

# СУДДІВСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ДІЯЛЬНІСТЬ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ



*М. Й. Вільгушинський,  
кандидат юридичних наук,  
заступник голови Вищого  
спеціалізованого суду України  
з розгляду цивільних  
і кримінальних справ,  
заслужений юрист України*

Сучасний стан розвитку судової системи України, забезпечення незалежності судів, суддів, захист від втручання в їхню діяльність, зміцнення організаційної єдності функціонування органів судової влади, формування суддівського корпусу та соціальний захист суддів, їхніх сімей зумовлюють необхідність дослідження суддівського самоврядування та його впливу на діяльність судів загальної юрисдикції.

За радянських часів наукових досліджень вказаної тематики не було. В роки незалежності України загальні питання забезпечення незалежності судової влади й діяльності суддівського самоврядування в Україні розглядалися у працях таких вчених, як О. В. Білова, В. Ф. Бойко, В. Д. Бринцев, М. М. Говоруха, М. Г. Кобилянський, О. М. Коротун, В. В. Кривенко, О. Р. Михайленко, І. В. Назаров, Г. М. Омеляненко, М. В. Руденко, Г. С. Рибалко, С. В. Прилуцький, Д. М. Притика, В. В. Сердюк, В. С. Стефанюк, В. Я. Тацій, С. Г. Штогун та ін.

На рівні дисертаційних досліджень окремі проблеми суддівського самоврядування вивчалися О. В. Біловою [1], О. М. Коротун [4], В. В. Кривенком [5].

Водночас питання впливу суддівського самоврядування на діяльність судів загальної юрисдикції не були предметом комплексного дослідження.

**Мета** цієї статті полягає в аналізі суддівського самоврядування та його впливу на діяльність судів загальної юрисдикції, виявлення недоліків правового регулювання та формування пропозицій з їх усунення шляхом вдосконалення чинного законодавства України.

В Основному законі України (ч. 1 ст. 125) визначено, що система судів загальної юрисдикції будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності. Систему судів загальної юрисдикції складають: місцеві суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди, Верховний Суд України. Відповідно до ч. 2 ст. 130 Конституції України для вирішення питань внутрішньої діяльності суддів діє суддівське самоврядування. В ч. 1 ст. 113 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначено, що суддівське самоврядування визначається як самостійне колективне вирішення цих питань судьями.

Отже, носіями суддівського самоврядування (його суб'єктами, які мають особливий характер) є судді, об'єднані у певні колективні утворення у визначених законом організаційних формах. Організаційними формами суддівського самоврядування є: 1) збори суддів місцевого суду, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Верховного Суду України; 2) ради суддів відповідних судів; 3) конференції суддів відповідних судів; 4) Рада суддів України; 5) з'їзд суддів України.

Для порівняння – в Республіці Білорусь систему органів суддівського самоуправління складають З'їзд суддів Республіки Білорусь, Республіканська рада суддів, конференції та кваліфікаційні колегії суддів. Водночас відсутня така форма суддівського самоврядування, як збори суддів судів усіх ланок. У Республіці Азербайджан передбачено єдину форму суддівського самоврядування – Раду голів судів, а в Республіці Казахстан суддівське самоврядування існує у формі комісій з суддівської етики [5, 36–38]. У США як органи суддівського самоврядування діють Конференція суддів США та окружні ради суддів [1, 91].

Досліджується стан суддівського самоврядування та його вплив на діяльність судів загальної юрисдикції, проаналізовано норми вітчизняного законодавства, позиції вітчизняних і зарубіжних науковців, досвід зарубіжних країн та обґрунтовано пропозиції для вдосконалення чинного законодавства України.

**Ключові слова:** взаємодія, суди загальної юрисдикції, суддівське самоврядування

В Україні порядок здійснення суддівського самоврядування визначається Конституцією, Законом «Про судоустрій і статус суддів», а також регламентом і положеннями, що приймаються органами суддівського самоврядування. Питання внутрішньої діяльності судів окреслені через завдання суддівського самоврядування. Визначення суддівського самоврядування закріплене у ч. 2 ст. 130 Конституції України та ч. 1 ст. 113 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», не збігається з його функціональною спрямованістю, оскільки повноваження, надані органам суддівського самоврядування містять як зовнішню, так і внутрішню складові.

Згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» до питань внутрішньої діяльності місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України належать:

- 1) визначення спеціалізації суддів з розгляду конкретних категорій справ відповідної судової юрисдикції за пропозицією голови суду;
- 2) організація та утворення структурних одиниць суду (колегій, палат), призначення секретарів палат;
- 3) заслуховування звітів суддів, які обіймають адміністративні посади в даному суді, та керівника апарату суду;
- 4) обговорення питань щодо практики застосування законодавства, розробка пропозицій щодо вдосконалення такої практики, внесення таких пропозицій на розгляд суду касаційної інстанції;
- 5) підготовка пропозицій стосовно делегатів на конференцію суддів та обрання делегатів на з'їзд суддів України;
- 6) обговорення і вирішення питань щодо фінансування та організаційного забезпечення діяльності відповідних судів;
- 7) розгляд питань та прийняття відповідних рішень стосовно правового захисту суддів, соціального захисту і побутового забезпечення суддів та їхніх сімей;
- 8) розгляд інших питань в межах своїх повноважень.

