

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.12.15>

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИЩОЇ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ КОМІСІЇ СУДДІВ ЯК СУБ'ЄКТА РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

Попик Анна Валеріївна,
здобувач
(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті актуалізується та систематизується наукова думка про правове становище Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – Комісії) як суб'єкта реалізації кадрової політики у системі правосуддя нашої держави. Визначено правовий статус цього державного колегіального органу суддівського врядування як суб'єкта реалізації кадрової політики у зазначеній системі, а також уточнено структуру цього статусу.

Обґрунтовано, що організаційний блок статусу Комісії відображає його структурну природу, яка дозволяє зрозуміти місце цього органу у структурі системи суб'єктів суддівської публічної адміністрації та в структурі суб'єктів публічної адміністрації України загалом. При цьому інший складник статусу Комісії (компетенційний блок) складається з двох основних елементів: предмета відання (сфера забезпечення якості суддівського корпусу та належного рівня авторитету суду і суддів у суспільстві) та повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

У висновках до статті узагальнюються отримані результати дослідження. Зроблено висновок, що Вища кваліфікаційна комісія суддів України створена в якості державного органу, який своїми колективними рішеннями суттєво впливає на стан реалізації кадрової політики у системі правосуддя нашої держави. Отже, ті чи інші обставини, які перешкоджають якісному та ефективному функціонуванню Комісії, фактично призводять до того, що вся система правосуддя держави не спроможна функціонувати належним чином. Це є цілком закономірним, адже здебільшого саме від рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України залежить подолання поточної кадрової кризи у суддівському корпусі, вчасне переведення, відрядження суддів, кваліфікування суддів тощо.

У контексті викладеного нагальною є потреба вирішення проблем правового регулювання діяльності Комісії, які блокують функціонування цього державного органу. Насамперед необхідне «перезавантаження» Комісії в частині питань, які визначають процес формування складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, зменшення впливу іноземців на цей процес, результатом якого (з кінця 2019 року) стало те, що в Україні взагалі не функціонує Вища кваліфікаційна комісія суддів України, а тому унеможлиблюється належна реалізація кадрової політики в системі правосуддя.

Ключові слова: Вища кваліфікаційна комісія суддів України, кадрова політика, компетенція, повноваження, правовий статус, система правосуддя.

**PECULIARITIES OF THE LEGAL STATUS
OF THE HIGH QUALIFICATION COMMISSION OF JUDGES
AS A SUBJECT OF REALIZATION OF HUMAN RESOURCE POLICY**

Popyk Anna Valeriivna,
PhD Student
(Scientific Institute of Public Law, Kyiv,
Ukraine)

The article updates and systematizes the scientific idea of the legal status of the Higher qualification Commission of judges of Ukraine as a subject of implementing personnel policy in the justice system of our state. The legal status of this state collegial body of judicial self-government as a subject of personnel policy implementation in this system has been determined, and the structure of this status has been clarified.

It is proved that the organizational block of the status of the Commission reflects its organizational nature, which allows us to understand the place of this body in the structure of the system of subjects of judicial public administration and in the structure of subjects of public administration of Ukraine as a whole. At the same time, another component of the Commission's status (the competence block) consists of two main elements: the subject matter (the sphere of ensuring the quality of the judicial corps and the proper level of authority of the court and judges in society) and the powers of the Higher qualification Commission of judges of Ukraine. The conclusions of the article summarize the results of the study.

It is concluded that the High Qualification Commission of Judges of Ukraine was established as a state body, which by its collective decisions significantly affects the state of implementation of personnel policy in the justice system of our state. Thus, certain circumstances that hinder the quality and effective functioning of the Commission lead in fact to the fact that the entire justice system of the state is not able to function properly. This is quite natural, because to a large extent the overcoming of the current personnel crisis in the judiciary, timely transfer, secondment of judges, qualification of judges, etc. depends on the decisions of the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine.

In the context of the above, there is an urgent need to address the problems of legal regulation of the Commission, which block the functioning of this state body. First of all, it is necessary to "reset" the Commission in terms of issues that determine the process of forming the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine, reducing the influence of foreigners on this process, which (since the end of 2019) resulted in the fact that the High Qualifications Commission of Judges does not function in Ukraine. Ukraine and consequently, the proper implementation of personnel policy in the justice system is impossible.

Key words: authority, competence, High Qualification Commission of Judges of Ukraine, justice system, legal status, personnel policy.

Постановка питання. Належне врегулювання комплексу можливостей функціонування суб'єктів адміністративного права, а особливо владних суб'єктів, має надзвичайно важливе значення для належного функціонування держави, адже якісне публічне адміністрування, яке здійснюють ці суб'єкти, є «одним із базових чинників успішного розвитку нашої держави в сучасних умовах» [1, с. 6].

