

УДК 347.962:342(477)

Д.Ю. ШПЕНОВ, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОДНІЄЇ З ОСНОВНИХ ФОРМ УПРАВЛІННЯ СЛУЖБОЮ СУДДІВ В УКРАЇНІ

Ключові слова: *судді, служба суддів, суддівське самоврядування, управління службою суддів, судове адміністрування*

Суддівське самоврядування є основною формою управління службою суддів в Україні, про що свідчить детальний аналіз положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Утворення органів суддівського самоврядування або здійснення його в іншій формі передбачено на рівні кожного суду в системі судів загальної юрисдикції, а також на міжсудовому та найвищому рівнях.

Говорячи про важливість тієї ролі, яку відіграє суддівське самоврядування в судовому управлінні, можна погодитись з думкою Р.В. Ігоніна про те, що єдиним способом створення справді незалежної і рівноправної судової влади полягає у закріпленні за суддями можливості здійснювати управлінські повноваження та у створенні незалежної системи органів забезпечення функціонування системи суддів загальної юрисдикції [1, с.119]. Таким чином, суддівське самоврядування є невід'ємною частиною адміністративно-правового статусу органів судової влади.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені проблемам визначення поняття суддівського самоврядування як форми управління службою суддів в Україні, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

Окремі аспекти проблеми суддівського самоврядування в Україні досліджували такі

вчені, як О.В. Білова, М.Й. Вільгушинський, Р.В. Ігонін, І.О. Сквірський, О.В. Ул'яновська, С. Штогун та багато інших. Однак, на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвячені проблемі визначення поняття суддівського самоврядування як форми управління службою суддів в Україні, що ще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Метою статті є визначення поняття та особливостей суддівського самоврядування як форми управління службою суддів в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити характерні ознаки та поняття суддівського самоврядування; охарактеризувати організаційно-правові форми суддівського самоврядування; виявити недоліки та прогалини адміністративно-правового регулювання в означеній сфері та надати рекомендації щодо їх усунення.

Для з'ясування особливостей та механізму здійснення судового управління засобами суддівського самоврядування, необхідно визначити поняття та правову природу останнього.

Смисловий аналіз категорії «суддівське самоврядування» дозволяє виділити в її змісті два поняття – «суддівське» і «самоврядування». Якщо значення першого зрозуміле – те, що пов'язане з судами, судовою владою, відправленням правосуддя, таке, що належить суддям, то друге потребує більш детального дослідження. В тлумачних словниках категорія «самоврядування» визначається, як: 1) форма управління, за якого суспільство, певна організація, господарська чи адміністративна одиниця тощо має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва; 2) право державної одиниці самостійно вирішувати питання внутрішнього законодавства й управління, а також мати свої урядові органи [2, с.651]. Саме в останньому значенні використовується термін «суддівське самоврядування».

В спеціалізованій науковій літературі питанню суддівського самоврядування, його правової природи, напрямкам подальшого розвитку присвячена значна кількість досліджень вітчизняних науковців.

Так, на думку Ю.М. Тодики, самоврядування є комплексною категорією, ключовим принципом організації сучасного суспільства. Автор зазначає, що це один із найдавніших і універсальних принципів серед тих, що застосовуються в управлінні, починаючи з ранніх стадій розвитку людського суспільства [3, с.485]. Провідна роль самоврядної організації управління державними справами обумовлена демократичними перетвореннями, що відбулися за останні роки суспільного та державного розвитку. Однак, суддівське самоврядування, хоча і є одним із видів самоврядування, але відрізняється особливими ознаками, обумовленими специфічними метою, завданнями та функціями цього інституту.

М.Й. Вільгушинський вбачає правову природу суддівського самоврядування в діяльності судів загальної юрисдикції у публічно-правових відносинах, які при цьому виникають. Ці правовідносини автор умовно класифікує на: 1) безпосередні та опосередковані, дво- та багатосторонні; 2) первинні та вторинні; 3) «по вертикалі» та «по горизонталі» [4, с.22]. Аналізуючи межі суддівського самоврядування, визначені Конституцією та Законом «Про судоустрій і статус суддів», можна дійти до висновку, що суддівське самоврядування реалізується в усіх цих видах публічно-правових відносинах. Так, безпосереднє суддівське самоврядування має місце, як правило, на рівні конкретного суду та здійснюється зборами суду, на яких вирішуються питання організації діяльності цього суду (наприклад, обрання голови та заступника голови суду). Опосередковано суддівське самоврядування реалізується на міжсудовому та вищому рівнях. Судді обирають членів (представників), що увійдуть до складу органів суддівського самоврядування вищого рівня (ради суддів відповідних судів).

