

РОЛЬ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕФЕКТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

У статті на підставі позицій учених досліджено розуміння сутності категорії «суддівське самоврядування», сформульовані його ознаки. Автором надано власне визначення категорії «суддівське самоврядування» через призму інституту делегування.

Ключові слова: самоврядування, суддівське самоврядування, форми суддівського самоврядування, рада суддів, з'їзд суддів, делегування повноважень, ознаки.



**Ул'яновська Оксана
Василівна,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права

Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Прагнення України стати європейською державою зобов'язує останню до створення системи органів публічної влади відповідного рівня, пріоритетом у діяльності яких повинні стати чесність, людяність, справедливість і верховенство права. Особливої уваги потребує судова гілка влади, яка останнім часом викликає багато нарікань як із боку громадянського суспільства, так і самих суддів. Про це свідчить рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справі «Олександр Волков проти України», постановлене 9 січня, яке стало остаточним 27 травня 2013 року [1] та фактично дало негативну оцінку всій судовій реформі 2010 року. Слід зазначити, що одним із напрямків судової реформи було вдосконалення функціонування суддівського самоврядування, що є гарантом незалежності судової гілки влади.

Серед змін, які принесла судова реформа 2010 року, – нові правила роботи органів самоврядування. Так, представництво на з'їзді суддів почало формуватися за пропорційним принципом, кожна юрисдикція отримала право на однакову кількість делегатів, таку ж рівність було запроваджено і в Раді суддів України. Разом із тим ради позбулися керівників, а чисельність служителів Феміди в них прописано в законі [2]. Аналізуючи норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів» І. Коліушко та Р. Куйбіда зазначають, що раніше суддівське самоврядування було швидше

врядуванням голів судів, які у свою чергу переважно залежали від керівництва Верховного суду і частково – від керівництва вищих спеціалізованих судів.

Після реформи ключові органи суддівського самоврядування – з'їзд суддів і Рада суддів України – на дві третини стали складатися з представників суддів спеціалізованих судів і лише одна третина – це представники суддів загальних судів. Загалом суддів загальних судів в Україні втричі більше, ніж суддів спеціалізованих разом узятих, але в органах суддівського самоврядування вони опинилися в меншості. На той час лояльність до політичної влади проявляли саме голови вищих спеціалізованих судів, тоді як голова Верховного суду жорстко критикував зміни в судовій системі, оскільки Верховний суд втратив важелі впливу [3].

Слід зазначити, що це не всі зауваження до формування та функціонування органів суддівського самоврядування, які нами були проаналізовані в ході підготовки цієї статті. Уважне ознайомлення з аналітикою вищезазначених учених і низки інших дає підставу для власних міркувань (так, створення чогось «ідеального» – будь-то речі або управлінської структури – швидше недосяжна мета, оскільки завжди можна знайти певні недоліки). Це, звісно, не позбавляє нас права та необхідності шукати різних підходів, форм, напрямків для покращення діяльності органів публічної влади в цілому та органів суддівського самоврядування зокрема.

Кожне обґрунтування, наведене вченими, на нашу думку, також не

є абсолютним. Так, зауваження, що тільки одна третина в органах суддівського самоврядування представлена суддями загальних судів, може бути також обґрунтованим. Це пов'язано передусім із тим, що судді спеціалізованих суддів пройшли певний службовий шлях (побудували службову кар'єру) від судді загальних судів до спеціалізованих, що свідчить про їх високий професіоналізм і досвід, який не завжди є в суддів загальних судів. Зауваження, що Верховний суд утратив важелі впливу на формування суддівського самоврядування, вважаємо необґрунтованим. На сьогодні взагалі йде мова про доцільність існування останнього, оскільки маємо наявність компетенційної суперечки, яка полягає в тому, що касаційною інстанцією для розгляду справ, наприклад, є Вищий адміністративний суд, при цьому у Верховному суді є палата з розгляду адміністративних справ.

Що ж до істотного зменшення складу органів суддівського самоврядування (раніше з'їзд суддів був представлений 8 тис. суддів, а зараз – не більше 96 суддів), то слід зазначити, що суддівське самоврядування передбачає не стільки поголовну участь у ньому всіх суддів, скільки найбільш повне відображення потреб життєдіяльності суддівської спільноти самою спільнотою, яка створює для цього відповідні органи. Як нам убачається, основним призначенням судової реформи не є перерозподіл повноважень між різними органами публічної влади щодо формування суддівського корпусу, а довіра громадянського суспільства до правосуддя, яке повинно бути неупередженим, справедливим

та таким, що відправляється відповідно до закону, принципу верховенства права тощо.

