

ПРОБЛЕМЫ НАЗНАЧЕНИЯ СУДЕЙ НА АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДОЛЖНОСТИ В УКРАИНЕ

А. Ю. Дудченко

*Национальный университет «Юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого»*

Поступила в редакцию 1 февраля 2013 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию проблем назначения судей на административные должности в судах Украины. В работе проанализирована зарубежная практика и действующая в Украине процедура назначения судей административными полномочиями. Предложены собственные взгляды относительно указанных проблем.*

Ключевые слова: *административная должность, председатель суда, назначение судьи, требования к судебным кадрам.*

Abstract: *problems of the appointment of judges to administrative positions in courts of Ukraine are considered in the article. The foreign practice and operating in Ukraine procedure of vesting judges with administrative authority are analyzed. Own views on these issues are suggested.*

Key words: *administrative position, Chief Justice, appointment of judges, requirements for judicial staff.*

Административными должностями в судах Украины считаются должности председателя суда и его заместителя (заместителей). Согласно ст. 20 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей»¹ председатель местного суда, его заместитель, председатель апелляционного суда, его заместители, председатель высшего специализированного суда, его заместители назначаются на должности сроком на пять лет из числа судей этого суда и освобождаются от должностей Высшим советом юстиции по представлению соответствующего совета судей. Установив новый порядок назначения судей на административные должности в суде, указанный закон не в полной мере решил вопрос об условиях приобретения правового статуса судьи, занимающего административную должность, и обусловил необходимость дальнейшего урегулирования данного вопроса. Так, во-первых, следует определить орган, который должен назначать судей на административные должности, поскольку, несмотря на законодательное предоставление Высшему совету юстиции права по назначению судей административными полномочиями, этот вопрос остается дискуссионным; а во-вторых, необходимо более детально исследовать и усовершенствовать саму процедуру назначения судей на административные должности. Существенную помощь в решении данных проблем могут оказать исследование и анализ опыта зарубежных стран в сфере данной проблематики.

¹ Про судостроїть і статус суддів : закон України від 07 липня 2010 № 2453-УІ // Вісник Верховної Ради України. 2010. № 142. Ст. 1125.

Так, Центром правовой реформы и законопроектных работ при Министерстве юстиции Украины были проанализированы Конституции и нормативно-правовые акты государств Европы, а также США, Канады и Японии². Проведенный анализ свидетельствует о том, что в государствах с монархической формой правления председатели высших судебных инстанций назначает монарх (император, король, королева, Великий Герцог). Это, например, такие государства: Великобритания, Япония, Нидерланды, Люксембург и др. При этом в некоторых из них монарх может консультироваться с высшими судебскими органами. В частности, в Люксембурге члены Судебной палаты, председатель и вице-председатель окружных судов назначаются Великим герцогом по заключению Высшей судебной палаты, а Председатель Административного трибунала – Великим герцогом с учетом мнения Административного суда³.

Для республиканской формы правления типичным является назначение председателя суда Президентом. Так, в Греции все судебные чиновники назначаются Президентским декретом. В Румынии судьи назначаются Президентом. Аналогичными полномочиями наделены президенты Ирландии, Германии, Франции, Италии и Кипра⁴.

Другой распространенной практикой выступает назначение на административные должности в судах, осуществляемое парламентом. В Словакии председателя и заместителя председателя Верховного Суда избирает Национальный совет (высший законодательный орган) среди судей Верховного Суда.

Третьим подходом к назначению председателя суда в республиках является их назначение специальным органом судебной системы (судебным советом, советом магистратуры и т.д.). Например, в Болгарии всеми вопросами, связанными с назначением, повышением, переводом и увольнением судей занимается Высший судебный совет. Только Председатель Верховного кассационного суда и председатель Верховного административного суда назначаются и освобождаются от должности Президентом по представлению Высшего судебного совета.

Таким образом, опираясь на международный опыт, руководствуясь Европейской хартией «О статусе судей» от 10 июля 1998 г.⁵ и учитывая при этом современные реалии, имеющие место в Украине, считаем наиболее приемлемым способом назначения председателей суда специальным органом судебной власти.

