

Адміністративно-правова природа Вищої кваліфікаційної комісії суддів України



Р. В. Ігонін,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та
історії держава і права
Національного університету
державної податкової служби
України

Метою статті є дослідження правової природи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а її завданнями – розгляд законодавчого визначення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, встановлення його повноти та відповідності вітчизняним правовим реаліям, аналіз повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, розкриття її функцій, формулювання висновків стосовно особливостей правової природи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Окремі аспекти функціонування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України висвітлювалися в працях Ю. М. Кармазіна, В. Т. Маляренка, І. Є. Марочкина, Л. М. Москвич, С. В. Подкопаєва, А. О. Селіванова, В. С. Стефанюка, В. І. Шишкіна та ін

Ч. 1 ст. 90 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає Вищу кваліфікаційну комісію суддів України як постійно діючий орган у системі судоустрою України [1].

В ч. 2 ст. 90 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» додатково роз'яснюється, що Вища кваліфікаційна комісія суддів України є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, самостійний баланс та рахунки в органах Державного казначейства України [1].

Не може не здивувати запропоноване законодавцем визначення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України всього лише як органу. Який орган має на увазі законодавець – державний, громадський чи якийсь інший? На жаль, це питання залишається відкритим.

Навряд, чи таке визначення правового статусу цього державного органу є достатнім для з'ясування його дійсної правової природи в рамках визначеного положеннями чинної Конституції України розподілу державної влади на три гілки влади – законодавчу, виконавчу і судову.

Відсутність системного підходу щодо організації і диференціації всієї сукупності органів державної влади призводить до численних непорозумінь з приводу їхнього «місця знаходження» в системі владних координат, породжує дискусії серед науковців та практиків щодо їхньої правової природи, створює умови для надання їм невластивих повноважень, взаємопроникнення їхніх компетенцій, дублювання повноважень та значного ускладнення у процесі реалізації завдань і функцій держави. Постійні зміни законодавства, що регламентують діяльність і організацію органів державної влади, є незаперечним свідченням нестабільності і нерегульованості ієрархічно-просторових взаємозв'язків в рамках, у яких вони функціонують.

Згадані методологічні прорахунки і недоліки безпосередньо позначилися також і на визначенні правової природи і місця Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Оскільки із запропонованого законодавцем формального, нормативно-правового визначення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не вбачається можливим встановити її правову природу ми змушені вдатися до аналізу правової природи повноважень цього органу.

Відповідно до ч. 1 ст. 91 Закону України «Про судоустрій і статус

У статті розглядається правова природа Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Аналізується суть і зміст її повноважень. Виокремлюються функції Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Наголошується на адміністративно – правовій природі повноважень цього органу. Визначається місце Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в системі органів державної влади України.

Ключові слова: Вища кваліфікаційна комісія суддів України, правова природа, повноваження, функції

суддів» Вища кваліфікаційна комісія суддів [1]:

- 1) веде облік даних про кількість посад судді у судах загальної юрисдикції, в тому числі вакантних;
- 2) веде облік даних про кількість адміністративних посад у судах загальної юрисдикції та негайно повідомляє відповідну раду суддів, Вищу раду юстиції про утворення вакантної посади голови суду, заступника голови суду;
- 3) проводить добір кандидатів на посаду судді вперше, в тому числі організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит;
- 4) вносить до Вищої ради юстиції рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді для подальшого внесення відповідного подання Президентом України;
- 5) надає рекомендацію про обрання на посаду судді безстроково або відмовляє у наданні такої рекомендації;
- 6) визначає потреби в державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України;
- 6-1) затверджує відповідно до критеріїв, визначених у положенні про порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, перелік юридичних вищих навчальних закладів, які здійснюватимуть таку підготовку;
- 7) приймає рішення про відсторонення судді від посади у зв'язку з притягненням його до кримінальної відповідальності на підставі вмотивованої постанови Генерального прокурора України;
- 8) розглядає заяви та повідомлення про дисциплінарну відповідальність суддів місцевих та апеляційних судів та за наявності підстав порушує дисциплінарні справи і здійснює дисциплінарне провадження;
- 9) приймає рішення за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав застосовує дисциплінарне стягнення до суддів місцевих та апеляційних судів;
- 10) приймає рішення про дострокове зняття застосованого до судді дисциплінарного стягнення;
- 11) здійснює інші повноваження, передбачені законом.

