

УДК 347.962:342

Шпеню Дмитро Юрійович –

кандидат юридичних наук,
Заслужений юрист України,
здобувач Харківського національного
університету внутрішніх справ

Вища кваліфікаційна комісія суддів у системі суб'єктів управління службою суддів в Україні

В статті визначається адміністративно-правовий статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів як суб'єкта управління службою суддів в Україні, з'ясовується її місце та особливості в системі органів державної влади. Характеризуються роль та значення Вищої кваліфікаційної комісії суддів в управлінні службою суддів в Україні. Пропонуються шляхи підвищення ефективності функціонування даного органу.

Ключові слова: служба суддів, судді, управління службою суддів, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, адміністративно-правовий статус.

В статье определяется административно-правовой статус Высшей квалификационной комиссии судей как субъекта управления службой судей в Украине, выясняется ее место и особенности в системе органов государственной власти. Характеризуются роль и значение Высшей квалификационной комиссии судей в управлении службой судей в Украине. Предлагаются пути повышения эффективности функционирования данного органа.

Ключевые слова: служба судей, судьи, управление службой судей, Высшая квалификационная комиссия судей Украины, административно-правовой статус.

In the article the administrative and legal status of the High Qualifications Commission of Judges as a regulator of judges in Ukraine, it appears in its place and features in the system of state power. Characterized the role and importance of the High Qualifications Commission of Judges in the Office of Judges of Ukraine. Ways of improving the functioning of the body.

Key words: office of judges, judges, judges Control Service, the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine, administrative and legal status.

Постановка проблеми. Одним із суб'єктів управління службою суддів в Україні є Вища кваліфікаційна комісія суддів. Її статус досі залишається до кінця не з'ясованим, оскільки в розділі 8 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» серед органів суддівського самоврядування даний орган не значиться, але у Рекомендаціях Консультативної ради Європейських суддів № 10 вказується про необхідність обговорення ролі, функцій і повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів як новоствореного додаткового органу. Вона не стала елементом системи суддівського самоврядування. Проте, на практиці вона відіграє важливу роль в підвищенні кваліфікації, кар'єрі та дисциплінарної відповідальності суддів. Як вища кваліфікаційна комісія, так і Вища рада юстиції повинні бути інтегровані в

систему самоврядування суддів на Україні [1, с. 28]. Однак, на відміну від органів суддівського самоврядування, які повністю складаються з діючих суддів, та які обираються виключно самими суддями, Вища кваліфікаційна комісія суддів лише частково складається із суддів (шість суддів із одинадцяти членів). Відповідно, інші члени комісії призначаються іншими державними органами та посадовими особами (Міністром юстиції, Державною судовою адміністрацією та іншими). Саме тому, Вища кваліфікаційна комісія суддів України не належить до системи органів суддівського самоврядування. Отже, даний орган займає особливу роль в управлінні службою суддів в Україні, яка потребує ґрунтовного вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти діяльності суб'єктів

управління судовою системою в Україні досліджували такі вчені, як: А. Л. Борко, В. Д. Бринцев, Р. В. Ігонін, П. Казакевич, М. Г. Мельник, Л. М. Москвич, О. М. Терлецький та багато інших.

Невирішені раніше проблеми. Однак, на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвячені проблемі визначення ролі та значення Вищої кваліфікаційної комісії суддів в управлінні службою суддів в Україні, що іще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Метою статті є визначення значення Вищої кваліфікаційної комісії суддів в управлінні службою суддів в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі **завдання**: визначити положення Вищої кваліфікаційної комісії суддів в управлінні службою суддів в Україні; провести аналіз повноважень Комісії; виявити прогалини та недоліки в законодавчому регулюванні адміністративних повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів та запропонувати шляхи їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Визначаючи роль та значення Вищої кваліфікаційної комісії суддів в управлінні службою суддів, необхідно врахувати специфіку її правового статусу, обумовлену особливим порядком формування, структурою та повноваженнями. Основу правового статусу Комісії закріплено в главі 2 розділу 6 Закону «Про судоустрій та статус суддів», а також Регламентом Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Спочатку з'ясуємо, до якої гілки влади за змістом діяльності, порядку формування та іншим характерним ознакам можна віднести Вищу кваліфікаційну комісію суддів.

