

ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ВИЩОЇ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ КОМІСІЇ СУДДІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ТА СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Анотація. Стаття присвячена актуальним проблемам застосування норм чинного законодавства, які виникають під час оскарження рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України до Вищого адміністративного суду України.

Ключові слова: Вища кваліфікаційна комісія суддів України, оскарження рішень, адміністративний процес, дисциплінарна відповідальність.

Постановка проблеми. Основою побудови та функціонування правової держави і громадянського суспільства є суд та правосуддя. Адже фундаментом, на якому будується демократична правова держава, є виконання всіма членами суспільства положень Конституції та законодавства з урахуванням принципу верховенства права. Відповідно до чинної Конституції, Україна є правовою державою, в якій суд є самостійною, незалежною гілкою влади. Втім, незважаючи на задекларовані положення, сьогодні слід визнати, що система судової влади в Україні, рівень правосуддя не відповідають зазначеним конституційним положенням, а суди фактично втрачають довіру громадян.

Вищезазначені положення підтверджуються статистикою звернень учасників різних видів судових процесів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС). Так, тільки за період з 1 січня 2012 р. по 31 серпня 2012 р. до ВККС надійшло 12839 звернень на дії суддів, що можуть бути підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності, з яких первинних – 7408. За зверненнями, що надійшли за вказаний період, прийнято 4823 рішення, з них: про відмову у відкритті дисциплінарного провадження – 4197 рішень, про відкриття дисциплінарного провадження – 291 рішення. Станом на серпень 2012 р. прийнято 84 рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності і винесення догани [1, с. 165]. Кількість аналогічних звернень у 2013 році суттєво не зменшилася, але ВККС протягом досліджуваного року було прийнято лише 67 рішень про застосування дисциплінарного стягнення [2]. Таким чином, рішення про *відкриття дисциплінарного провадження* становлять **лише 12%** всіх прийнятих рішень, і **лише 1,7%** з них стосувалися безпосередньо *притягнення суддів* до відповідальності.

За такої ситуації є великі сумніви, що дисциплінарна практика є якісною і ефективною. Ці сумніви підтверджує відсутність оприлюднених критеріїв, які використовують дисциплінарні органи для «відсіву» скарг, що може свідчити про вибірковість у накладенні дисциплінарних стягнень [3, с. 54].

Актуальність дослідження. Саме такі обставини свідчать про надзвичайну актуальність питання щодо

оскарження рішень ВККС з метою перевірки їх обґрунтованості та об'єктивності.

Проблемні питання, пов'язані з дисциплінарною відповідальністю суддів в Україні, неодноразово порушувалися вітчизняними науковцями. Зокрема, цим питанням присвячені наукові роботи Р.О. Куйбіди, О. Іщенко, Ю.М. Кармазіна, В.А. Маляренка, І.Є. Марочкіна, Л.М. Москвич, С.В. Подкопаєва, А.О. Селіванова, В.С. Стефанюка, В.І. Шишкіна, В.О.Гринюка, А.В. Шевченко, Л.О. Танцюри, І.Л. Самсіна, А.С. Ємельянова та інших. Однак майже не висвітленим в роботах вищезазначених науковців залишилося питання перегляду рішень, що приймалися за результатами звернень громадян та юридичних осіб з приводу притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Саме це питання і буде предметом дослідження в даній статті.

Метою даної статті є дослідити фактичний механізм оскарження рішень ВККС в порядку адміністративного судочинства, проаналізувати існуючі недоліки законодавства, що врегулює дане питання, а також висвітлити проблеми, що виникають при застосуванні цього законодавства адміністративними судами. В результаті проведеного дослідження автором будуть запропоновані зміни до законодавства, якими буде запропоновано механізм удосконалення існуючого порядку оскарження таких рішень та доступу фізичних та юридичних осіб до правосуддя.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до чинного законодавства, питання підстав дисциплінарної відповідальності судді, порядку здійснення дисциплінарного провадження та оскарження рішень, прийнятих в результаті такого провадження, врегульовані розділом VI Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 07.07.2010 р. (далі – Закон) [3].

В науковій літературі дослідниками неодноразово порушувалися питання, пов'язані з необхідністю оскарження рішень ВККС. Так, вітчизняний вчений Р.О. Куйбіда [4, с. 52-53] наголошує на змістовній непослідовності прийняття рішень ВККС. Більше того, навіть з формальної точки зору рішення ВККС викликають сумніви: щодо оформлення рішень у дисциплінарних справах, то у багатьох випадках воно не є кращим, ніж оформлення судових рішень тими судьями, на рішення, дії чи бездіяльність яких надходять скарги до ВККС. В таких рішеннях часто відсутня уніфікована структура рішень, допускаються численні граматичні помилки, часом ініціатор процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності взагалі не зазначається в рішенні. Таким чином, науковець приходить до висновку, що рішення ВККС часом погано мотивовані і не містять відповідей на вагомні аргументи.