Згідно з ч. 2 ст. 91 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Вища кваліфікаційна комісія суддів України має право витребувати та одержувати необхідну інформацію від суддів, Державної судової адміністрації України, органів суддівського самоврядування та інших судових органів, 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 якої

тягне за собою відповідальність, установлену законом [1].

Передусім, розглядаючи повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, ми маємо визначити їх правову природу, виходячи з конституційного розподілу державної влади.

Ст. 75 Конституції України визначає, що «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України». У свою чергу, ст. 124 Конституції України встановлює — «правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються», а ч. 1 ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» констатує: «Судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом». Ч. 1 ст. 3 згаданого Закону визначає склад судової системи України, яку утворюють «суди загальної юрисдикції та суд конституційної юрисдикції» [1].

Наведені нами положення нормативно-правових актів, що встановлюють засади функціонування законодавчої і судової влади не підлягають розширеному тлумаченню, яке б допустило включення до складу органів, які репрезентують законодавчу і судову владу будь-яких інших державних органів окрім Верховної Ради України і суду.

По-іншому влаштована система органів виконавчої влади. Розділ VI Конституції не встановлює вичерпного переліку органів виконавчої влади, що створює потенційну можливість для включення всіх інших органів, які не охоплюються поняттями органу законодавчої чи органів судової влади, до складу органів виконавчої влади. Ця потенційна можливість, до того ж, підсилюється неможливістю віднесення державного органу до гілки влади, яка не передбачена Конституцією України. Однак, щоб остаточно переконатися в можливості включення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України до складу органів виконавчої влади, нам необхідно проаналізувати поняття виконавчої влади, її функції та співвіднести з ними повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

С. Я. Вавженчук визначає виконавчу владу як один з складових елементів державної влади, який діє через систему органів виконавчої влади від загальнодержавного і до місцевого рівня, специфічний суб'єкт конституційно-правових відносин, на який Конституцією України і законами України покладається реалізація ряду базових функцій, серед яких домінує місце займає функція виконання законів [2, 23].

В. В. Лазарєв охарактеризував виконавчу владу через призму її похідної від законодавчої влади природи. Тому, діяльність органів виконав-

чої влади не має суперечити закону і має бути націлена на його виконання. Ця обставина пояснює походження поняття «виконавчої влади» [3, 13-15]. Метою цієї влади є реалізація управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, ухвалених або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це становить сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади й характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади [4, 18–20].

Своєю чергою, Д. Ковальов наголошував, що: «принципова відмінність виконавчої влади від інших гілок державної влади <...> полягає в тому, що основним її призначенням є організація виконання актів законодавчої влади та інших нормативних актів...» [5, 123].

Водночас, далеко не всі вчені погоджувалися із таким «спрощеним» тлумаченням виконавчої влади. Багато з них наголошували на розмаїтті і комплексній природі тих функцій, які виконує виконавча влада [6, 387–388; 7, 360; 8, 34].

Як писав К. С. Бельський: «Спроби на теоретичному рівні вірно дослідити категорію виконавчої влади і сформулювати її поняття без чіткого визначення функцій даної влади не можуть бути успішними» [9, 14]. Розділяючи погляди К. С. Бельського Д. М. Бахрах наголошував на тому, що, розкриваючи функціональну направленість діяльності виконавчої влади, ми тим самим з'ясовуємо її зміст» [10, 168].

Ми цілком підтримуємо такий підхід до дослідження виконавчої влади. Дійсно процес формулювання поняття виконавчої влади має базуватися на попередньому аналізі її функцій. Функції як найкраще розкривають правову природу, напрямки здійснення та призначення повноважень, які складають матерію виконавчої влади, як і будь-якої іншої влади в принципі.

