

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ І СУДОВОЇ ВЛАДИ У РАЗІ НАБУТТЯ СУДДЕЮ ГРОМАДЯНСТВА ІНШОЇ КРАЇНИ

LEGAL BASIS OF INTERACTION BETWEEN THE EXECUTIVE AND THE JUDICIARY BODIES IN CASE OF OBTAINING CITIZENSHIP OF ANOTHER COUNTRY BY A JUDGE

Наукова стаття присвячена правовому регулюванню окремих аспектів діяльності Вищої ради правосуддя. Визначено, що одним із напрямів діяльності цього органу влади є звільнення суддів у разі порушення ними вимог законодавства України, які встановлюють правовий статус судді. Водночас законодавство встановлює, що набуття суддею громадянства іншої держави є підставою для припинення повноважень судді. Однак процедура отримання цих відомостей органами судової влади не врегульована.

Досліджено законодавчі і підзаконні акти України, які визначають правовий статус судді, правові засади діяльності Вищої ради правосуддя, основи взаємодії між органами виконавчої і судової влади. Вивчено праці науковців, які досліджували проблеми взаємодії між органами влади, правовий статус і напрями діяльності Вищої ради правосуддя. Встановлено, що окремі норми законодавчих і підзаконних актів регулюють порядок взаємодії між Вищою радою правосуддя та органами виконавчої влади. Водночас належного правового регулювання ці правовідносини не отримали. Визначено, що взаємодія Вищої ради правосуддя з органами державної влади – це окремий вид управлінських відносин, які полягають в обміні необхідною інформацією, виникають за волею однієї зі сторін і здійснюються для виконання функцій кожного окремого органу влади. Підтримано пропозицію народного депутата України про створення комісії Вищої ради правосуддя щодо взаємодії із органами виконавчої і законодавчої влади. Для організації безпосередньої взаємодії між Вищою радою правосуддя та органами Державної міграційної служби та Міністерства закордонних справ України запропоновано розробити підзаконний акт – міжвідомчу інструкцію про організацію взаємодії із вказаних питань. У цій інструкції необхідно передбачити такі положення: 1) обов'язок органів внутрішніх або закордонних справ повідомляти Вищу раду правосуддя про отримання відомостей про подвійне громадянство українського громадянина, який має статус судді, або втрату ним громадянства України; 2) перевірку органами внутрішніх і закордонних справ відомостей про подвійне громадянство судді, які отримані від Вищої ради правосуддя.

Ключові слова: взаємодія, суддя, правосуддя, звільнення, громадянство.

The scientific article is devoted to the legal regulation of certain aspects of the High Council of Justice of Ukraine. It has been defined that one of the activities of this authority is the judges' dismissal in case they violate the requirements of the Ukrainian legislation, which establishes the legal status of judges. At the same time, the legislation establishes that a judge's acquisition of citizenship of another state is the ground for termination of a judge's powers. However, the procedure for obtaining this information by judicial authorities is not regulated.

Legislative and bylaws of Ukraine, which determine the legal status of a judge, the legal basis of the High Council of Justice, the basics of the interaction between the executive and judicial authorities, have been studied. The works of scholars who studied the problems of interaction between the authorities, the legal status, and activities of the High Council of Justice were studied. It is established that norms of bylaws and legislative acts regulate the interaction procedure between the High Council of Justice and executive bodies. At the same time, these legal relations have not received proper legal regulation.

It is determined that the interaction of the High Council of Justice with public authorities is a separate type of administrative relationship, which consists in the exchange of necessary information, arises at the will of one of the parties, and is carried out to perform the functions of each authority. The proposal of the People's Deputy of Ukraine to establish a commission of the High Council of Justice on cooperation with executive and legislative bodies was supported. To organize direct interaction between the High Council of Justice and the bodies of the State Migration Service and the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, it is proposed to develop an interagency instruction on the organization of cooperation on these issues. Such instruction should include the following provisions: 1) the obligation of the bodies of internal or foreign affairs to notify the High Council of Justice of the receipt of the information on the dual citizenship of a Ukrainian citizen, who has the status of a judge or the loss of Ukrainian citizenship; 2) verification by the bodies of internal and foreign affairs of information on the dual citizenship of a judge received from the High Council of Justice.

Key words: interaction, judge, justice, dismissal, citizenship.

УДК 342.59

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2022.28.27>

Плакса В.І.