Всі ці факти ще більшою мірою створюють необхідність в оскарженні рішень ВККС.

Відповідно до ч. 2 ст. 84 Закону, право на звернення зі скаргою (заявою) щодо поведінки судді, яка може мати наслідком дисциплінарну відповідальність судді, має **кожен**, кому відомі такі факти. Тобто звернутися до ВККС може будь-яка особа. Але що стосується оскарження рішення цього органу, то ч. 1 ст. 89 Закону передбачає наступне: «суддя місцевого чи апеляційного суду може оскаржити рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про притягнення до дисциплінарної відповідальності до Вищої ради юстиції або Вищого адміністративного суду України».

Таким чином, Закон суттєво звужує коло суб'єктів оскарження рішення ВККС, порівняно з колом суб'єктів звернення і містить диспозитивну норму, яка дозволяє лише судді оскаржити рішення ВККС у разі винесення Комісією рішення не на його користь. Цим самим у Законі порушено один з основоположних принципів будь-якої процесуальної галузі права та правової системи в цілому – права на оскарження прийнятого рішення. На перший погляд здається, що дане положення сприяє незалежності та неупередженості суддів, однак зважаючи на вищенаведену статистику, це сприяє в першу чергу свавілля суддів через фактичну неможливість притягнення їх до відповідальності за вчинені дисциплінарні проступки. Надання права на оскарження таких рішень, прийнятих ВККС (яка в переважній більшості складається з суддів), лише суддям, сприяє виникненню стійкої, замкненої системи корупційних зв'язків, розвинених на основі професійної спільності інтересів та корпоративної взаємодопомоги, а відтак – до порушення засадничого для управлінської діяльності принципу – принципу неупередженості.

Аналогічні думки висловлювалися і в науковій літературі. Так, А.В. Шевченко зазначає, що можливість оскарження рішення ВККС лише суддею, який притягається до відповідальності, неодмінно викликає такі негативні явища, як корпоративність, покровительство, протекціонізм, корупцію та хабарництво [5, с. 35].

Однак питання оскарження таких рішень вирішується не лише Законом, але також і Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [6]. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 13.05.2010 р. [7] КАСУ було доповнено статтею 171-1 «Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції», якою передбачено можливість оскарження до Вищого адміністративного суду рішень цих органів як до суду першої інстанції. Законом України «Про судоустрій та статус суддів» були внесені відповідні зміни до ст. 171-1 КАСУ, і перелік органів, рішення яких можна оскаржувати в порядку, передбаченому даною статтею, **доповнено Вищою кваліфікаційною комісією суддів** (у відповідності з ч. 1 ст. 89 Закону).

Таким чином, незважаючи на те, що ст. 89 Закону дозволяє лише суддям оскаржувати рішення ВККС, коло таких суб'єктів суттєво розширюється завдяки змінам до ст. 171-1 КАСУ. Це пов'язано з тим, що до статті 171-1 КАСУ застосовуються положення ст. 6 КАСУ як загальної

по відношенню до неї статті. А відповідно до ч. 1 ст. 6 КАСУ, **кожна особа** має право в порядку, встановленому КАСУ, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи та інтереси. А ВККС, виходячи з системного розуміння ст. 171-1 КАСУ, є суб'єктом владних повноважень. Як наслідок, на законодавчому рівні відкривається можливість не тільки для суддів оскаржити рішення про накладення дисциплінарного стягнення, але також і для суб'єктів звернення до ВККС оскаржити її рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження чи про його припинення.

Саме на підставі вищезазначених норм *на практиці* фізичні та юридичні особи звертаються до Вищого адміністративного суду у разі відмови ВККС у відкритті дисциплінарного провадження за їх зверненнями. Втім, варто дослідити, як на практиці діє така можливість оскарження і якими де-факто є функціональне призначення та ефективність застосування ст. 171-1 КАСУ.

Відповідно до відомостей, внесених до Єдиного державного реєстру судових рішень, за період з 11.01.2012 р. по 26.12.2012 р. судовими колегіями Вищого адміністративного суду України було винесено 144 постанови, якими по суті вирішувались адміністративні позови фізичних та юридичних осіб з приводу оскарження рішень ВККС. Втім, особливу увагу звертає не кількість звернень, а число постанов, якими дані позови задовольнялися, принаймні частково. Так, в резолютивній частині **лише 3-х зі 144-х постанов**, тобто лише в 2% випадків, колегії суддів приймали рішення про задоволення даних позовів.