Следует отметить, что в выше названных международных актах о независимости судей и судов речь идет о независимом органе, который обязательно должен участвовать в решении вопросов, связанных с подбором, назначением на должности, переводом с одной должности на дру-

² Призначення голів судів в інших державах // Вісник Центру суддівських студій. 2009. № 13. С. 11–13.

³ Конституции государств Европейского союза / под ред. Л. А. Окунькова. М., 1999. С. 495–501.

⁴ Призначення голів судів в інших державах. С. 11–13.

⁵ Рос. юстиция. 1999. № 9.

ую, продвижением по служб, окончанием пребывания в должности или привлечением к дисциплинарной ответственности профессиональных судей. Считается, что такой орган должен быть независимым от исполнительной и законодательной власти, не менее чем на половину состоять из судей, избранных такими же судьями, как они, в порядке, который гарантирует широкое их представительство в составе. И все вопросы относительно судей должны решаться этим органом или по его предложению, рекомендации или на основании его заключения.

На основании анализа международных актов можно выделить существенные признаки, которые должны быть характерными для такого органа:

а) нормативное регулирование его деятельности не ниже законодательного уровня;

б) независимость от исполнительной и законодательной ветвей власти, беспристрастность;

в) не менее половины состава должны составлять судьи, избранные судьями;

г) наличие действующих полномочий, обязательность принимаемых решений для других государственных органов, самостоятельность в определении процедуры принятия решений;

д) решение о привлечении к дисциплинарной ответственности должны контролироваться судебным органом высшей инстанции⁶.

Возникает вопрос, отвечает ли указанным положениям Высший совет юстиции, который на сегодня, согласно Закону Украины «О судоустройстве и статусе судей», осуществляет назначение председателей судов и их заместителей. Относительно нормативного регулирования деятельности Высшего совета юстиции, внешне по этому поводу замечаний нет, его правовой статус закреплен в Конституции Украины и в Законе Украины «О Высшем совете юстиции», однако как государственный орган Высший совет юстиции может действовать только на основании и в пределах полномочий, а также способами, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины. Как уже было сказано, правовой статус Высшего совета юстиции определен Основным Законом Украины, на что обратил внимание Конституционный суд Украины в Решении от 21 мая 2002 г. № 9-рп по делу о Законе Украины «О Высшем совете юстиции», указав, что ст. 131 Конституции Украины содержит исчерпывающий перечень полномочий Высшего совета юстиции, к которым не отнесено назначение судей на административные должности. В п. 2 резолютивной части Решения Конституционного суда Украины в Решении от 16 октября 2001 г. № 14-рп/2001, которое согласно ч. 2 ст. 150 Конституции Украины является обязательным к исполнению на территории Украины, указывается, что исходя из смысла п. 1 ч. 1 ст. 131 Конституции право внесения представлений в Верховную Раду Украины об избрании судей бессрочно и

⁶ См.: Назаров І. В. Правовий статус Вищої ради юстиції : монографія. Харків, 2006. С. 60.

назначение судей на административные должности в судах общей юрисдикции на Высший совет юстиции не распространяется. А положение ч. 1 ст. 20 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей», которым предусмотрено, что председатель местного, апелляционного, высшего специализированного суда, а также их заместители назначаются на должности и освобождаются от них Высшим советом юстиции по предложению соответствующего совета судей, – противоречит Конституции Украины.