аспірант кафедри регіональної політики
Навчально-науковий інститут публічного
управління та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми. Одним із напрямів здійснення судової реформи в Україні було створення Вищої ради правосуддя (далі – ВРП). Цьому органу влади були передані повноваження Президента та Верховної Ради України щодо прийняття рішення про звільнення суддів. Водночас Основний Закон держави визначає ще одну підставу, у зв'язку з якою особа, котра є суддею, фактично, втра-

чає можливість здійснювати правосуддя – це припинення повноважень судді. Однією з підстав припинення повноважень судді є припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави. При цьому Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон № 1402-VIII) не визначає процедури отримання органами судової влади відомостей про настання факту, зокрема набуття

суддею громадянства іншої держави. Отже, вивчення правових засад взаємодії органів виконавчої і судової влади у разі набуття суддею громадянства іншої країни характеризується актуальністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми взаємодії різних органів влади та забезпечення діяльності ВРП привертають увагу дослідників у сфері права. Зокрема, правовідносини у сфері взаємодії органів виконавчої влади для виконання покладених на них завдань вивчали В.Ф. Коваль, В.І. Теремецький, Я.М. Малик, Р.І. Панчишин [1; 2; 3; 4] та інші науковці. Водночас у працях вказаних дослідників відсутній аналіз проблем, які виникають під час взаємодії ВРП з органами виконавчої влади.

Окремі аспекти правового статусу ВРП та здійснення нею своїх конституційних повноважень знайшли відображення у працях В.Т. Комзюка, О.Г. Турченка, С.В. Ревера [5; 6; 7]. Утім названі праці надають лише загальну характеристику повноважень цього органу влади і не містять аналізу дій ВРП у разі отримання відомостей, які можуть бути підставою для припинення повноважень судді у зв'язку з набуттям ним громадянства іншої держави. Отже, проблеми правового регулювання дій органів судової влади щодо припинення повноважень судді у разі його належності до громадянства іншої країни, проблеми та потреби взаємодії ВРП із органами виконавчої влади у разі настання таких обставин потребують дослідження.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження правових засад взаємодії ВРП із органами виконавчої влади у разі набуття суддею іноземного громадянства. Основне завдання – запропонувати рекомендації щодо вдосконалення законодавства, яке регулює взаємодію між різними органами влади.

Виклад основного матеріалу. Правові засади виконання повноважень різними органами влади врегульовані законодавством України. Взаємодія між органами влади повинна відбуватися на підставі дотримання норм права і в порядку, визначеному законодавством. Науковці, які досліджували проблеми взаємодії між різними органами влади, по-різному визначають це поняття. Зокрема, Я.М. Малик визначає взаємодію між органами державної влади і місцевого самоврядування як спільне вирішення економічних, соціальних і культурних проблем життєдіяльності окремого регіону [3, с. 300]. Р. І. Панчишин зауважує, що взаємодія між органами влади – це особливий вид управлінських відносин, в які органи влади вступають з метою реалізації спільних цілей і

завдань діяльності у сфері державного і муніципального управління на засадах рівності і оптимального співвідношення інтересів, які виражаються у координації і узгодженості дій учасників [4, с. 112]. На підставі наведених визначень можна запропонувати визначення взаємодії ВРП із органами державної влади як окремих вид управлінських відносин, які полягають в обміні необхідною інформацією, виникають за волею однієї зі сторін і здійснюються для виконання функцій кожного окремого органу влади.

Факт набуття суддею громадянства іншої країни має важливе значення для продовження його повноважень та подальшого виконання ним посадових обов'язків. Відповідно до п. 2 ч. 7 ст. 126 Конституції України повноваження судді припиняються у разі набуття суддею громадянства іншої держави [8]. Отже, факт вступу судді, який є громадянином України, до громадянства іншої держави унеможливує подальше виконання ним своїх повноважень щодо здійснення правосуддя.

При цьому варто зауважити, що Європейська хартія про закон «Про статус суддів» не передбачає такого виду звільнення судді, як набуття ним громадянства іншої держави. Норми цього міжнародно-правового документа закріплюють такі підстави для звільнення судді, як письмова заява судді, медична довідка про стан здоров'я, досягнення граничного віку перебування на посаді, закінчення встановленого законом строку призначення на посаду, недбалість при виконанні посадових обов'язків [9]. Водночас українське законодавство визначає, що набуття громадянства іншої держави є підставою для припинення повноважень судді, що, зі свого боку, є підставою для припинення трудових відносин судді із судом, про що голова суду видає наказ, тобто фактично його звільняють.