До того ж, функції є відносно самодостатнім характеризуючим елементом виконавчої влади, що дозволяє нам зрозуміти її сутність навіть поза межами визначення її поняття.

Зокрема, серед функцій виконавчої влади М. В. Черноголовкіна виокремлює: нормотворчу (прийняття органами виконавчої влади підзаконних нормативно-правових актів), оперативно-виконавчу (включає в себе організацію виконання і виконання законів та інших нормативно – правових актів), юрисдикційну (охоплює собою притягнення до дисциплінарної, адміністративної відповідальності тощо) [11, 8–10].

Д. Н. Бахрах, аналізуючи функції органів виконавчої влади, виділяє:

- а) функції орієнтування: прогнозування, планування, нормативного регулювання, методичного керівництва;
- б) функції забезпечення: кадрового, матеріаль-

но-технічного, фінансового, організаційно-структурного, інформаційного, правозастосовчого забезпечення;

- в) функції оперативного керівництва: безпосереднього регулювання діяльності, обліку, контролю, оцінки і застосування засобів впливу [10, 165–168].

О. В. Хоменко, досліджуючи діяльність органів виконавчої влади, поряд з іншими функціями акцентує увагу на існуванні функції позавідомчого контролю і додає, що виконавча влада передбачає не лише виконання законів, а й здійснення загального керівництва державними справами [12, 100–101].

Із врахуванням наведених нами здобутків юридичної науки, щодо функціональної природи виконавчої влади, слід проаналізувати повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та визначити можливість їх співвідношення з «типовими» повноваженнями органів виконавчої влади.

Переходячи до аналізу повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, вважаємо за доцільне виокремити із попередньо наведених прикладів функцій органів виконавчої влади ті функції, які можуть бути притаманними діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. До таких, за нашим переконанням, слід віднести: оперативно-виконавчу; нормотворчу; юрисдикційну, оперативного керівництва; орієнтування.

Тепер, спробуємо співвіднести виокремлені нами функції з повноваженнями Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, що передбачені ч. 1 ст. 91 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Передусім, слід звернути увагу на оперативно-виконавчу функцію, яка пов'язана з основною діяльністю органів виконавчої влади – виконанням законів. Присутність цієї функції у системі функцій Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є більш ніж очевидною. Фактично вся діяльність цього органу державної влади спрямована на реалізацію законодавчих норм (наприклад, Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). На виконання приписів закону Вища кваліфікаційна комісія суддів України має право приймати правозастосовчі акти з питань віднесених до її компетенції (наприклад, рішення про призначення на посаду Вищою кваліфікаційною комісією суддів України ректора Національної школи суддів України, рішення про накладення або дострокове зняття дисциплінарного стягнення, рішення про відсторонення судді від посади у зв'язку з притягненням його до кримінальної відповідальності).

Вияв нормотворчої функції Вищої кваліфікаційної комісії суддів України ми вбачаємо у

повноваженні цього органу затверджувати статут Національної школи суддів України, який по суті є підзаконним правовим актом.

Своєю чергою, юрисдикційна функція реалізується через повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України розглядати заяви та повідомлення про дисциплінарну відповідальність суддів місцевих та апеляційних судів та, за наявності підстав, порушувати дисциплінарні справи і здійснює дисциплінарне провадження; приймати рішення за результатами дисциплінарного провадження і застосовувати дисциплінарне стягнення до суддів місцевих та апеляційних судів; приймати рішення про дострокове зняття застосованого до судді дисциплінарного стягнення.