Закономірним є те, що здійснювати публічне адміністрування відповідний суб'єкт не спроможний, якщо законодавцем не будуть окреслені межі повноважень цього суб'єкта, особливість його моделі правомірної, ефективної діяльності. Саме тому нині (в «часи реформ») необхідно досліджувати правові статуси суб'єктів публічного адміністрування (здійснення реформ відображається на зміні правового статусу дер-

жавних органів [2, с. 110]), виявляти недоліки та переваги правового регулювання їх функціонування та формувати наукову думку стосовно потреби реформування правового статусу цих суб'єктів. Не є виключенням з цього питання і з'ясування сутності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ) як суб'єкта реалізації кадрової політики у системі правосуддя.

Аналіз наукової літератури та не вирішені раніше питання. Питанню визначення юридичної сутності правового статусу загалом та статусу суб'єктів, які функціонують у системі правосуддя, приділяли увагу українські науковці О.О. Бригінець, М.К. Закурін, С.Л. Курило, І.В. Назаров, С.Р. Павелків, В.І. П'ятковський, А.П. Рачинський, О.П. Сікорський, В.М. Сурник, М.М. Суховій, А.М. Хливнюк й інші.

Також слід зазначити, що правовий статус ВККСУ досліджувався багатьма українськими вченими-юристами, серед яких В.О. Гацелок, Р.В. Ігонін, П.В. Казакевич, Є.О. Легеза, М.І. Логвиненко, Д.В. Мандичев, М.Г. Мельник, І.Л. Самсін та інші вітчизняні науковці. Наукові напрацювання цих та інших вчених стануть теоретичним фундаментом, на якому ґрунтуватиметься це дослідження правового статусу ВККСУ як суб'єкта реалізації кадрової політики у системі правосуддя.

Метою наукової статті є актуалізація та систематизація наукової думки про правове становище ВККСУ як суб'єкта реалізації кадрової політики у системі правосуддя нашої держави. Окреслена мета буде досягнута шляхом виконання таких завдань: 1) з'ясування поняття «правовий статус ВККСУ», що є особливим питанням для сучасної науки адміністративного права з огляду на те, що визначення цього поняття залишається відкритим, тим більше в контексті розуміння Комісії в якості досліджуваного суб'єкта; 2) окреслення структури адміністративно-правового статусу ВККСУ як суб'єкта реалізації кадрової політики у системі правосуддя України; 3) характеристика структурних елементів адміністративно-правового статусу суб'єкта, який розглядається.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під поняттям «*правовий статус ВККСУ як суб'єкта реалізації кадрової політики у системі правосуддя України*» пропонуємо розуміти юридичний конструкт, який окреслює конкретне адміністративно-правове становище і місце Комісії у системі суб'єктів реалізації кадрової політики в системі правосуддя України, зумовлене організаційною будовою, предметом відання, функціональним призначенням цього державного колегіального органу, а також законодавчо регламентованою сукупністю повноважень, які здійснюються цим органом здебільшого в межах адміністративних правовідносин, прямо чи опосередковано впливаючи на стан реалізації кадрової політики у системі правосуддя України.

З'ясувавши визначення досліджуваного феномена, можемо уточнити також і його структуру. Враховуючи підходи вчених до розуміння складу правового статусу у його загальному та галузевому виявах [3, с. 203; 4, с. 319; 5, с. 152; 6, с. 257], можна дійти висновку, що статус ВККСУ (як суб'єкта реалізації кадрової політики) у загальному вигляді закріплений в Законі України «Про судоустрій і статус суддів». Цей статус складається із таких структурних елементів:

1. *Організаційний блок статусу Комісії.* Згідно ст. 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» відповідний структурний елемент статусу Комісії дозволяє розуміти ВККСУ особливим суб'єктом публічного адміністрування, а саме:

1) державним колегіальним органом суддівського врядування, тобто особливим суб'єктом публічної адміністрації, що створений та функціонує у вигляді державного органу, в якому рішення приймаються колективно. Зокрема, у підп. 2.1.1 п. 2.1 Регламенту ВККСУ у редакції від 2 липня 2019 року зазначається, що «організаційними формами діяльності Комісії є засідання у складі колегій, палат або у пленарному складі залежно від питань, визначених законом і цим регламентом» [7];

2) органом, який діє на постійній основі в системі правосуддя України, функціонуючи на підставі порядку, визначеного Законом України «Про судоустрій і статус суддів» та спеціального регламенту [7], який Комісія затверджує власним рішенням;

3) органом, який є юридичною особою публічного права, що відповідно до ч.ч. 2 і 5 ст. 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» має: а) печатку із зображенням державного герба України та своїм найменуванням; б) самостійний баланс і рахунки в органах Державної казначейської служби України; в) офіційний вебсайт і офіційний друкований орган, які є офіційними джерелами інформації про роботу ВККСУ.