Перелік випадків, коли суддя набуває громадянства іншої держави, міститься у законодавстві про судоустрій. Згідно з ч. 2 ст. 121 Закону № 1402-VIII набуттям суддею громадянства іншої держави визнаються такі дії [10]. По-перше, отримання суддею статусу громадянина іншої держави в результаті дій, вчинених таким суддею. Здійснити вчинки, необхідні для набуття громадянства іншої держави, суддя може особисто або від його імені та за його дорученням може діяти інша особа, яка матиме повноваження представника. Важливо, що подання необхідних документів представником створить відповідні правові наслідки для самого судді. Тобто у цьому випадку суддя особисто бажає набути громадянства іншої держави для досягнення власної корисної або іншої мети. Він вчиняє активні

дії для набуття громадянства іншої держави: збирає необхідні довідки, подає документи до уповноваженого органу іншої держави. Водночас факт набуття іноземного громадянства суддя приховує від органів влади України і продовжує виконувати свої обов'язки.

По-друге, набуттям суддею громадянства іншої держави вважається відмова громадянина України, який займає посаду судді, вчинити дії для позбавлення себе статусу громадянина іншої держави. Варто пояснити, що відповідно до норм законодавства іноземної держави громадянин України, який обіймає посаду судді, може набутися громадянства іншої держави автоматично. Наприклад, внаслідок факту проживання на певній території протягом встановленого періоду часу, або внаслідок укладення шлюбу із громадянином іншої держави. Якщо судді стало відомо про набуття ним громадянства іншої держави, він повинен вжити дії для позбавлення іноземного громадянства протягом десяти днів з дня, коли він дізнався про отримання такого статусу. Варто звернути увагу на те, що набуття суддею громадянства іншої держави повинно спричинити втрату суддею не лише посади, але й громадянства України.

Зазвичай у результаті набуття громадянства або підданства іншої держави громадянин України отримує паспорт цієї держави. У такому разі існує документ, який підтверджує іноземне громадянство. При автоматичному набутті громадянства іншої країни паспорт може не видаватися. У такому разі громадянин України, який обіймає посаду судді, може навіть не підозрювати про його отримання або не звертатися за видачею паспорта. Водночас, якщо судді стане відомо про набуття ним громадянства іншої держави, то йому варто подати до уповноважених органів іноземної держави заяву про припинення іноземного громадянства.

Законодавство України встановлює правовий статус ВРП, а також передбачає порядок дій службовців ради у випадку отримання інформації про допущення суддями різного роду порушень (дисциплінарні, кримінальні правопорушення, вчинення дій, які є несумісними із подальшим перебуванням на посаді судді). В. Т. Комзюк наголошує, що під час вирішення питання про звільнення судді ВРП забезпечує громадський контроль над діяльністю судової гілки влади. Цей орган влади не належить до жодної із гілок влади та повинен забезпечувати здійснення правосуддя [5, с. 760]. Досліджуючи проблеми діяльності ВРП, О.Г. Турченко звертає увагу на дотримання принципу верховенства права під час вирішення питання про звільнення судді службовцями цього органу влади

[6, с. 42]. При цьому, якщо розглядати такі підстави припинення повноважень судді як досягнення 65 років, смерть, визнання безвісно відсутнім або оголошення померлим чи набрання законної сили обвинувальним вироком, про їх настання обов'язково повідомляється ВРП. Отже, ВРП належить вирішальна роль у контролі за дотриманням суддями вимог законодавства, яке встановлює правовий статус судді.

Норми законодавства є правовою гарантією дотримання об'єктивності та справедливості під час вирішення питань, пов'язаних зі статусом судді та можливістю виконанням ним повноважень. Оскільки набуття суддею громадянства іншої держави зрештою призводить до його звільнення на підставі наказу голови суду, то законодавство повинно визначити порядок отримання відповідних даних, їх розгляд та прийняття відповідного рішення. Однак нині лише вказується про те, що повноваження судді припиняються у разі припинення його громадянства України або набуття громадянства іншої держави, та визначається, що саме є набуттям суддею громадянства іншої держави.

Неврегульованість цього питання особливо гостро постає у випадку, коли суддя набув громадянство іншої держави автоматично. Наприклад, як зауважує М. О. Материнко, справи щодо несумісності судді розглядаються ВРП на її засіданні. Суддю, відносно якого подана відповідна заява, необхідно запросити на засідання ВРП. Законодавство про статус суддів встановлює детальний порядок розгляду справи щодо порушення суддями вимог про несумісність [11, с. 157].