Функцією оперативного керівництва можна охопити повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у сферах:

- а) обліку і контролю — веде облік даних про кількість посад судді у судах загальної юрисдикції, в тому числі вакантних; веде облік даних про кількість адміністративних посад у судах загальної юрисдикції та негайно повідомляє відповідну раду суддів, Вищу раду юстиції про утворення вакантної посади голови суду, заступника голови суду;
- б) застосування засобів впливу — приймає рішення про відсторонення судді від посади у зв'язку з притягненням його до кримінальної відповідальності на підставі вмотивованої постанови Генерального прокурора України;
- в) кадрового забезпечення — проводить добір кандидатів на посаду судді вперше, в тому числі організує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит; вносить до Вищої ради юстиції рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді для подальшого внесення відповідного подання Президентові України; надає рекомендацію про обрання на посаду судді безстроково або відмовляє у наданні такої рекомендації;

До функції орієнтування можна віднести повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України стосовно визначення потреби в державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України.

Проаналізувавши повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України на предмет їх співвідношення із «типовими» функціями органу виконавчої влади, ми дійшли висновку про *належність цього специфічного державного органу до органів виконавчої влади*. Передбачаємо заперечення, обґрунтовані тим, що згідно з чинним законодавством України правовий статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не визна-

чений як правовий статус органу виконавчої влади. З іншого боку, також може ставитися під сумнів наскільки виправданою є ситуація, за якої орган виконавчої влади вирішує питання у сфері судової влади: дисциплінарної відповідальності суддів, формування кадрового корпусу суддів.

Загальновідомо, що положення закону не може суперечити приписам Конституції України. Як нами зазначалося вище, вся державна влада в Україні поділяється на законодавчу, виконавчу і судову. Положення Конституції, які встановлюють поділ державної влади є категоричними та мають абсолютне значення. Це означає, що поза простором визначених Конституцією гілок влади не може існувати влада, яка претендує на статус державної. Відповідно до цього, правий статус, або краще сказати характер владних повноважень, всіх без винятку органів державної влади та будь-яких інших публічних утворень, що наділені делегованими державою повноваженнями, має визначатися згідно з встановленою системою владних координат.

У випадку, якщо законодавець з тих чи інших причин «оминув» своєю увагою проблему визначення статусу того чи іншого органу державної влади відповідно до конституційного принципу поділу влад, це аж ніяк не означає, що даний орган «випав» за межі існуючого поділу державної влади. В іншому разі буде поставлена під сумнів державно-владна природа його повноважень. З огляду на зазначене, Закон України «Про судoustрій і статус суддів», який закріплює статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не може визначати цей статус якимось «своєрідно», відмінно від конституційно встановлених засад організації державної влади в Україні.

Тому, на наше переконання, уникнення законодавцем визначення правового статусу органу державної влади у рамках законодавчої, виконавчої, судової гілки влади не повинно використовуватися як аргумент — заперечення проти визначення правової природи цього органу, принаймні, на теоретичному рівні. При цьому, таке визначення має базуватися на ключових характеристиках організаційно-функціональних засад функціонування органу державної влади, правовий статус якого має бути встановлено.

Навіть більше того — якщо законодавець прямо визначить правовий статус органу державної влади стосовно принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, дослідник все ще не позбавлений простору для критики встановленого законодавцем правового статусу, якщо він буде визначений помилково чи не коректно в контексті закріплених Конституцією України основних, базових характеристик державно-владних повноважень, властивих кожній з окремо «взятих» гілок державної влади.

Друге потенційне зауваження, яке, нагадаємо, стосується виправданості і доцільності надання органу виконавчої влади повноважень у царині дисциплінарної відповідальності і формування кадрового корпусу суддів, на нашу думку, за дотримання певних умов функціонування цього органу, втрапить актуальність і значення, яке воно б справедливо мало за їх відсутності. Під такими умовами ми маємо на увазі реальні і дієві гарантії незалежності цього органу державної влади від будь-якої з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової).