Так, відповідно до ст. 92 Закону «Про судоустрій і статус суддів» до складу Комісії входять одинадцять членів, із яких – шестеро суддів (призначаються З'їздом суддів України), дві особи зі складу юристів-науковців (призначаються З'їздом юридичних навчальних закладів та наукових установ), по одній особі, що призначаються Міністром юстиції, Державною судовою адміністрацією та Уповноваженим Верховної Ради з прав людини. Водночас, ані Законом України «Про судоустрій і статус суддів», ані Регламентом Вищої

кваліфікаційної комісії не регламентовано вимоги до кандидатів на членство (крім, членів, які є суддями). При цьому, виходячи із того, які органи та посадові особи уповноважені призначати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, не можна зробити однозначного висновку про те, до якої гілки влади слід віднести досліджуваний орган.

Слід погодитись з І. Л. Самсіним, який зазначає, що істотною умовою забезпечення незалежності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, гарантією від незаконних впливів на її діяльність, є положення про те, що до її складу не можуть бути призначені народні депутати України, члени Кабінету Міністрів України, голови судів, їх заступники, секретарі судових палат, члени Ради суддів України, Вищої ради юстиції, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, а також посадові особи, які мають дисциплінарне стягнення [2, с. 5]. Водночас, законодавством не визначається підзвітність, відповідальність та підконтрольність Вищої кваліфікаційної комісії суддів, на відміну, скажімо, від Державної судової адміністрації, яка підзвітна З'їзду суддів України. При цьому, відповідно до положень Конституції України навіть щодо вищих органів виконавчої влади визначені ті органи або посадові особи, перед якими вони підзвітні та відповідальні. Наприклад, Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України (ст. 113 Конституції України). Тому, на нашу думку, необхідно визначити, перед яким органом відповідальна та підзвітна Вища кваліфікаційна комісія суддів України, оскільки в протилежному випадку, цей орган виявляється взагалі не перед ким не підконтрольний, і не несе жодної відповідальності за свою діяльність.

Ще однією специфічною особливістю складу Комісії є те, що відповідно до ч. 6 ст. 93 Закону «Про судоустрій і статус суддів» судді, які призначені до Вищої кваліфікаційної комісії суддів, не можуть здійснювати правосуддя, але за ними залишається право приймати участь в суддівському самоврядуванні. Те ж саме стосується інших членів Комісії – вони не можуть виконувати повноваження за місцем своєї роботи [3]. Дане законодавче положення має неабияке значення. Роблячи таке

застереження, законодавець виходив з необхідності збереження незалежності та неупередженості членів кваліфікаційної комісії, а також потреби в здійсненні повноважень на постійній основі. При цьому, оскільки строк повноважень членів комісії складає 6 років із збереженням на цей період за ними основного місця роботи, то в законодавстві слід також передбачити неможливість призначення цих же членів на другий строк поспіль.

Іншим питанням, яке слід з'ясувати для того, щоб визначити роль Вищої кваліфікаційної комісії суддів в управлінні службою суддів, це повноваження та функції комісії. Так, повноваження останньої визначені в ст. 91 Закону «Про судоустрій і статус суддів» та п. 2.1 Регламенту Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Функції не зосереджені в якомусь окремому, а містяться в декількох пунктах та підпунктах Регламенту.

В науковій літературі пропонуються різні способи класифікації функцій та повноважень Комісії. Зокрема, Р. В. Ігонін, обґрунтовуючи приналежність Вищої кваліфікаційної комісії суддів до органів виконавчої влади, доводить, що види її функцій та повноважень ідентичні до адміністративно-виконавчих функцій. Автор поділяє функції та повноваження комісії на: оперативно-виконавчу; нормотворчу; юрисдикційну, оперативного керівництва; орієнтування [4, с. 36]. М. Г. Мельник поділяє повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України на повноваження юрисдикційного та неюрисдикційного характеру. Більшість із них, на думку науковця, мають неюрисдикційний характер і пов'язані зі здійсненням обліку, контролю, виконанням функцій кадрового та інформаційного забезпечення судової системи [5, с. 19]. О. М. Терлецький зазначає, що Вища кваліфікаційна комісія суддів України є тим важливим органом в системі судоустрою держави, який безпосередньо формує судоустрій, проводячи підготовку професійних суддів та нагляд за порядком здійснення правосуддя [6], тобто фактично автором виділяється два види функцій – наглядова та кадрова.

Погоджуючись з думкою М. Г. Мельник, вважаємо, що всі функції та повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів можна поділити на дві великі групи (юрисдикційні та

неюрисдикційні), які, в свою чергу, можна класифікувати на підгрупи.