Отже, метою цієї статті є визначення сутності та аналіз наявної структури суддівського самоврядування, виокремлення відповідних ознак суддівського самоврядування.

Для повноти дослідження нами проаналізовано напрацювання вчених, які займалися проблематикою, пов'язаною з визначенням категорії «самоврядування», а також «суддівського самоврядування», зокрема О. Білової, В. Бринцева, Р. Ігоніна, М. Запорожця, І. Коліушка, Р. Куйбіди, В. Косарева, С. Обрусної, О. Пасенюка І. Самсіна, А. Селіванова, А. Стрижака, О. Федьковича, С. Штогуна та ін. Праці зазначених авторів є для нас добрим науковим підґрунтям для подальших досліджень сутності суддівського самоврядування.

Таким чином, недостатність розробок на теоретичному рівні, наявність правових проблем визначили необхідність проведення комплексного дослідження широкого кола питань, пов'язаних із визначенням сутності та структури органів суддівського самоврядування.

Звернемося до теоретичних напрацювань щодо сутності самоврядування з метою надання власного визначення суддівського самоврядування. Так, самоврядування це – автономне функціонування будь-якої організаційної структури (підсистеми), правомочне прийняти нею рішень щодо внутрішніх проблем, включення виконавців у процеси вироблення рішень; колективне управління; участь усіх членів організації,

населення в роботі відповідного органу управління [4]. М. Цвік під самоврядуванням розуміє заснований на саморегуляції різновид соціального управління, в основу якого покладено спільне вирішення учасниками суспільних відносин їх спільних справ, що поєднується зі спільною діяльністю у виконанні прийнятих рішень [5, с. 44]. О. Бедний наводить точку зору школи німецьких юристів, які стверджують, що самоврядування – це державне управління [6, с. 23]. У свою чергу Ю. Тодика самоврядування визначає як один із найдавніших і універсальних принципів серед тих, що застосовуються в управлінні починаючи з ранніх стадій розвитку людського суспільства [7, с. 485]. Роблячи проміжний висновок зазначимо, що на сьогодні в науковій літературі немає усталеної думки щодо правової природи такого явища, як «самоврядування». Якщо категорію «самоврядування» розкласти на складові та надати їм відповідні визначення, отримаємо такі результати: врядування є типовим українським словом, яке з давніх-давен асоціювалося з прозорим процесом прийняття рішень за умов залучення всіх членів громади. Однак оскільки абсолютного відповідника в російській мові цьому слову немає, то за радянських часів у Словнику української мови воно зазначалось як «застаріле» і рекомендувалось застосовувати синонім управління [8]. Отже, на нашу думку, самоврядування – це вид соціального управління, що санкціоновано державою, має певну самостійність у змісті прийнятих рішень, але в межах правового поля.

Повертаючись до теми дослідження зазначимо, що, як зазначає С. Штогун, аналіз правової природи та діяльності органів суддівського самоврядування слід починати з Конституційних положень, закріплених у ст. 130: для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування [9, с. 18]

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» у ч. 2 ст. 113 визначає суддівське самоврядування як гарантію забезпечення самостійності судів і незалежності суддів, а його діяльність має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів [10]. А. Селіванов та В. Кривенко суддівське самоврядування розглядають як організаційну форму колективного вирішення професійними суддями питань внутрішньої діяльності судів [11, с. 104; 12]. У проєкті «Концепції розвитку правосуддя в Україні 2004–2005 років», який було підготовлено Центром політико-правових реформ, суддівське самоврядування розглядається як форма вирішення питань внутрішньої діяльності судів самими суддями та захисту їхніх професійних інтересів [13, с. 21]. Р. Ігонін визначає суддівське самоврядування як делегування державою управлінських повноважень і ставить питання про їх правову природу, але, на жаль, не дає на це відповіді [14, с. 118]. О. Белова суддівське самоврядування розглядає як створене в силу закону об'єднання особливого виду – публічної корпорації, утворене шляхом участі суддів у державному управлінні судами для вираження своїх інтересів як но-

снів судової влади і з метою забезпечення незалежності судової влади, до складу цього об'єднання на умовах обов'язкового членства входять судді судів усіх рівнів, об'єднані правилами суддівської поведінки та обов'язковими для всіх суддів корпоративними актами [15, с. 4]. Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що об'єднанням усіх визначень є те, що це різновид внутрішнього управління. Постає питання щодо правової природи зазначеного явища.