Причину такої незмінної тенденції можна зрозуміти, проаналізувавши причину таких відмов, тобто мотивувальну частину даних постанов. Сутність мотивувальної частини переважної більшості постанов полягає в тому, що суд досліджує лише процесуальний порядок прийняття Комісією її рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження, не досліджуючи при цьому обґрунтованість, фактичні підстави прийняття нею рішення, повноту проведених нею розслідувань тощо.

Так, Вищим адміністративним судом було прийнято постанову у справі № П/9991/942/12 від 16.08.2012 р. [8], якою фізичній особі-позивачу відмовлено у задоволенні позову повністю. Свої позовні вимоги позивач обґрунтував тим, що у скарзі від 24.05.2012 р. він просив ВККС притягнути суддю Бобринецького районного суду Кіровоградської області до дисциплінарної відповідальності з підстав грубого систематичного порушення нею при здійсненні правосуддя правил суддівської етики, передчасного відкриття провадження у справі, порушення часу розгляду справи, проведення судових засідань поза межами залу судових засідань та з інших підстав. Втім, рішенням ВККС від 24.05.2012 р. позивачу було відмовлено у відкритті дисциплінарного провадження.

У свою чергу колегія Вищого адміністративного суду зазначає: «відповідач діяв в межах наданих йому Законом № 2453-VI та Регламентом ВККС повноважень, не порушив встановленого порядку здійснення дисциплінарного провадження, а тому позов задоволенню не підлягає».

Подібні формулювання містяться у всіх інших постановках Вищого адміністративного суду про відмову у задоволенні позовів. Так, Вищим адміністративним судом

було прийнято постанову у справі № П/9991/613/11 від 02.02.2012 р. [9], в якій суд зазначив: «на момент вирішення справи по суті відповідач фактично вчинив дії, що становлять предмет спору, а саме: підготував висновок та колегіально прийняв рішення за результатами розгляду звернення відповідно до вимог статей 86-87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Тобто **лише формальне дотримання** ВККС процедури розгляду скарги на дії судді вже є підставою для винесення постанови про відмову у задоволенні позову фізичної чи юридичної особи.

Більше того, в мотивувальних частинах деяких постанов прямо зазначається про **юридичну неможливість** Вищого адміністративного суду прийняти таке рішення, в якому були б задоволені вимоги фізичної особи до ВККС.

Так, в постанові від 24.10.2013 р. по справі № П/800/595/13 [10] колегія суддів зазначає: «ВККС України дотрималась процедури розгляду скарги позивача, за наслідками якої прийняла рішення відповідно до Закону. Прийняття рішення на розсуд Комісії є виключною компетенцією цього органу, яка під час розгляду звернення, дотримуючись процедури та Регламенту, враховуючи всі обставини по суті порушеного питання, приходять до певного висновку. З урахуванням тієї обставини, що оскаржуване рішення Комісії ґрунтується на *дискреційних повноваженнях* Комісії, суд не може втрутитися у внутрішню компетенцію відповідача та зобов'язати його прийняти інше рішення».

Таким чином, навіть незважаючи на законодавчо передбачену можливість оскарження рішення ВККС, судді, ґрунтуючи свої пояснення на доктрині адміністративного права, знову ж таки відмовляють у задоволенні позовів.

За такої кількості відмов Вищого адміністративного суду у задоволенні позовів до ВККС про відмову у відкритті дисциплінарних проваджень стосовно суддів постає логічним та нагальним питання можливості оскарження, вже якщо не рішення ВККС, то хоча б постанови Вищого адміністративного суду. Однак така можливість чинним законодавством не передбачена, адже, відповідно до положень ст. 171-1 КАСУ, Вищий адміністративний суд розглядає такі позови як суд першої інстанції. Саме тому 98% відмов Вищого адміністративного суду у задоволенні позовів до ВККС, як вбачається, **оскаржити неможливо**.

Свого часу це питання набуло великої значущості, як правової, так і політичної. Так, питання неконституційності ч. 6 ст. 171-1 КАСУ було порушено в конституційному поданні 50 народних депутатів України. За наслідками розгляду даного подання, Конституційний Суд України (далі – КСУ) у рішенні від 29.08.2012 року № 16-рп/2012 [11] визнав такими, що відповідають Конституції України, положення ч. 6 ст. 171-1 КАСУ.