Водночас, звертаючись до проблеми доцільності надання повноважень юрисдикційного і кадрового забезпечення системи судів загальної юрисдикції органу виконавчої влади доводиться визнати одну очевидну обставину – самі судді не можуть вирішувати питання про накладення чи дострокове зняття дисциплінарних стягнень щодо своїх колег, а також здійснювати «підбір» кадрів на посади суддів. Виключне та повне надання цих повноважень органам, які повністю сформовані за рахунок представників суддівського корпусу призведе до виникнення стійкої, замкненої системи корупційних зв'язків, розвинених на основі професійної спільності інтересів та корпоратив-

ної взаємодопомоги у «вирішенні певних проблем», а відтак до порушення засадничого для управлінської діяльності принципу – принципу неупередженості. По-друге, реалізація цих повноважень, в принципі, не є характерною для суддів, оскільки за своїми сутнісними характеристиками проаналізовані повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є типовими для виконавчої влади. Навіть, якщо б ці повноваження були надані суддям, ми були б змушені визнати їх делеговану природу і погодитися з фактом надання суддям, не просто якихось аморфних державно-владних повноважень, а саме державно-владних повноважень, властивих виконавчій гілці влади.

З огляду на висновки, яких ми дійшли стосовно природи тих повноважень, що здійснюються Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та недоцільності надання їх суддям, а також неможливості їх виконання законодавчою гілкою влади, залишається єдина можлива альтернатива, яка природно може посісти «вакантне місце» – незалежний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом в системі судоустрою України. Цим органом, як ми вважаємо, і є Вища кваліфікаційна комісія суддів України.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Закон України “Про судоустрій і статус суддів” від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Вісник Верховної Ради України. – 2010. – № 142. – Ст. 1125.
2. *Вавженчук С. Я.* Конституційні основи розвитку виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / С. Я. Вавженчук. – Острого, 2008. – 203 с.
3. Общая теория государства и права / [Афанасьев В. С., Братко А. Г., Герасимов А. П. и др.]; под общ. ред. Лазарева В. В. – М. : Юрист, 1994. – 360 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право / [С. В. Кивалов; М. П. Орзіх; В. М. Гаращук]; за заг. Ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид. дім „Ін Юре”, 2002. – 668 с.
5. *Бобылев А. И.* Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления / Бобылев А. И., Горшкова Н. Г., Ивакин В. И. – М. : ИД «Право и государство», 2003. – 304 с.
6. *Блунчли И. К.* Общее государственное право / Иоганн-Каспар Блунчли. – М. : Унив. тип., 1865. – 454 с.
7. *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. – 6-е изд. / Н. М. Коркунов. – С.-Пб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1908. – 632 с.
8. *Эбзеев Б. С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный суд : учеб. пособие для вузов / Борис Сафарович Эбзеев. – М. : Закон и право : ЮНИТИ, 1996. – 349 с.
9. *Бельский К. С.* О функциях исполнительной власти / К. С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14-21.
10. *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2000. – 640 с.
11. *Черноголовкин Н. В.* Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – 216 с.
12. *Хоменко О. В.* Виконавча влада : соціально-правова природа, особливості : дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Хоменко. – Х., 2005. – 209 с.

Игонин Р. В. Административно-правовая природа Высшей квалификационной комиссии судей Украины

В статье рассматривается правовая природа Высшей квалификационной комиссии судей Украины. Анализируется сущность ее полномочий. Выделяются функции Высшей квалификационной комиссии судей Украины. Подчеркивается административно-правовая природа полномочий этого органа. Определяется место Высшей квалификационной комиссии судей Украины в системе органов государственной власти Украины.

Ключевые слова: Высшая квалификационная комиссия судей Украины, правовая природа, полномочия, функции

Igonin Ruslan. The administrative-legal nature of the Higher Qualification Commission of Judges of Ukraine

In this article the legal nature of the Higher Qualification Commission of Judges of Ukraine is considered. The nature and context of its powers is analyzed. The functions of the Higher Qualification Commission of Judges of Ukraine are singled out. Emphasis is placed on administrative-legal nature of the powers of this body. The place of the Higher Qualification Commission of Judges of Ukraine in the government of Ukraine is defined.

Key words: Higher Qualifications Commission of Judges of Ukraine, legal nature, powers, functions