Цікавою є позиція І. Сквірського, який з метою визначення суб'єктів публічного управління доходить висновку, що не можуть бути суб'єктами державного управління органи законодавчої та судової влади. У разі якщо йдеться про їх зовнішньо-спрямовану діяльність, то вони відповідно здійснюють законотворчість і судочинство. У випадку ж внутрішньо-організаційної діяльності останні діють як суб'єкти управління, однак не державного, а внутрішньоорганізаційного управління [16, с. 27]. Слід зазначити, що зміст внутрішньоорганізаційної діяльності полягає в упорядкуванні відносин усередині апаратів органів публічної влади та юридичних осіб приватного права. Однак внутрішньоорганізаційні відносини всередині органів публічної влади є публічноправовими. На користь цього твердження слід навести такий аргумент: ці відносини перебувають під охороною адміністративно-правових норм і підпадають під юрисдикцію адміністративного суду. Тому внутрішньоорганізаційна діяльність є складовою державного управління.

Згідно з ч. 3 ст. 113 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до питань внутрішньої діяльності суддів належать питання організаційного забезпечення судів і діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя. У свою чергу до завдань суддівського самоврядування належить вирішення питань щодо: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади; 2) зміцнення незалежності судів, суддів, захист від втручання в їхню діяльність; 3) участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів і контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) вирішення питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах у порядку, встановленому цим Законом; 5) призначення суддів Конституційного Суду України; 6) призначення суддів до складу Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, встановленому законом.

Отже, виконуючи вищенаведені завдання, органи суддівського самоврядування згідно з п. 1 ч. 5 ст. 115 та п. 1 ч. 4 ст. 116 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» приймають з цих питань рішення, які є обов'язковими для суддів і працівників цього суду. Виникає питання: чи можуть зазначені рішення бути оскаржені, і чим забезпечується обов'язковість їх виконання? Тобто якими заходами примусу (відповідальності) забезпечується

обов'язковість виконання рішень органів суддівського самоврядування? Проте чинне законодавство не дає відповіді на поставлене питання. Це пов'язано з тим, що на сьогодні лише формується інститут делегованих повноважень. Тобто держава передає частину своїх повноважень щодо здійснення управління певними сферами іншим суб'єктам. У науково-практичному коментарі Кодексу адміністративного судочинства України надаються такі ознаки делегованих повноважень: 1) делегування повноважень не можливе без відповідної законодавчої підстави; 2) делегування повноважень полягає в попередньому дозволі суб'єкта владних повноважень іншому суб'єкту (це може бути й підприємство, установа, організація) здійснювати повноваження, віднесені до компетенції першого; 3) можуть бути делеговані лише окремі повноваження, при цьому відбувається розширення повноважень суб'єкта, якому вони делеговані; 4) делегування повноважень можливо лише на визначений час або без зазначення строку; 5) у разі делегування повноважень органом вищого рівня органу нижчого рівня достатньо рішення органу вищого рівня; 6) у разі невідповідності суб'єктів для того, щоб відбулося делегування, необхідні рішення обох суб'єктів або укладання адміністративного договору; 7) суб'єкт владних повноважень може делегувати повноваження лише в межах своєї компетенції; 8) суб'єкт владних повноважень, що делегував повноваження, обов'язково зберігає контроль за здійсненням делегованих повноважень;

9) делеговані повноваження можуть бути реалізовані, як правило, за рахунок суб'єкта владних повноважень, що їх делегував [17, с. 55].

Підсумовуючи вищенаведене, спробуємо надати власне визначення суддівського самоврядування – це особливий вид делегованого державного управління, в якому суб'єктами управління постають суддівські колективи та їх органи, які наділені повноваженнями щодо прийняття управлінських рішень з питань організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей, а також інших питань, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя, при цьому управлінський вплив цих рішень поширюється на суддівський корпус.

