громадяни України всіх національностей. Україна відповідно до статті 1 Основного Закону є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Згідно з частиною другою статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування є народ.

Слід зауважити, що влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною. Тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу. Відповідна позиція відображена у рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005. Установча влада є виключним правом народу та порядок здійснення установчої влади народом визначається у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України (Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008).

Частиною першою статті 38 Основного Закону України унормовано, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Такий принцип відповідає міжнародно-правовим стандартам реалізації влади народом. Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні (пункти перший, другий статті 21 Загальної декларації прав людини 1948 року).

Згідно зі статтею 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; с) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

Право на участь в управлінні державними справами є конституційним правом, яке фактично інтегрує політичні права громадянина, що гарантовані Конституцією та законами України. Таке право є загально визнаним політичним правом громадянина, яке гарантується і реалізується шляхом управління державними справами. Наявність такого механізму доступу до управління державними справами виключно громадянами України є гарантією державного суверенітету, основних засад демократії та забезпечення проведення державної політики в інтересах Українського народу.

Враховуючи те, що закріплення правового статусу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України потребує конституційного закріплення (про що йшлося вище), положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (стаття 951 указанного Закону), до складу якої входять три особи з числа міжнародних експертів впливає, що такі особи фактично здійснюватимуть управління державними справами, зокрема, формувати орган державної (судової) влади. Звісно до складу названої конкурсної комісії входять три особи з числа членів Ради суддів України, участь яких в конкурсній комісії може «легалізувати» участь народу у відповідній комісії. Проте міжнародні організації як суб'єкти делегування представників до складу конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не є представниками народу України, а тому не можуть бути носіями державної влади в Україні.

Примітно і те, що міжнародні партнери України також неодноразово звертали увагу на тонкощі відповідної побудови того чи іншого державного органу за допомогою міжнародних експертів та вказували, що створення відповідних органів (конкурсних комісій, комісій, тощо) має носити тимчасовий характер, тобто бути створено на певний строк. Натомість положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо участі в конкурсній комісії з відбору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (органу, повноваження якого закріплені в Основному Законі) не містить положення про строк дії такого положення на відміну від норми про комісію з питань доброчесності та етики (стаття 281 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», яка визнана неконституційною), якою було передбачено шестирічний строк участі міжнародних експертів в такій комісії.

Показовим є також висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) щодо внесення змін до законодавства, яке регулює діяльність Верховного Суду та органів суддівського врядування від 9 грудня 2019 року № 969/2019. Європейська комісія зазначила таке: «такі органи повинні бути створені на перехідний період до досягнення запланованих результатів. Постійне існування такої системи може порушити питання конституційного суверенітету».

Визнаючи такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною) статтю 281 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Конституційний Суд України у своєму рішенні від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 не з акцентував увагу на питанні конституційного суверенітету під час формування відповідного органу. Однак, на нашу думку, відображення питання правомірності формування органу, до компетенції якого віднесено конституційні функції, враховуючи принцип «*jura novit curia*», свідчило б про вмотивованість судового рішення, що, у свою чергу, забезпечило б дотримання принципу верховенства права. Подібний висновок щодо порядку формування Комісії з питань доброчесності та етики висловлено і одним із суддів Конституційного Суду України, який брав участь в ухваленні рішення від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, що знайшло своє відображення в одній з окремих думок.

Подібними за своєю суттю є норми права, які регулюють порядок формування конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

З ухваленням змін до законодавства про судоустрій Вищою радою правосуддя було розпочато процес реформування. У грудні 2019 Вищою радою правосуддя було оголошено про конкурс на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та запропоновано міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України подати своїх осіб до складу конкурсної

комісії. Строк для надання пропозиції міжнародними організаціями двічі продовжувався, проте кандидатів до конкурсної комісії запропоновано не було, у зв'язку з чим у березні 2020 року Вищою радою правосуддя було визнано конкурс на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України таким, що не відбувся. Тобто, на практиці, недосконалість норм права (якість закону) щодо формування конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (стаття 951 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») призвела до неможливості формування такої комісії, як наслідок блокування процесу створення самої Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та блокування процесів добору кандидатів на посаду судді, оцінювання діючих суддів та інших функцій, покладених на комісію.