Поділ органів суддівського самоврядування на первинні та вторинні тісно пов'язаний з попередньою класифікацією. Так, органи суддівського самоврядування, в яких всі судді приймають безпосередню участь в управлінні судом, можна вважати первинними. Ті ж, в

яких судове управління реалізується суддями опосередковано, належать до вторинних органів суддівського самоврядування.

Що стосується класифікації суддівського самоврядування «по вертикалі» та «по горизонталі», то тут мова йде про функціонування органів суддівського самоврядування як однієї (рівноправної) ланки (рада суддів господарських судів, рада суддів адміністративних судів тощо) та органів суддівського самоврядування вищого та нижчого рівнів (збори суддів відповідного суду, конференції суддів, з'їзди суддів тощо).

В питанні класифікації суддівського самоврядування, цілком логічною та обґрунтованою видається позиція Р.В. Ігоніна, який вважає, що вся адміністративна управлінська діяльність органів суддівського самоврядування може бути поділена на дві великі групи: внутрішню адміністративну управлінську діяльність та зовнішню адміністративну управлінську діяльність. В якості прикладу внутрішньої управлінської діяльності органів суддівського самоврядування автор наводить ухвалення обов'язкових рішень для суддів та працівників даного суду за результатами обговорення питань внутрішньої діяльності суду чи роботи окремих суддів та працівників апарату суду, визначення спеціалізації суддів. Що стосується другої групи управлінської діяльності, що реалізується органами суддівського самоврядування, то до неї належать такі управлінські повноваження, як призначення на посаду та звільнення з посади Радою суддів України Голови Державної судової адміністрації України та його заступників, а також здійснення контролю за організацією діяльності судів [5, с.21].

Дещо протилежної точки зору дотримується І.О. Сквірський. Науковець вважає, що суб'єктами державного управління не можуть бути 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 внутрішньо-організаційного управління [6, с.27]. Доводи науковця про те, що суддівське самоврядування реалізується лише стосовно внутрішньо-організаційної діяльності суддів, видаються недостатньо обґрунтованими. Якщо слідувати даній позиції, то виявиться, що більшість із завдань суддівського самоврядування, визначених в ч.4 ст.113 Закону «Про судоустрій і статус суддів», не зможуть бути реалізованими (наприклад, зміцнення незалежності судів, суддів, захист від втручання в їхню діяльність). Тому, ми однозначно підтримуємо точку зору Р.В. Ігоніна про те, що суддівське самоврядування охоплює собою як внутрішньо-управлінську, так і зовнішньо-управлінську сфери. Це, в свою чергу, спростовує викладене в ст.113 Закону «Про судоустрій і статус суддів» [7] формулювання основної мети суддівського самоврядування – вирішення питань внутрішньої діяльності судів, яку краще визначити, як вирішення питань організації та функціонування судової влади. На підтвердження своєї позиції, необхідно навести приклади зовнішніх управлінських функцій, що реалізуються органами суддівського самоврядування. Крім наведених Р.В. Ігоніним зовнішніх управлінських функцій, до них також можна віднести: визначення граничної чисельності Державної судової адміністрації, звернення з пропозиціями щодо питань діяльності судів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо.

Отже, суддівське самоврядування здійснюється як на внутрішньо-управлінському, так і на зовнішньо-управлінському рівнях. Звичайно це є не єдиною особливістю досліджуваного інституту. Для того, щоб визначити поняття суддівського самоврядування, проаналізуємо його ключові риси.

Так, О.В. Ул'яновська визначає суддівське самоврядування як 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 діяльнос-

ті 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 [8, с.73]. Автором зроблена досить вдала спроба включити у визначення суддівського самоврядування найбільш суттєві та специфічні ознаки цього інституту. Однак, деякі характерні відмінності, притаманні суддівському самоврядуванню все ж таки залишились поза увагою О.В. Ул'яновської, зокрема, такі, як ієрархічний характер органів суддівського самоврядування, розподіл повноважень між органами суддівського самоврядування різного рівня тощо.

На нашу думку, ознаками суддівського самоврядування є: 1) являє собою одночасно організаційну гарантію, принцип функціонування судової системи та вид державного управління; 2) реалізується як формально організованими органами суддівського самоврядування (ради суддів), так і в не організованих формах (збори суддів); 3) ієрархічність органів суддівського самоврядування та неорганізованих форм та їх взаємодія; 4) законодавчо закріплений розподіл адміністративних повноважень між різними органами суддівського самоврядування та іншими його формами; 5) поєднання загальнодержавної (централізованої) та локальної форм регулювання порядку утворення та функціонування органів суддівського самоврядування; 6) поєднання внутрішньо-управлінських та зовнішньо-управлінських функцій при реалізації суддівського самоврядування; 7) може здійснюватися виключно дійсними (робочими) суддями або відповідного суду, якщо мова йде про суддівське самоврядування цього суду, або делегованими суддями на між судовому або вищому рівнях.