Слід зазначити, що організаційний блок статусу ВККСУ має надзвичайне значення з огляду на те, що саме у цій моделі організації Комісія може поставати в якості ефективного суб'єкта реалізації кадрової політики у системі правосуддя.

2. *Компетенційний блок статусу Комісії.* Цей блок складається з двох основних складників: 1) предмет відання ВККСУ, яким у загальному вигляді є сфера забезпечення якості суддівського корпусу та належного рівня авторитету суду і суддів у суспільстві; 2) повноваження ВККСУ вчиняти юридично значимі дії та приймати рішення (згідно ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Комісія повноважна приймати рішення відповідно до ч. 4 ст. 92 Закону більшістю голосів від її складу, визначеного законом, затверджувати регламент, що визначає порядок її роботи).

У межах вказаного вище питання слід більш детально зупинитися на критичному аналізі повноважень ВККСУ, в контексті яких відповідний суб'єкт суддівського публічного адміністрування постає в якості суб'єкта реалізації кадрової політики, який:

1) *зумовлює своїми поданнями (рекомендаціями) кадрові рішення ВРП, зокрема рішення з таких питань, які мають значення під час реалізації кадрової політики у системі правосуддя України:* а) щодо кандидата на посаду судді та внесення ВРП подання про призначення судді на посаду (на підставі рекомендації ВККСУ про призначення кандидата на посаду судді) (п.п. 14, 15 ч. 1 ст. 70, п. 3 ч. 1 ст. 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»); б) про відрядження (тимчасове переведення) судді (за його згодою) до іншого суду того самого рівня і спеціалізації, як це передбачено у ч. 1 ст. 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», «у зв'язку з неможливістю здійснення правосуддя у відповідному суді, виявленням надмірного рівня судового навантаження у відповідному суді, припиненням роботи суду у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами»; в) про переведення судді (у тому числі тимчасово шляхом відрядження; крім переведення як дисциплінарної санкції) (ч. 8 ст. 79, ст. 82, п. 4 ч. 1 ст. 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»);

2) *визначає (затверджує) форму і зміст документів, які мають значення під час реалізації кадрової політики у системі правосуддя України, зокрема:* а) визначає та розміщує на офіційному вебсайті Комісії форми декларації родинних зв'язків, декларації доброчесності судді (ч. 1 ст. 61, ч. 1 ст. 62, ч. 1 ст. 76 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), а також встановлює правила заповнення та подання декларації родинних зв'язків кандидата на посаду судді [8], правила заповнення та подання форми декларації доброчесності судді [9]; б) затверджує та розміщує на офіційному вебсайті Комісії форму й зміст заяви про участь у доборі кандидатів на посаду судді, анкети кандидата на посаду судді (ч. 2 ст. 71, п. 6 ч. 1 ст. 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»); в) затверджує порядок складення відбіркового іспиту, методики оцінювання результатів відбіркового іспиту (ч. 6 ст. 73 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), програму, навчальний план і порядок проходження спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді (ч. 2 ст. 77, п. 6 ч. 1 ст. 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), порядок складення кваліфікаційного іспиту, методику

оцінювання кандидатів (ч. 5 ст. 78 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді (ч. 2 ст. 79, п. 6-1 ч. 1 ст. 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), порядок, методологію регулярного оцінювання та самооцінювання судді (ч. 6 ст. 90 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»);

3) зумовлює своїми поданнями затвердження ВРП актив, які мають значення під час реалізації кадрової політики у системі правосуддя України, шляхом затвердження: а) порядку відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (ч. 5 ст. 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»); б) порядку складення кваліфікаційного іспиту та методики оцінювання кандидатів (ч. 5 ст. 78, п. 6-1 ч. 1 ст. 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). На момент здійснення дослідження цей документ ще не був прийнятий;

4) веде облік даних про кількість посад суддів у судах, у тому числі вакантних (п. 1 ч. 1 ст. 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). ВККСУ отримує від голів місцевих, апеляційних судів, голів апеляційних палат, голів вищих спеціалізованих судів, голів касаційного суду відповідно до підп. 5 ч. 1 ст. 24, підп. 5 ч. 1 ст. 29, підп. 7 ч. 7 ст. 31, підп. 5 ч. 1 ст. 34, підп. 4 ч. 6 ст. 42 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» актуальну інформацію про вакантні посади суддів у триденний строк з дня їх утворення;

5) визначає потреби у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді в НШСУ. Відповідне повноваження не є належним чином урегульованим, що ускладнює процес реалізації Комісією вказаного повноваження. На цю обставину звертається увага у Звіті про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності НШСУ (далі – Звіт), проведеного відповідно до Плану роботи РП на 2019 рік.