Есть также замечания относительно требований о независимости Высшего совета юстиции от исполнительной и законодательной ветвей власти, его беспристрастности, а также требования, что не менее половины его состава должны составлять судьи, избранные судьями. Так, согласно Закону Украины «О Высшем совете юстиции», Высший совет юстиции является коллегиальным независимым органом, ответственным за формирование высокопрофессионального судейского корпуса, способного квалифицированно, добросовестно и беспристрастно осуществлять правосудие на профессиональной основе, а также за принятие решений относительно нарушений судьями и прокурорами требований относительно несовместимости и в пределах своей компетенции об их дисциплинарной ответственности⁷. Однако следует обратить внимание на конституционный состав Высшего совета юстиции. Так, согласно Конституции Украины он состоит из двадцати членов, причем Основной Закон не конкретизирует, кто именно может быть членом Высшего совета юстиции, поэтому заслуживает внимания попытка законодателя привести состав Высшего совета юстиции к международным стандартам, предъявляемым к органу, ответственному за карьерный рост профессионального судьи. Согласно ст. 8–13 Закона Украины «О Высшем совете юстиции» два из трех членов Высшего совета юстиции, назначаемых Верховной Радой Украины, должны быть судьями, два из трех членов Высшего совета юстиции, назначаемых Президентом Украины, должны быть судьями, съезд адвокатов Украины назначает трех членов Высшего совета юстиции, один из которых назначается из числа судей, съезд представителей юридических высших учебных заведений и научных учреждений назначает трех членов Высшего совета юстиции, один из которых назначается из числа судей, всеукраинская конференция работников прокуратуры назначает двух членов Высшего совета юстиции, один из которых назначается из числа судей, и конечно, кандидатуры на должности членов Высшего совета юстиции определяются съездом судей Украины из числа судей. Однако даже такое увеличение количества судей⁸ не привело в соответствие требованиям международных актов и зарубежной практики, так как по-

⁷ Про Вищу раду юстиції : Закон України від 15 січня 1998 № 22/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 25. Ст. 146.

⁸ Напомним, что до внесения изменений в Закон Украины «О Высшем совете юстиции» в составе Высшего совета юстиции из двадцати членов обязательно должны быть судьями только четыре. Три судьи избираются на съезде судей Украины, а председатель Верховного Суда Украины входит в состав Совета по должности.

прежнему только три судьи избираются непосредственно судьями, другие судьи (кроме Председателя Верховного Суда, который входит в состав Высшего совета юстиции по должности) назначаются представителями не судебной власти.

По нашему мнению, государственным органом, который соответствовал бы международным стандартам органа, ответственного за карьерный рост профессионального судьи, а также полномочия которого относительно назначения судей на административные должности не противоречили бы Конституции Украины, является Высшая квалификационная комиссия судей Украины.

До принятия Верховной Радой Украины Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» от 7 июля 2010 г., Высшая квалификационная комиссия судей Украины действовала на общественных началах, однако данный закон закрепил статус Высшей квалификационной комиссии судей Украины как постоянно действующего органа в системе судоустройства Украины. Определен правовой статус Высшей квалификационной комиссии судей Украины, который закрепил условия для обеспечения стабильного, своевременного и качественного наполнения судов профессиональными кадрами, эффективного и объективного рассмотрения вопросов о дисциплинарной ответственности судей. Согласно Закону Украины «О судоустройстве и статусе судей» Высшая квалификационная комиссия судей Украины была наделена полномочиями формирования судейского корпуса, осуществления специальной подготовки судей и дисциплинарного производства относительно них, повышения их квалификации.

Согласно ч. 1 ст. 92 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» Высшая квалификационная комиссия судей Украины действует в составе одиннадцати членов, которые являются гражданами Украины, имеют высшее юридическое образование и стаж работы в сфере права не менее двадцати лет. В состав Комиссии входят: 1) шесть судей, которые назначаются съездом судей Украины; 2) два человека, которые назначаются съездом представителей юридических высших учебных заведений и научных учреждений, 3) одно лицо, которое назначается министром юстиции Украины; 4) одно лицо, которое назначается Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека; 5) одно лицо, которое назначается председателем Государственной судебной администрации Украины⁹. Таким образом, шесть из одиннадцати членов Высшей квалификационной комиссии судей Украины являются назначенными судьями, что полностью соответствует требованиям международных актов о независимости судей и судов.

Как уже отмечалось, порядок назначения на административные должности в суде определен в Законе Украины «О судоустройстве и статусе судей» лишь в общих чертах и не получил более детальной регламентации, как это было сделано в отношении вопросов отбора и порядка наделения полномочиями судей в разделе IV указанного Закона. Факти-

⁹ Про судоустрій і статус суддів : закон України від 07 липня 2010 № 2453-УІ.