В науці адміністративного права неюрисдикційні повноваження визначаються як процесуальну форму здійснення нормативно визначеної адміністративно-процесуальними нормами однорідної групи організаційно-розпорядчих процедурно-процесуальних дій, які не стосуються правового захисту чи вирішення спору про право і спрямовані на вирішення індивідуальної адміністративної справи шляхом прийняття юридично-владного офіційно оформленого рішення [7, с. 186-187]. Таким чином, у відношенні до неюрисдикційних повноважень та функцій Вищої кваліфікаційної комісії суддів слід зазначити, що це такі напрямки її діяльності, які не пов'язані з вирішенням спорів про право, та реалізуються за допомогою виконання наданих законодавством прав та обов'язків.

Неюрисдикційні повноваження Комісії можна поділити на такі підгрупи:

1) кадрове забезпечення судів професійними судьями: проведення добору кандидатів на посаду судді вперше; внесення до Вищої ради юстиції рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді для подальшого внесення відповідного подання Президентові України; надання рекомендацій про обрання на посаду судді безстроково або відмовлення у наданні такої рекомендації тощо;

2) інформаційно-аналітична діяльність: ведення обліку даних про кількість посад суддів у судах загальної юрисдикції, в тому числі вакантних; ведення обліку даних про кількість адміністративних посад у судах загальної юрисдикції та негайне повідомлення відповідної ради суддів, Вищої ради юстиції про утворення вакантної посади голови суду, заступника голови суду; робота із інформаційними запитами громадян, інших фізичних та юридичних осіб тощо;

3) організаційно-розпорядча діяльність: організація власної діяльності, здійснення керівництва (голова Комісії), повідомлення інших членів про дату, місце проведення засідання тощо. Дана підгрупа повноважень зумовлена необхідністю самоорганізації своєї діяльності, для чого затверджується Регламент Вищої кваліфікаційної комісії суддів;

4) діяльність у сфері міжнародного співробітництва: організація та проведення офіційних зустрічей за участю іноземних або міжнародних делегатів; участь у розробці спільних проектів щодо покращення функціонування судової влади, підвищення рівня кваліфікації суддів тощо.

Що стосується юрисдикційних повноважень, то, на думку С. Г. Стеценка, юрисдикційні повноваження – це права та обов'язки, спрямовані на вирішення справ про адміністративні правопорушення та інші правові спори, які виникають тоді, коли йдеться про вирішення справ, в основі яких є порушення норм права [8, с. 264–285]. Таким чином, юрисдикційні функції та повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів включають в себе ті напрямки діяльності (або ті права та обов'язки), які тим чи іншим чином пов'язані з вирішенням спору, застосуванням примусу (адміністративного), порушенням правових норм. В діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів ці повноваження та функції присутні в меншій, ніж неюрисдикційні, мірі, однак, відіграють не менш важливу роль в її правовому (зокрема, адміністративно-правовому) статусі.

Так, юрисдикційні повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів можна класифікувати на дві підгрупи:

1) діяльність в сфері дисциплінарного провадження щодо суддів, відсторонення та звільнення їх з посади з підстав, пов'язаних з порушенням суддею законодавства: прийняття рішення на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора України про відсторонення судді від посади у зв'язку із притягненням до кримінальної відповідальності; здійснення розгляду заяв та повідомлень про дисциплінарну відповідальність суддів місцевих та апеляційних судів та за наявності підстав порушення дисциплінарної справи і здійснення дисциплінарного провадження тощо;

2) участь у розгляді та вирішенні спорів, що виникають у зв'язку з діяльністю та прийнятими Комісією рішеннями: участь представника Комісії в судовому засіданні, яке ініційовано суддею або іншою особою, яка оскаржує дію або рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів; участь представника Комісії в засіданні Вищої ради

юстиції щодо розгляду скарги на рішення Комісії тощо.

Таким чином, в діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів реалізуються як юрисдикційні, так і не юрисдикційні повноваження та функції. На основі цього неможливо зробити однозначний висновок про те, до якої з гілок влади належить цей державний орган, оскільки кожний державний орган (включаючи органи судової та законодавчої влади) в тій чи іншій мірі здійснюють адміністративні юрисдикційні або неюрисдикційні повноваження. У зв'язку з цим необхідно визначити правову природу рішень, які приймає Вища кваліфікаційна комісія суддів України для реалізації своїх юрисдикційних та неюрисдикційних повноважень та функцій.

З цієї позиції даний орган можна, дійсно, віднести до органів виконавчої влади. Однак, наявність декількох атрибутів виконавчого органу є недостатньо переконливим фактом для того, щоб зробити однозначний висновок про віднесення Вищої кваліфікаційної комісії суддів до органів виконавчої влади. Тому слід перевірити відповідність Вищої кваліфікаційної комісії суддів іншим ознакам судової або виконавчої влади. Для початку визначимо ці ознаки.