Так, у Звіті звертається увага на «неузгодженість норм ст. 93 Закону № 1402, якою до повноважень ВККСУ віднесено визначення потреби у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді в НШСУ, з нормами інших статей цього Закону (зокрема, ст.ст. 70, 72, 74, 77, 78, 105), які передбачають проходження кандидатами на посаду суддів спеціальної підготовки в НШСУ. Зазначене потребує відповідного правового врегулювання» [10];

6) вчиняє дії (приймає рішення), які є кадровими процедурами (зумовлюють такі процедури) під час добору кандидатів для призначення на посаду судді. Зокрема, під час добору та призначення на посаду судді ВККСУ повноважна: а) приймати рішення про оголошення добору кандидатів на посаду судді з урахуванням прогнозованої кількості вакантних посад суддів; б) розміщувати на своєму офіційному вебсайті оголошення про проведення добору кандидатів на посаду судді; в) приймати заяви та документи, визначені у ст. 71 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», від осіб, які виявили намір стати суддею; г) перевіряти відповідність осіб, які звернулися із заявою для участі в доборі, встановленим зазначеним законодавчим актом вимогам до кандидата на посаду судді на основі поданих документів тощо;

7) ініціює перевірку доброчесності (некорупційності) суддів, зокрема: а) вимагає на підставі ч. 2 ст. 59 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» здійснення моніторингу способу життя судді, який здійснюється з метою встановлення відповідності рівня життя судді наявному у нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам; б) запитує згідно ч. 2 ст. 60 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» повну перевірку декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування щодо судді; в) проводить перевірку декларації родинних зв'язків судді у разі одержання інформації, яка може свідчити про недостовір-

ність (неповноту) відомостей, поданих суддею у такій декларації (ч. 5 ст. 61 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»); г) проводить перевірку тверджень судді у декларації доброчесності судді в разі одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (у тому числі неповноту) тверджень судді у відповідній декларації (ч. 6 ст. 62 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»);

8) *забезпечує ведення суддівського досьє, досьє кандидата на посаду судді. У цьому сенсі слід мати на увазі, що в структурі ВККСУ створено Відділ ведення суддівського досьє.*

Висновки. Отже, ВККСУ створено в якості державного органу, який своїми колективними рішеннями суттєво впливає на стан реалізації кадрової політики у системі правосуддя нашої держави. Ті чи інші обставини, які перешкоджають якісному та ефективному функціонуванню Комісії, призводять до того, що вся система правосуддя держави не спроможна функціонувати належним чином. Це є цілком законним, адже здебільшого саме від рішень ВККСУ залежить подолання поточної кадрової кризи у суддівському корпусі, вчасне переведення, відрядження суддів, кваліфікування суддів тощо.

У контексті викладеного нагальною є потреба вирішення проблем правового регулювання діяльності Комісії, які блокують функціонування цього державного органу. Насамперед необхідне «перезавантаження» Комісії в частині питань, що визначають процес формування складу ВККСУ, зменшення впливу іноземців на цей процес, результатом якого (з кінця 2019 року) стало те, що в Україні взагалі не функціонує ВККСУ, а тому унеможлиблюється належна реалізація кадрової політики в системі правосуддя.

Список використаних джерел:

1. Коротких А.Ю. Юридична відповідальність державних службовців за трудовим законодавством України: теорія, практика, проблеми : монографія. Харків : Константа, 2019. 420 с.
2. Комзюк В.Т. Щодо використання зарубіжного досвіду в регулюванні адміністративно-правового статусу митних органів України. *Форум права*. 2016. № 1. С. 110–116.
3. Коваленко А.О. Структура адміністративно-правового статусу державної фіскальної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 41, Т. 4. С. 200–204.
4. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316–321.
5. Олефіренко Н.А. Адміністративно-правовий статус адміністративного суду в Україні. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 3. С. 152–155.
6. Стариков Ю.Н. Служебное право : учебник. Москва : БЕК, 1996. 698 с.
7. Про затвердження Регламенту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України : Рішення ВККСУ від 13.10.2016 № 81/зп-16 (в редакції від 02.07.2019). URL: <https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/regulations020719> (дата звернення: 19.11.2019).
8. Правила заповнення та подання декларації родинних зв'язків кандидата на посаду судді. URL: https://vkksu.gov.ua/userfiles/5decl_rz.doc (дата звернення: 24.02.2019).
9. Правила заповнення та подання форми декларації доброчесності судді. URL: https://vkksu.gov.ua/userfiles/6decl_ds.doc (дата звернення: 24.02.2019).
10. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Національної школи суддів України, затверджений рішенням РП від 10.09.2019 № 23-2. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/23-2_2019/Zvit_23-2_2019.pdf (дата звернення: 14.08.2019).