чески на сегодняшний день совет судей по своему усмотрению утверждает алгоритм избрания кандидатов. Так, Совет судей хозяйственных судов принял положение, которое определяет процедуру выдвижения кандидатов на административные должности. Согласно его нормам это может быть самовыдвижение, рекомендация председателя вышестоящего суда или совета судей. Совет судей административных судов также предложил собственный вариант регламентации данной процедуры, утвердив Порядок подготовки документов и рассмотрения вопросов о назначении судей на административные должности в административных судах и увольнение их с этих должностей и Положение о формировании резерва судей на замещение административных должностей в административных судах Украины, в которых определил перечень необходимых документов и процедуру выдвижения кандидатов.

По нашему мнению, такая ситуация противоречит действующему законодательству, поскольку, согласно ст. 4 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей», судоустройство и статус судей в Украине определяются Конституцией Украины, настоящим Законом и другими законами Украины. Таким образом, подразумевается, что все вопросы относительно функционирования судебной системы и деятельности судей должны быть урегулированы на законодательном уровне. Поэтому считаем необходимым установить единый порядок выдвижения назначения судей на административные должности, который в полной мере регламентировал бы весь путь кандидата до момента начала исполнения им полномочий. Кроме того, этот порядок должен быть закреплён на законодательном уровне.

Следующей проблемой является определение круга лиц, имеющих право претендовать на занятие административной должности в суде. Так, в Законе Украины «О судоустройстве и статусе судей» указано, что судьи назначаются на административные должности из числа судей этого суда. Другими словами, единственным требованием к таким кандидатам, закреплённым в законодательстве, является лишь необходимость быть судьей в суде, в котором он желает стать председателем. Однако такой порядок не исключает случаев формального исполнения закона, когда определенное лицо сначала назначают судьей соответствующего суда, а через короткий срок – председателем этого суда. Конечно, оперативность не всегда приводит к плохим последствиям, но такая процедура может порождать сомнения в справедливости принятого решения, а также что судья без соответствующего опыта и не ознакомленного с существующими проблемами в новом для него суде сможет разобраться с назревшими проблемами. Поэтому считаем, что претендовать на занятие административной должности в суде могут только судьи, проработавшие в соответствующем суде не менее года, или судьи соответствующего суда, которые уже имеют опыт работы на административных должностях.

На наш взгляд, указанных требований к кандидатам на должности руководителей суда недостаточно. Так, в Законе Украины «О судоустройстве и статусе судей» устанавливаются требования, предъявляемые

к кандидатам на должность судьи (ст. 64). Но в то же время в законодательстве, регулирующем вопросы судоустройства, отсутствуют нормы, определяющие вышеуказанные требования к судьям на административные должности. Так, на должность председателя суда назначается судья, а при отборе судей имели значение профессионально важные качества, необходимые для выполнения именно профессиональной деятельности судьи. Административные же способности (или профессионально важные качества управленца) оставались без внимания. Однако считаем, что к любому представителю власти должны предъявляться определенные требования, закрепленные на законодательном уровне и имеющие исключительный характер. Следует подчеркнуть, что требования должны предъявляться как к самим лицам, которые замещают соответствующие должности, так и к кандидатам на такие должности. Лицо, наделенное властными полномочиями, должно соответствовать повышенным требованиям к его профессионализму, навыкам и умениям, опыту работы и морально-этическим качествам.

В связи с описанной ситуацией одним из направлений деятельности по совершенствованию процедуры приобретения статуса судьи, занимающего административную должность, является определение требований, которые должны предъявляться к кандидатам на занятие этой должности. Считаем необходимым разработать и на законодательном уровне закрепить условия, которые должны предъявляться к судьям – кандидатам на административные должности. На эту проблему обращает внимание и профессор права Джузеппе ди Федерико, который отмечает, что одной из причин снижения эффективности деятельности судов является недостаточность управленческих навыков руководителей судов, которые при выборе и назначении на свои должности не проверяются и не оцениваются на наличие управленческих способностей и навыков, потому что эта сфера деятельности пока не рассматривается как необходимая часть правовой культуры юриста¹⁰.