В спеціальній науковій літературі до ознак судово-владних відносин належать такі: 1) виникають у процесі реалізації органами судової влади своїх функцій; 2) мають в якості обов'язкового суб'єкта судову владу – один або відразу декілька її носіїв - органів судової влади – суд, суди, суддю, суддів; 3) завжди публічні, оскільки всі види судочинства здійснюються тільки від імені держави; 4) є відносинами влади і підпорядкування, а тому характеризуються юридичним нерівністю суду і сторін, що беруть участь у справі; 5) їх мета – вирішення конфліктів шляхом застосування судами, судьями норм права; 6) відрізняються особливою процесуальною формою; 7) характеризуються специфічним правовим режимом забезпечення законності та правового захисту [9, с. 3].

Ознаками виконавчої влади узагальнюються в такому: 1) виявляється у суспільних відносинах, які мають складну політико-правову природу і виникають у результаті здійснення спеціально створеними

органами владно-політичних та владно-адміністративних функцій; 2) як підсистема державної влади разом із законодавчою та судовою владою вона утворює єдиний організм держави; 3) вона здійснює організаційно-управлінську функцію державної влади; 4) вона через відповідний механізм бере участь у прийнятті рішень і нормативних актів законодавчої влади (або впливає на їх прийняття) та здійснює їх реалізацію [10, с. 37].

Таким чином, Вища кваліфікаційна комісія суддів в однаковій мірі характеризується як ознаками судової, так і ознаками виконавчої влади. Зокрема, в першому випадку мова йде про такі атрибути, як: 1) обов'язковим суб'єктом, крім інших посадових осіб, є суддя; 2) діяльність спрямована на реалізацію завдань судової влади (здійснення правосуддя та інших функцій), однак, безпосередньо не реалізовує ці завдання; 3) є публічним органом влади-підпорядкування тощо. Стосовно ознак виконавчої влади, то Вища кваліфікаційна комісія суддів відповідає таким з них: 1) здійснення організаційно-управлінських функцій; 2) виносить рішення, які за своєю правовою природою належать до управлінських актів різних видів; 3) має в своєму розпорядженні спеціальний державно-примусовий механізм, який забезпечує обов'язковість прийнятих Комісією рішень тощо.

Отже, Вищу кваліфікаційну комісію суддів неможна віднести ні до судової, ні до виконавчої, ні до законодавчої влади. Цей орган доцільно назвати «адміністративно-виконавчим органом в судовій владі», оскільки (якщо тільки прийняти за постулат твердження про те, що систему судової влади утворюють не тільки суди або судді (які є єдиними носіями судової влади), але і допоміжні органи та посадові особи), Вища кваліфікаційна комісія суддів реалізує судове управління (адміністрування). У зв'язку з цим, неможна погодитись з думкою Р. В. Ігоніна про те, що це орган виконавчої влади, а також про те, що будь-який державний орган в Україні неодмінно належить до однієї з гілок влади: законодавчої, виконавчої або судової, оскільки в державному механізмі є органи з особливим статусом, що за характером своєї діяльності не відносяться до жодної з цих гілок.

Яскравим прикладом такого органу є прокуратура.

Таким чином, Вища кваліфікаційна комісія суддів України є органом державної влади в системі судової влади з особливим статусом. Це дозволяє визначити роль та значення Комісії в управлінні службою суддів.

П. Казакевич, характеризуючи завдання Вищої кваліфікаційної комісії суддів в системі судової влади, не погоджується з твердженнями, що самі судді не можуть вирішувати питання про накладення чи дострокове зняття дисциплінарних стягнень щодо своїх колег, а також здійснювати добір кадрів на посади суддів. Виключне та повне надання цих повноважень органам, які формуються винятково з представників суддівського корпусу матиме вкрай негативні наслідки [11, с. 39]. Автор не пояснює суть таких наслідків, однак очевидно, що ними можуть бути як службові зловживання, що виявлятимуться в наданні переваги одним кандидатам перед іншими, так і зайве витрачання часу суддями (відволікання від функції здійснення правосуддя) на те, щоб здійснювати добір кандидатів, проводити конкурс, порушувати та здійснювати дисциплінарні провадження та виконувати інші функції, які насправді потребують постійно діючого, спеціально утвореного для цього органу, яким є Вища кваліфікаційна комісія суддів. Одночасно, може виникнути питання про те, чи не доцільно було б покласти повноваження щодо формування суддівського корпусу, здійснення дисциплінарних проваджень та інших на Державну судову адміністрацію та її територіальні управління. Проте, це суперечило б принципу незалежності суддів. Тому, утворення такого органу, як Вища кваліфікаційна комісія суддів України, саме в тому складі, який передбачений в ст. 92 Законом «Про судоустрій і статус суддів» є цілком обґрунтованим.