Суддівське самоврядування можна визначити, як закріплену Конституцією та законами України гарантію, принцип та вид державного управління, які полягають у наданні суддям права здійснювати зовнішньо-управлінські та внутрішньо-управлінські функції, які стосуються організації та функціонування

судової влади, та реалізується спеціально утвореними за ієрархічним принципом органами суддівського самоврядування або в неорганізованій формі зборами та конференціями суддів відповідних судів, з метою забезпечення незалежності, самостійності, об'єктивності суддів у здійсненні правосуддя, яке відповідає високому рівню ефективності.

Ефективність реалізації суддівського самоврядування в значній мірі залежить від належного правового регулювання в цій сфері, що означає повноту, всебічність та доцільність, а саме відповідність правового регулювання таким критеріям: 1) визначення механізму формування органів суддівського самоврядування або інших форм його реалізації; 2) регламентація достатніх та доцільних повноважень суддівського самоврядування залежно від рівня, на якому воно реалізується; 3) не допущення перетинання повноважень між органами суддівського самоврядування різного рівня; 4) визначення реального механізму виконання рішень, прийнятих при здійсненні суддівського самоврядування.

Отже, проведений аналіз повноважень та організації діяльності органів суддівського самоврядування різного рівня дозволяє виявити деякі недоліки та прогалини в цій сфері. Перше, що звертає на себе увагу, це дублювання окремих повноважень різних органів суддівського самоврядування. Наприклад, повноваження щодо заслуховування інформації про діяльність Державної судової інформації, то дане повноваження покладається, як на 3'їзд суддів України (п.2 ч.2 ст.123 Закону «Про судоустрій і статус суддів») та на Раду суддів України (п.4 ч.5 ст.127 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Подібне повноваження має і конференція суддів відповідних судів (п.2 ч.2 ст.118 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Отже, необхідно розмежувати питання, стосовно яких заслуховується інформація Голови Державної судової адміністрації України різними органами суддівського самоврядування.

Іншим завданням в сфері удосконалення законодавства, що регламентує організацію та

здійснення суддівського самоврядування, на яке звертають увагу сучасні вітчизняні науковці, є нагальна потреба в розширенні управлінських повноважень органів суддівського самоврядування. Так, на думку М.Й. Вільгушинського, принципове значення має питання про надання Раді суддів України права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, щоб суддівська спільнота представляла свої інтереси безпосередньо, а не опосередковано [4, с.24]. Подібної точки зору дотримується О.В. Білова, яка крім того, вважає за необхідне надати органам суддівського самоврядування повноважень щодо участі у формуванні фінансового забезпечення їх діяльності, залучення до підготовки й опрацювання законопроектів стосовно судоустрою, статусу суддів тощо, оптимізації діяльності кваліфікаційних комісій і ліквідації Вищої ради юстиції [9, с.14]. Частково запропоновані науковцем заходи були втілені в діючому Законі «Про судоустрій і статус суддів». Зокрема, до повноважень 3'їзду суддів було віднесено право обирати членів Вищої ради юстиції.

На нашу думку, до повноважень вищих органів суддівського самоврядування також слід віднести вирішення таких питань: 1) винайдення шляхів забезпечення належної кваліфікації суддів, підвищення рівня кваліфікації діючих суддів: участь в розробці програм спеціальної підготовки кандидатів на посаду суддів в Національній школі суддів; участь в обговоренні проблемних питань в правозастосовній практиці суддів та визначення тем наукових конференцій та інших програм підвищення кваліфікації суддів тощо; 2) визначення кваліфікаційних вимог до службовців апарату суддів, напрямків підвищення їх кваліфікації; 3) шляхи підвищення службової дисципліни серед суддів, визначення напрямків її забезпечення; 4) визначення способів взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю, підвищення іміджу судової влади; 5) напрямки забезпечення належного рівня морально-етичних якостей суддів тощо.

Окремо слід зупинитися на проблемі виконання рішень органів суддівського самовря-

дування. Нині в законодавстві єдиною гарантією є вказівка на те, що рішення органів суддівського самоврядування є обов'язковим для всіх суддів (або суддів системи відповідних судів), забезпечення їх виконання покладається на голову відповідного суду. Однак, інших засобів забезпечення виконання таких рішень, в тому числі в примусовому порядку, законодавством не встановлено. Одним із радикальних засобів вирішення цієї проблеми, на нашу думку, є серед підстав притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності передбачити таку, як не виконання або не належне (не повне) виконання суддею рішень органів суддівського самоврядування, які є обов'язковими для виконання. Це стимулюватиме суддів добровільно виконувати такі рішення.