Але необхідно зазначити, що твердження народних депутатів України не є безпідставними, адже згідно з положеннями КАСУ в редакції від 06.07.2005 р., спори фізичних та юридичних осіб з ВККС у першій інстанції міг розглядати відповідний окружний адміністративний суд, чим забезпечувалось право на апеляційне та касаційне оскарження.

Більше того, про невирішеність цього питання говорить те, що суддя Конституційного Суду України

В.І. Шишкін висловив Окрему думку стосовно даного рішення КСУ [12]. Він зазначив, що внаслідок внесених змін насправді мало місце звуження змісту та обсягу конституційного права на судовий захист прав і свобод людини шляхом позбавлення права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності ВККС. Більше того, на думку судді, при винесенні такого рішення КСУ проігнорував припис ч. 3 ст. 22 Конституції України, яким заборонено звужувати зміст та обсяг існуючих прав при внесенні змін до чинних законів. Тому, на його думку, якщо законодавець і в подальшому буде вносити подібні зміни та нехтувати положеннями ч.3 ст.23 Конституції України, то він може фактично скасовувати будь-які права людини, визначені Конституцією України.

Висновки. Таким чином, ми приходимо до висновку, що, відповідно до положень чинного законодавства, зокрема Закону України «Про судоустрій та статус суддів» та Кодексу адміністративного судочинства України, відсутня будь-яка можливість оскарження рішення ВККС до суду. Як зазначалося вище, законодавцем були внесені відповідні зміни до ст. 171-1 КАСУ, щоб передбачити законодавчу можливість оскаржити рішення ВККС у Вищому адміністративному суді, однак на практиці ця норма не «працює», а рішення ВККС залишаються де-факто неоскаржуваними в судовому порядку. Таким чином, значною мірою звужується можливість реалізації невід'ємного принципу будь-якої правової держави – доступу особи до правосуддя.

З метою удосконалення механізму оскарження рішення ВККС до суду та досягнення більшої ефективності даного оскарження пропонуємо:

– внести зміни до ст.171-1 КАСУ задля забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративних судів, в яких вирішуються питання про задоволення позовів до ВККС;

– внести зміни до ч.1 ст.89 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», якими перелік суб'єктів оскарження рішень ВККС доповнити фізичними та юридичними особами.

Література:

1. Іщенко О., Самофал М. Особливості правового регулювання притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності в Львівській Республіці // Слово Національної школи суддів України. – 2013. – № 1(2).
2. Інформація про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності (рішення за 2013 рік) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vkksu.gov.ua/ua/distiplinarneprovadjennya>.
3. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 41-42, № 43, № 44-45, ст. 529, з наступними змінами і доповненнями.
4. Дисциплінарна відповідальність суддів в Україні: проблеми законодавства і практики / Куйбіда Р., Серета М. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2013. – 72 с.
5. Шевченко А.В. Інститут дисциплінарних інспекторів: передумови становлення та основні засади функціонування // Вісник Верховного Суду України. – 2012. – № 2(138).
6. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст. 446, з наступними змінами і доповненнями.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження : Закон України від 13.05.2010 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 26, ст. 272.

8. Постанова Вищого адміністративного суду у справі №П/9991/942/12 від 16 серпня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25687158>.
9. Постанова Вищого адміністративного суду у справі №П/9991/613/11 від 02 лютого.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21705046>.
10. Постанова Вищого адміністративного суду у справі № П/800/595/13 від 24 жовтня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34452836>.
11. У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171-1, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України : Рішення Конституційного Суду України від 29 серпня 2012 р. № 16-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України. – 2012 р., № 5, стор. 26.
12. У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171-1, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України : Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В.І. від 05.09.2012 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 2012 р., № 5, стор. 43.

Белоцерковец Н. В. Обжалование решений Высшей квалификационной комиссии судей Украины: проблемы правового урегулирования и судебной практики

Аннотация. Статья посвящена актуальным проблемам применения норм действующего законодательства, которые возникают в процессе обжалования решений Высшей квалификационной комиссии судей Украины в Высший административный суд Украины.

Ключевые слова: Высшая квалификационная комиссия судей Украины, обжалование решений, административный процесс, дисциплинарная ответственность.

Bilotserkovets N. Appeal of Higher Judges' Qualification Commission of Ukraine resolutions: legal regulation and court rulings problems

Summary. The article is devoted to the analysis of current law enforcement problems, arising in the course of Higher Judges' Qualification Commission of Ukraine resolutions appeal. The author mostly focused on hearing such cases by the Higher Administrative Court of Ukraine.

Key words: Higher Judges' Qualification Commission of Ukraine, appeal of resolutions, administrative process, disciplinary liability.