Суддівське самоврядування має такі ознаки: 1) самостійність суб'єкта делегованого державного управління, але в рамках правового поля; 2) суб'єктами управління є суддівські колективи та їх органи; 3) суб'єкти делегованого державного управління мають право приймати управлінські рішення з питань організаційного забезпечення судів і діяльності суддів, які мають обов'язковий характер; 4) воно не пов'язане зі здійсненням правосуддя; 5) здійснюється на професійній основі; 6) має певну ієрархічну структуру; 7) має свої виконавчі органи та відповідну правову регламентацію діяльності підзаконного характеру тощо.

Таким чином, слід ще раз наголосити, що основне призначення судової реформи полягає не в тому, хто і скільки має повноважень, а наскільки

громадянське суспільство буде довіряти та дійсно вважати правосуддя неупередженим, справедливим і таким, що відправляється відповідно до закону та принципу верховенства права, значну роль у цьому відіграє формування політично незаангажованого, професійного та справедливого суддівського корпусу.

Список використаних джерел:

1. Мельник М. «Олександр Волков проти України»: Доленосне рішення та неквапливе виконання / М. Мельник // Дзеркало тижня України. – № 31. – 30 серпня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/LAW/oleksandr-volkov-proti-ukrayini-dolenosne-rishennya-ta-nekvaplive-vikonannya-html>.

2. Писарев О. Два роки тому суддівське самоврядування почало працювати за новими правилами / О. Писарев // Закон і Бізнес. – № 35(1074). – 29 серпня – 7 вересня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/11313-suddivske_samovryaduvannya_pochalo_pracuyuvati_zha_novimi_prav.html.

3. Коліушко І. Конституційні зміни: загрози незалежності суду і як їх не допустити / І. Коліушко, Р. Куїбіда // Дзеркало тижня України. – № 25. – 5 липня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/LAW/konstituciyni-zmini-zagrozi-nezalezhnosti-sudu-i-yak-yih-ne-dopustiti-html>.

4. Самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

5. Цвик М. В. Теория социалистической демократии (государственно-правовые аспекты) / М. В. Цвик. – К.: Вища школа, 1986. – 160 с.

6. Бедний О. І. Організаційно-правові основи проходження служби в органах місцевого самоврядування : дис. ... канд..

юрид. наук : 12.00.07 / Бедний Олег Ігорович. – О., 2003. – 175 с.

7. Конституційне право України / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К.: Видвничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.

8. Про врядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Coop.governance.org.ua/?page_id=5.

9. Штогун С. Суддівське самоврядування як конституційна гарантія незалежності та недоторканості суддів / С. Штогун // Право України. – 2004. – № 6. – С. 18–20.

10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.

11. Організація судової влади в Україні / за наук. ред. А. О. Селіванова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 112 с.

12. Кривенко В. В. Новим Законом України «Про судовий устрій» має бути визначено правові засади діяльності органів суддівського самоврядування / В. В. Кривенко // Вісник Верховного Суду України. – 2000. – № 2. – С. 2–3.

13. Концепції розвитку правосуддя в Україні: проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/Sud/Reforma/Koncept_rozv_gravosud_230905.pdf.

14. Ігонін Р. В. Делеговані державою управлінські повноваження органам суддівського самоврядування : правова природа та доцільність надання / Р. В. Ігонін // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 116–120.

15. Білова О. В. Проблеми суддівського самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура»/ О. В. Білова. – Х., 2008. – 19 с.

16. Сквирський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні : адміністративно-правове дослідження : монографія / І. О. Сквирський. – Х. : Диска плюс, 2013. – 428 с.

17. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – Т. 1. – 552 с.

Ульяновская О. В. Роль судейского самоуправления в обеспечении эффективного судопроизводства.

В статье на основании позиций учёных исследовано понимание сущности категории «судейское самоуправление», сформулированы его признаки. Автором предложено собственное определение категории «судейское самоуправление» через призму института делегирования.

Ключевые слова: самоуправление, судейское самоуправление, формы судейского самоуправления, совет судей, съезд судей, делегирование полномочий, признаки.

Ulyanovska O. V. Role of Judicial Self-Administration in Securing Effective Proceedings.

The article deals with understanding of the essence of the category «Judicial Self-Administration» and its characteristics, based on the scholar studies. the positions of scientists studied. Author provides her own definition of the category «Judicial Self-Administration» through the prism of the Institute delegation.

Key words: self-administration, judicial self – administration, forms of judicial self-administration, Judicial Council, the Congress of Judges, empowerment, characteristics.

Стаття надійшла до редакції 03.03.2014