Однак при набутті суддею громадянства іншої держави залишаються не врегульованими безліч питань. Так, незрозумілим є порядок дій ВРП, як органу, що має вирішальну роль у контролі за дотриманням суддями вимог законодавства щодо статусу судді, коли з'являється інформація про набуття суддею громадянства іншої держави та приховування суддею цього факту від органів влади.

Вважаємо за необхідне передбачити, що кожен громадянин, якому стала відома інформація про набуття суддею громадянства іншої держави, може подати про це заяву до ВРП. Враховуючи визначені у ст. 31 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (далі – ВРП України) (далі – Закон № 1798-VIII) повноваження члена ВРП та дисциплінарного інспектора, вони могли б у зв'язку з отриманням такої інформації звертатися про підтвердження іноземного громадянства судді до Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України) або Міністерства закордонних справ України (далі – МЗС України) [12]. Водночас важко

уявити ситуацію, коли у розпорядженні певної особи може опинитися копія іноземного паспорту судді. Більш вірогідною є ситуація, коли органи внутрішніх справ або МЗС України отримують інформацію про набуття громадянами України іноземними громадянства.

Виходячи з норм українського законодавства про громадянство (ст. 19, 24 і 25 Закону України «Про громадянство України» [13]), відомості про набуття громадянином України громадянства іншої держави повинні бути відомі МЗС України або МВС України. Положення щодо взаємодії між Державною міграційною службою (далі – ДМС) України та Комісією при Президентові України з питань громадянства закріплені у підзаконних нормативно-правових актах [14; 15; 16]. Тому в разі отримання органами внутрішніх справ або МЗС України відомостей про набуття громадянином України громадянства іншої держави, вони повинні вчинити такі дії. По-перше, скласти подання про припинення громадянства України та додати до нього необхідні документи. А, по-друге, звернутися до Комісії при Президентові України з питань громадянства із таким поданням. Однак законодавство не передбачає обов'язку органів внутрішніх або закордонних справ повідомляти про факт набуття іноземного громадянства інші органи влади в Україні. Така ситуація погіршує умови взаємодії між ВРП та міністерствами зовнішніх і внутрішніх справ, що не сприяє ефективному виконанню нею повноважень щодо контролю за дотриманням суддями вимог законодавства, яке встановлює правовий статус судді. Тому на законодавчому рівні необхідно передбачити обов'язок уповноважених органів повідомляти ВРП про припинення у судді громадянства України або набуття ним громадянства іншої держави.

Необхідно відзначити, що норми, які встановлюють правовий статус ДМС України або МЗС України, містять окремі положення про співпрацю цих органів влади з іншими. Згідно з п. 8 Положення про МЗС України міністерство взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями [15]. Відповідно до п. 8 Положення про ДМС України служба здійснює взаємодію із органами виконавчої влади, органами і службами, утвореними Президентом України або Кабінетом Міністрів України [14]. Згідно з ч. 4 ст. 37 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» уряд України взаємодіє з ВРП, іншими органами та установами системи правосуддя з питань, віднесених до їх компетенції [17]. Наголосимо, що ст. 31 Закону № 1798-VIII встановлює право членів ради звертатися із запитом до органів

державної влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб [12]. Із великою ймовірністю можна передбачити можливість звернення із запитом службовців ВРП до органів ДМС України або МЗС України для перевірки інформації про наявність у судді громадянства іншої держави, якщо буде передбачено як можливість звернення до ВРП щодо надання такої інформації, так і необхідність її перевірки. С.В. Ревер наголошує на тому, що взаємодія ВРП із органами законодавчої та судової влади не повинна підривати незалежність судової системи [7, с. 60]. Отже, певні нормативно-правові засади для взаємодії ВРП із органами виконавчої влади встановлені законодавчими і підзаконними актами. Водночас конкретний механізм здійснення такої взаємодії підзаконними актами не передбачений.

Для вдосконалення порядку взаємодії ВРП з органами державної виконавчої влади народним депутатом України В. В. Колюхом у червні 2020 р. внесено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо організаційно-правового регулювання взаємодії окремих органів державної влади» [18], яким включено до Закону № 1798-VIII нову статтю, яка врегулювала статус Комісії по взаємодії ВРП з органами державної влади з питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів, судоустрою і статусу суддів [18]. Згідно з нормами вказаного законопроекту згадана комісія, насамперед, повинна взаємодіяти з Верховною Радою та Президентом України. Ключовим напрямом взаємодії є оцінка законопроектів та надання консультативного висновку щодо законопроектів про утворення, реорганізацію та ліквідацію судів. Однак взаємодія з органами державної влади з питань припинення повноважень судді у зв'язку з набуттям громадянства іншої країни не передбачена нормами законопроекту. Вважаємо, що правові засади обміну інформацією, яка свідчить про наявність підстав для припинення повноважень судді у зв'язку з набуттям громадянства іншої країни, між органами влади повинні бути закріплені у Законах № 1402-VIII і № 1798-VIII та деталізовані у підзаконних актах.