Висновки. Узагальнюючи проведений аналіз повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, можна зробити висновок про те, що її значення в управлінні службою суддів полягає у: 1) визначенні потреби в суддівських кадрах, в тому числі вакантних адміністративних посад, їх доборі, підготовці, відборі та розстановці; 2) забезпеченні прозорості, відкритості та доступності

процедури добору кандидатів на посаду суддів, а також проведення конкурсу на заміщення вакантної посади; 3) здійсненні контролю за дотриманням суддями службової дисципліни, належним виконанням своїх обов'язків по відправленню правосуддя, застосуванні щодо них заходів дисциплінарного впливу або надання рекомендацій щодо їх звільнення; 4) забезпеченні прозорості, відкритості та об'єктивності процедури дисциплінарного провадження щодо судді та винесення справедливого рішення в ньому; 5) здійсненні міжнародного співробітництва в сфері професійного розвитку судової влади, підвищення рівня законності, об'єктивності здійснення правосуддя, боротьби з корупцією серед суддів всіх рівнів.

Таким чином, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, як державний орган в системі судової влади зі спеціальним статусом, відіграє важливу роль у здійсненні управління службою суддів України. Однак, в наслідок того, що статус цього органу та його членів

чітко не визначений законодавством (регламентований лише в частині повноважень та функцій, а також порядку призначення), то не можна мати цілковиту впевненість в тому, що Вища кваліфікаційна комісія виконує свої функції об'єктивно з дотриманням вимог законодавства. Відсутність прямо закріпленої в законодавстві відповідальності членів Комісії створює умови для всілякого роду зловживань та порушень з їх сторони. Отже, подальший розвиток адміністративно-правового статусу Комісії та її ролі в управлінні службою суддів України повинен відбуватися в напрямку уточнення відповідного статусу, окреслення межі підзвітності та підконтрольності цього органу та його членів, що є необхідною умовою забезпечення дійсно відкритої, об'єктивної, доступної та прозорої процедури добору кандидатів на посаду судді та проведення конкурсу на заміщення цієї посади, а також процедури дисциплінарного провадження щодо суддів.

Список використаних джерел:

1. Органы судейского самоуправления. Карьера судей: Доклад Рабочей группа «Независимые судебные системы». – Страсбург, 2011 – 280 с. – [Електронний ресурс]. – [Режим доступу] : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/source/judic_reform/Independant_Judicial_Systems_rus.pdf
2. Самсін І. Л. Вища кваліфікаційна комісія суддів України: досвід перших років та ключові завдання / І. Л. Самсін // Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – 2012. – № 3. – С. 4-11.
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст. 529.
4. Ігонін Р. В. Адміністративно-правова природа Вищої кваліфікаційної комісії суддів України / Р. В. Ігонін // Адвокат. – 2011. - №2(125). – С. 34-38.
5. Мельник М. Г. Статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у процесі призначення на посаду судді: генезис, проблемні питання, шляхи вирішення / М. Г. Мельник // Наше право. – 2010. – № 4 ч. 2. – С. 18-21.
6. Терлецький О. М. Вища кваліфікаційна комісія суддів та її роль в системі судоустрою України / О. М. Терлецький // XI Міжнародна наукова інтернет-конференція «Актуальні проблеми сучасної науки. – 2014. – [Електронний ресурс]. – [Режим доступу] : <http://intkonf.org/terletskiy-o-m-vischa-kvalifikatsiyna-komisiya-suddiv-ta-yiyi-rol-v-sistemi-sudoustroyu-ukrayini/>
7. Іваненко Я. Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження: дис. ... канд. юр. наук: спеціальність : 12.00.07 / Яна Леонідівна Іваненко ; Класичний приватний університет. – Київ, 2011. – 213 с.
8. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
9. Туркіна І. Є. Судова влада як соціальний феномен / І. Є. Туркіна // Державне будівництво. – 2011. – № 1. – [Електронний ресурс]. – [Режим доступу] : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2011_1_35.pdf.

10. Адміністративне право. Загальна частина : навчальний посібник / Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

11. Казакевич П. Статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів України / П. Казакевич // Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – 2013. – № 1. – С. 38-43.