Серед законодавчих недоліків в сфері регулювання організації та функціонування суддівського самоврядування цікавою видається думка С. Штогуна, який звертає увагу на те, що законодавець, наділяючи широкими правами органи суддівського самоврядування, їх членів та обраних керівників цих органів стосовно судів, голів цих судів та суддів, не вирішив питання захисту для суб'єктів їхньої діяльності - процедуру оскарження їх діяльності або бездіяльності [10, с.19]. Дана позиція заслуговує на увагу, оскільки, обов'язковість рішень органів суддівського самоврядування породжує цілком справедливую в контексті дотримання принципу демократизму необхідність функціонування правового механізму оскарження відповідних рішень. Особливо це актуально стосовно рішень органів суддівського самоврядування, яке здійснюється опосередковано. Підставами такого оскарження можуть бути: 1) незаконність прийнятого рішення (якщо зміст або процедура прийняття рішення суперечить або не відповідає Конституції, законам України, чинних рішень органів суддівського самоврядування тощо); 2) якщо виконання рішення може призвести до виникнення загрози недоторканності та незалежності всіх або окремих суддів; 3) якщо виконання рішення призведе до порушення

суспільного або держаного інтересу, а також конституційних прав, інтересів та свобод людини та громадянина.

Отже, в кінцевому підсумку, удосконалення законодавства в сфері регулювання питань організації та реалізації суддівського самоврядування, потребує: 1) більш чітко розподілити повноваження між органами суддівського самоврядування різних рівнів; 2) розширити законодавчо закріплені управлінські повноваження суддівського самоврядування, зокрема, зборів суддів кожного суду, Ради суддів України; 3) визначити механізм забезпечення обов'язкового виконання рішень органів суддівського самоврядування (передбачити дисциплінарну відповідальність за невиконання або неналежне виконання рішень органів суддівського самоврядування); 4) врегулювати механізм оскарження рішень органів суддівського самоврядування, визначивши підстави та суб'єктів такого оскарження, а також органи, до яких можна оскаржити відповідне рішення (це може бути Вища кваліфікаційна комісія суддів або Вища рада юстиції).

Таким чином, суддівське самоврядування відіграє ключову роль в управлінні службою суддів в Україні, яка полягає в тому, що практично всі питання в сфері організації та діяльності суддів та всієї судової системи належать до вирішення або принаймні схвалення органами суддівського самоврядування. Органи суддівського самоврядування приймають обов'язкові для виконання всіма судьями або судьями окремих судів рішення, однак, законодавством не встановлено механізм забезпечення їх виконання. Тому на сьогодні законодавство в сфері регулювання питань суддівського самоврядування потребує подальшого удосконалення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ігонін Р. В. Делеговані державою управлінські повноваження органам суддівського самоврядування: правова природа та доцільність надання / Р. В. Ігонін // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2011. – № 1. – С. 116–120.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – Київ, Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.

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

4. Вільгушинський М. Й. Суддівське самоврядування та його вплив на діяльність судів загальної юрисдикції / М. Й. Вільгушинський // Адвокат. – 2013. – № 5 (152). – С. 21–24.

5. Ігонін Р. В. Органи суддівського самоврядування як суб'єкт адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції / Р. В. Ігонін // Адвокат. – 2010. – № 10 (121). – С. 17–22.

6. Сквирський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні : адміністративно-правове дослідження : монографія / І. О. Сквирський. – Х. : Діа плюс,

2013. – 428 с.

7. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» : від 07.07.2010 р., № 2453–VI // ВВР України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

8. Ул'яновська О. В. Роль суддівського самоврядування в забезпеченні ефективного судочинства / О. В. Ул'яновська // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 1 (7). – С. 68–84.

9. 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. – Харків, 2008. – 19 с.

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

Шпенюв Д. Ю. Поняття суддівського самоврядування як однієї з основних форм управління службою суддів в Україні / Д. Ю. Шпенюв // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 364–369 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_65.pdf

Визначено поняття та особливості суддівського самоврядування як форми управління службою суддів в Україні. Охарактеризовано систему організаційно-правових форм суддівського самоврядування. Виявлено недоліки сучасного законодавчого регулювання суддівського самоврядування та запропоновано шляхи його удосконалення.

Шпенюв Д.Ю. Понятие судейского самоуправления как одной из основных форм управления службой судей в Украине

Определено понятие и особенности судейского самоуправления как формы управления службой судей в Украине. Охарактеризована система организационно-правовых форм судейского самоуправления. Выявлены недостатки современного законодательного регулирования судейского самоуправления и предложены пути его совершенствования.

Shpenov D.Ju. The Concept of Self-Government as One of the Main Forms of Control Judges in Ukraine

The paper defines the concept and characteristics of self-government as a form of control judges in Ukraine. The system of legal forms of self-government identified. It was revealed shortcomings of the current legal regulation of self-government and the ways of its improvement.