Висновки. На нашу думку, законодавець, приймаючи норму про формування конкурсної комісії для добору членів Вищої кваліфікаційної комісії України, поміж іншого (негативні висновки Вищої ради правосуддя, висновок Європейської комісії «За демократію через право», заперечень судової гілки влади, відсутність підтримки міжнародних партнерів тощо), не врахував, що за відсутності активної волі міжнародних партнерів (пропонування своїх членів до конкурсної комісії, як суб'єктів делегування) зведе нанівець процес перезапуску органу суддівського врядування з конституційним повноваженнями. Повноваження членів Вищої кваліфікаційної комісії України, які реалізовували свою компетенцію на момент ухвалення Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX, були припинені.

В умовах «кадрового голоду» у судовій гілці влади – нестача суддів складає більше двох тисяч (третина суддівського складу), ухвалення змін щодо порядку формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України без передбачення перехідного періоду (передачу повноважень іншому органу суддівського врядування тощо) ставить під ризик функціонування всієї судової системи, що може призвести до порушення прав людини та принципу верховенства права. Звичайно, законодавець наділений правом внесення змін до законів. Так, Конституційний Суд України рішенням від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 рекомендував Верховній Раді України невідкладно привести положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX та Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX, у відповідність до вказаного рішення. Повертаючись до епіграфа даної статті, вважаємо нагальним питанням ухвалення відповідних змін до законодавства України щодо правового статусу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, як конституційних, так і до профільного законодавства, з урахуванням специфічного статусу такого органу, його значущості, наявного досвіду формування (реформування) та дотримання конституційного права громадян на участь в державних справах.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР . URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.03.2020).
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 20.03.2020).
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. 532 с.
4. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року.
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН.

References

1. *Konstytsiia* Ukrainy: Law of Ukraine of June 28, 1996 No 254k / 96-BP. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (accessed: 03.20.2020).
2. *Pro sudoustriy i status suddiv*: Law of Ukraine of June 2, 2016 № 1402-VIII // «Zakonodavstvo Ukrayiny» / Verkhovna Rada Ukrayiny. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (accessed: 20.03.2020).

3. *Pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrayiny (about Jusice)*: Law of Ukraine of June 2, 2016 № 1401-VIII. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2016. № 28. 532 s.
4. *Universal Declaration of Human Rights* adopted and proclaimed by UN General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948.
5. *The International Covenant on Civil and Political Rights* was adopted on 16 December 1966 by the General Assembly of the United Nations.

Вітюк Д. Л., Вітюк Р. В. Проблеми формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в умовах нової судової реформи

У статті проведено аналіз оновленого законодавства України, в тому числі щодо внесення змін до процедури добору суддів та ролі у цьому процесі Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Виявлено та досліджено зміни у правовому статусі органу, який бере неопосередковану участь у формуванні однієї з головних гілок державної влади в Україні.

Ключові слова: Вища кваліфікаційна комісія суддів, Вища рада правосуддя, кадрове забезпечення, судова реформа.

Vitiuk D. L., Vitiuk R. V. Problems of creation of the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine in the Conditions of New Judicial Reform

Analyzing the provisions of Article 131 of the Constitution of Ukraine, it can be concluded that the constitutional powers to ensure the selection of judges, their professional training and evaluation are within the competence of the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine. At the same time, the legal status of an authority that is vested with constitutional powers to form a judicial branch does not have the legal position of the Constitution of Ukraine, which creates legal uncertainty in the status of such an authority.

According to the authors, the authority of the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine and the High Council of Justice to make a submission (recommendation) on the appointment of a judge is duplicate. Such a procedure demonstrates the excessive formalization of the process of appointment to the position of judge and requires the constitutional separation of the functions of the High Council of Justice and the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine, reflecting the respective powers in the relevant legislation (Laws of Ukraine «On the High Judicial Council» and Law of Ukraine «On Judiciary and Status of Judges»).

A special place in the article is given to the procedure of formation of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine and the imperfection of such procedure, stipulated by the current legislation of Ukraine. In particular, in the opinion of the authors, the formation of state agency whose competence is assigned to constitutional functions is the right to participate in the management of public affairs and, accordingly, is a constitutional right that effectively integrates the political rights of the citizen, guaranteed by the Constitution and laws of Ukraine. Such shortcomings threaten the formation of both the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine in particular and the formation of the judicial branch in general.

Keywords: High Qualifications Commission of Judges, High Council of Justice, staffing, judicial reform.

DOI: 10.33663/2524-017X-2020-11-50