В теории управления также существуют определенные наработки в этой сфере, в частности, предложен перечень качеств, которыми должен обладать любой руководитель. Так, Л. И. Уманский подчеркивает обязательность таких качеств: психологическая избирательность, психологический такт, требовательность, практический ум, общественная энергичность, критичность, склонность к организаторской деятельности, инициативность, самостоятельность, общий уровень развития, наблюдательность, активность¹¹. А. Г. Ковалёв, дополняя этот перечень, указывает на необходимость наличия настойчивости, целеустремленности, оптимизма, гибкости, самообладания, волевых качеств¹². А. Л. Свенцицкий

¹⁰ См.: *Di Federico G. Proposte per la modernizzazione dell'apparato giudiziario italiano*. Roma, 1993. С. 403–415.

¹¹ См.: *Уманский Л. И.* Психология управленческой деятельности : пособие для студентов пед. института. М., 1980. С. 118.

¹² См.: *Ковалёв А. Г.* Коллектив и социально-психологические проблемы управления. М., 1975. С. 134.

ставит на первое место компетентность, ответственность, волевые качества¹³. Перечисленные качества руководителя в полной мере могут применяться и к председателю суда. Но при составлении его социопсихограммы необходимо учитывать некоторые особенности функционирования судебной системы, в частности принцип независимости и самостоятельности судей при принятии решений по делу.

Таким образом, определяя перечень требований, которые должны предъявляться к кандидатам на административную должность, следует, во-первых, учитывать, что кандидат обязательно должен быть судьей, т.е. гражданином Украины, который согласно Конституции Украины и Закону Украины «О судостроительстве и статусе судей» назначен или избран судьей, занимает штатную судебную должность в одном из судов Украины и осуществляет правосудие на профессиональной основе, а во-вторых, следует учитывать ту правовую роль, которую выполняет судья на административной должности в структуре суда. К таким требованиям, по нашему мнению, следует отнести такие элементы, как: стаж работы, возраст кандидата, его руководящие способности, деловые и моральные качества.

Если вопрос о необходимости наличия у кандидата на административную должность в суде опыта работы на судебной должности не вызывает сомнений, то определение стажа работы на данной должности заслуживает особого внимания. Это обусловлено, во-первых, необходимостью адаптации к работе в должности судьи, вообще к трудовой деятельности в судебной системе, во-вторых, осознанием и преодолением проблем, трудностей, возникающих в процессе правоприменительной деятельности, а в-третьих, анализом и изучением работы председателя суда изнутри.

Таким образом, опыт работы на должности судьи является важным условием не только с точки зрения наличия опыта осуществления правосудия, хотя и это существенно для головы, одновременно исполняющего полномочия судьи, но и опыта осознания себя частью единой системы, единого государственного органа – суда, приобретенного во взаимоотношениях как с председателем суда, так и с судьями и другими работниками.

Обычно возникает вопрос, сколько лет стажа должно быть у судьи, который желает занимать административную должность в суде. По нашему мнению, наиболее целесообразно позволить претендовать на судебские административные должности судьям, которые были избраны на должность судьи бессрочно. При таком подходе решаются два вопроса: 1) судья, избранный бессрочно, не моложе 30 лет, должен иметь определенный жизненный опыт и сложившуюся личность; 2) судья, избранный бессрочно, должен иметь пятилетний стаж на должности судьи.

Если вышеприведенные требования к кандидатам на административную должность носят объективный характер и в определенной мере не зависят от личности, то следующие требования являются субъектив-

¹³ См.: *Свенцицкий А. Л.* Руководитель : слово и дело : (социально-психологические аспекты). М., 1983. С. 73.