Висновки. Взаємодія ВРП з органами державної влади – це окремий вид управлінських відносин, які полягають в обміні необхідною інформацією, виникають за волею однієї зі сторін і здійснюються для виконання функцій кожного окремого органу влади. Правовою основою взаємодії ВРП із органами виконавчої влади з питань набуття суддею громадянства іншої країни є Закон № 1402-VIII, Закон № 1798-VIII, «Про Кабінет міністрів

України», Положення про ДМС України та про МЗС України. Окремі норми підзаконних і законодавчих актів регулюють порядок взаємодії між ВРП та органами виконавчої влади. Утім належного правового регулювання ці правовідносини не отримали. Тому відповідне законодавство потребує доопрацювання в контексті отримання ВРП відомостей про припинення у судді громадянства України або набуття громадянства іншої країни.

Для вдосконалення правового регулювання взаємодії ВРП із органами виконавчої влади слід підтримати законопроект, запропонований народним депутатом України В.В. Колюхом у червні 2020 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо організаційно-правового регулювання взаємодії окремих органів державної влади» [18].

Для повного, об'єктивного та справедливого вирішення питання щодо статусу судді у зв'язку з припиненням громадянства України або набуттям громадянства іншої країни необхідно передбачити можливість взаємодії між ВРП, органами ДМС та МЗС України. Для цього слід розробити підзаконний акт – міжвідомчу інструкцію про організацію взаємодії з вказаних питань, в якій передбачити такі положення:

1. За наявності в органах внутрішніх або закордонних справ фактів, що підтверджують подвійне громадянство українського громадянина, який є суддею, або втрату ним громадянства України, такі відомості необхідно невідкладно надавати до ВРП. Цей орган повинен здійснити перевірку щодо продовження зайняття таким громадянином посади судді (припинення повноважень судді).

2. Якщо заявник звертається до ВРП із відомостями про наявність у певного судді громадянства іншої країни, то для перевірки такої інформації ВРП може надіслати запит до МЗС або ДМС України.

Внесення запропонованих змін до законодавства, а також розробка і прийняття відповідної інструкції повинні покращити взаємодію між різними органами влади з питань отримання відомостей про наявність у судді громадянства іншої країни.

ЛІТЕРАТУРА:

1. В.Ф. Коваль, В.І. Теремецький. Основні напрямки модернізації взаємодії структурних підрозділів ДПС в інформаційній сфері. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2012. № 2. С. 142–157. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Vvryu/2012_2/DOC/12kvfsia.pdf

2. Теремецький В. І. Удосконалення взаємодії та координації діяльності органів державної податкової

служби України. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2012. Вип. № 12. С. 80–86.

3. Малик Я. М. До питання взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 295–302.

4. Панчишин Р. І. Поняття та форми взаємодії органів місцевої державної влади із органами місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2018. № 6. Ч. 2. С. 108–113.

5. Комзюк В. Т. Окремі питання правового статусу Вищої ради правосуддя. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 759–761.

6. Турченко О.Г., Боровицький О.А. Щодо правового регулювання діяльності Вищої ради правосуддя в контексті принципу верховенства права. *Правовий часопис Донецького університету*. 2019. № 2. С. 33–43.

7. Ревер С. В. Вища рада правосуддя: порядок формування та компетенція. *Український часопис конституційного права*. 2018. № 3. С. 54–61.

8. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254-96вр>.

9. Європейська хартія про закон «Про статус суддів»: прийнята Радою Європи 10.07.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_236/find?text

10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

11. Материнко М. О. Порушення суддею вимог щодо несумісності як підстава для звільнення з посади: теоретичні і практичні аспекти. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2018. Вип. 1. Т. 2. С. 155–158.

12. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>

13. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>

14. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014>

15. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-п>

16. Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства: указ Президента України від 27.03.2001 № 215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215/2001#Text>

17. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо організаційно-правового регулювання взаємодії окремих органів державної влади: проект Закону України від 03.06.2020 № 1708-IX. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2627>