ными, предъявляемыми к кандидатам в связи с необходимостью соответствия этим требованиям судьи уже на административной должности. Так, одним из таких требований является наличие руководящих способностей. Руководящие способности – это применение знаний на практике, трансформированные знания, которые воплощаются при осуществлении конкретных управленческих операций¹⁴. Руководящие способности, по сути, являются призванием, особым свойством лица, определяемого в значительной степени его природными задатками. Как и любые другие, они развиваются, обогащаются и шлифуются в процессе обучения и работы. Но следует учитывать, что по разным оценкам только 4–6 % трудоспособного населения имеют достаточно выраженные организаторские способности.

Важным требованием, которое должно предъявляться к кандидатам на занятие административной должности в суде, выступает наличие деловых и моральных качеств. Деловые качества охватывают комплекс профессиональных знаний и практических навыков, а также их отношение к выполнению служебных обязанностей. Это вид и уровень профессионального умения работника, наличие у него знаний, навыков и особых качеств, необходимых для выполнения определенной работы¹⁵. Деловые качества – это способность находить в пределах собственной компетенции, предоставленных полномочий и средств наилучший подход к ситуациям и кратчайший путь к достижению цели, оперативно принимать самостоятельные обоснованные решения, последовательно обеспечивая их выполнение. Конкретные деловые свойства проявляются в умении провести квалифицированный анализ ситуации и разобраться в сложных обстоятельствах, разработать альтернативные варианты решения с последующим выбором наиболее результативного, своевременно определять состав действий, необходимых для решения проблем, четко ставить задачи подчиненным и осуществлять эффективный контроль за их выполнением, оставаться самокритичным в оценке итогов деятельности¹⁶. Деловые качества руководителя суда – это симбиоз двух составляющих: с одной стороны, это теоретическая подготовка, практический опыт, а с другой – умение организовывать работу и качественно ее выполнять, умение выявлять недостатки в работе суда и их устранять, способность реально оценивать результаты своей работы и работы коллектива.

Моральные качества личности определяются его мировоззрением и предубеждением. Нравственные свойства, нравственные чувства – это регуляторы нравственных поступков личности. Моральный облик человека раскрывается в его поступках, действиях¹⁷. Возникает вопрос, на

¹⁴ См.: *Скібіцька Л. І.* Організація праці менеджера : навч. посіб. Київ, 2007. С. 58.

¹⁵ См.: *Каркач П. М.* Організація роботи прокуратури міста, району : метод. посібник. з орг. роботи в міських, районних прокуратурах. Харків, 2010. С. 54.

¹⁶ См.: *Скібіцька Л. І.* Організація праці менеджера : навч. посіб. С. 64.

¹⁷ См.: *Каркач П. М.* Організація роботи прокуратури міста, району : метод. посібник. з орг. роботи в міських, районних прокуратурах. С. 55.

какие моральные качества необходимо обращать внимание, назначая судью на административную должность. По нашему мнению, следует согласиться с Л. И. Скибицкой, которая к необходимым нравственным качествам руководителя относит: честность и порядочность, правдивость и искренность, скромность и простоту, принципиальность, развитое чувство ответственности, высокую требовательность к себе и другим, справедливость, доброжелательность, беспристрастность и уважение в отношениях с подчиненными, способность создавать в коллективе позитивное рабочее настроение, что влияет на продуктивную деятельность, а также знание человеческой психологии и индивидуальный подход к подчиненным с учетом их личностных параметров, чувство личной ответственности и надежность¹⁸.

Таким образом, улучшение процедуры назначения судей на административные должности должно гарантировать им независимость от исполнительной власти и органов местного самоуправления, что, в свою очередь, должно положительно отразиться на результатах работы суда в целом, так как именно от руководителей судебных органов зависит качество и эффективность совершения правосудия.

¹⁸ См.: Скибицка Л. И. Организация праці менеджера : навч. посіб. С. 66.

Национальный университет «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Дудченко А. Ю., аспирант кафедры организации судебных и правоохранительных органов

E-mail: d.a@ukr.net

Тел.: +380976509340

National University «Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise»

Dudchenko A. Yu. Post-graduate Student of the Organization of Judiciary and Law Enforcement Agencies Department

E-mail: d.a@ukr.net

Tel.: +380976509340