До питань зовнішньої діяльності суддівського самоврядування входять такі повноваження:

- 1) звернення з пропозиціями щодо вирішення питань діяльності суду до органів державної влади та місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути їх і дати відповідь по суті;
- 2) заслуховування інформації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Голови Державної судової адміністрації України про їх діяльність;
- 3) призначення та звільнення Голови Державної судової адміністрації України та його заступників;
- 4) внесення подання до Вищої ради юстиції щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах та звільнення їх з таких посад;

- 5) призначення членів Вищої ради юстиції та прийняття рішення про припинення їхніх повноважень відповідно до Конституції і законів України;
- 6) призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- 7) розгляд інших питань суддівського самоврядування.

Таким чином, суддівському самоврядуванню делеговано повноваження, покликані забезпечувати управління судами та судьями як внутрішнього, так і зовнішнього характеру.

Як писав В.В. Кривенко, питання так званої внутрішньої діяльності судів вирішуються всередині судової системи, тобто у широкому форматі, та всередині окремих судів (у більш вузькому форматі). Проте в реальному житті суддівське самоврядування вступає також у різноманітні правовідносини поза судовою системою, адже предмет відання суддівського самоврядування та його органів значно ширший [6, 62].

На нашу думку, вплив суддівського самоврядування на діяльність судів загальної юрисдикції відбувається через публічно-правові відносини, котрі умовно можна класифікувати на:

- 1) безпосередні та опосередковані, дво- та багатосторонні;
- 2) первинні та вторинні;
- 3) «по вертикалі» та «по горизонталі».

Так, залежно від суб'єктів та змісту публічно-правових відносин вплив суддівського самоврядування на суди загальної юрисдикції можуть бути:

- 1) безпосередній та опосередкований;
- 2) дво- та багатосторонній.

Безпосередня взаємодія судів загальної юрисдикції із суддівським самоврядуванням відбувається без опосередкування повноважень цих суб'єктів через одного чи декількох інших учасників внутрішньосистемної взаємодії судів загальної юрисдикції.

При дво- та багатосторонньому форматі спостерігається участь й інших учасників внутрішньосистемної взаємодії судів загальної юрисдикції: Національної школи суддів України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації України.

Прикладом опосередкованих публічно-правових відносин суддівського самоврядування та судів загальної юрисдикції можна вважати взаємодію Ради суддів України із Державною судовою адміністрацією України в межах здійснення автоматизованого розподілу справ в судах загальної юрисдикції, оскільки реалізація публічних повноважень суддівським самоврядуванням щодо внутрішнього функціонування судів загальної юрисдикції здійснюється через Державну судову адміністрацію України.

Публічно-правові відносини, що виникають під час взаємодії судів загальної юрисдикції та суддівського самоврядування, умовно можна

поділити на первинні та вторинні.

Первинні відносини виникають у зв'язку з утворенням організаційних форм суддівського самоврядування та за своєю суттю є процедурними. Водночас, попри їх процедурну природу, публічно-правові відносини за участю суддівського самоврядування є внутрішнім самоврядним елементом судів загальної юрисдикції. Вторинні публічно-правові відносини взаємодії – це соціальні зв'язки, урегульовані нормами Закону України «Про судоустрій і статус суддів», підзаконними нормативно-правовими актами (положення, статут про суддівське самоврядування), котрі утворюються у зв'язку з одночасним, взаємним і безпосереднім здійсненням публічних повноважень судами загальної юрисдикції й суддівським самоврядуванням, іншими суб'єктами внутрішньосистемної взаємодії.

Взаємовплив суддівського самоврядування та судів загальної юрисдикції відбувається через публічно-правові відносини, котрі утворюються як «по вертикалі» так і «по горизонталі».

За «горизонтальних» публічно-правових відносин судів загальної юрисдикції та суддівського самоврядування їх взаємодія відбувається на одному ієрархічному рівні та обмежена територією однієї адміністративно-територіальної одиниці. «Вертикальні» публічно-правові відносини утворюються за взаємодії судів загальної юрисдикції та суддівського самоврядування різного рівня поза межами однієї адміністративно-територіальної одиниці України.

Наприклад, Рада суддів адміністративних судів України надала Раді суддів України обґрунтування для вирішення питання щодо оподаткування місячного грошового утримання суддів, які, маючи право на відставку, продовжують працювати на цій посаді. Рада суддів України, у свою чергу, звернулася до Пленуму Верховного Суду України, а останній вніс відповідне конституційне подання до Конституційного Суду України. За результатами розгляду цього подання Конституційний Суд прийняв рішення від 14 грудня 2011 р. щодо офіційного тлумачення поняття «щомісячне довічне грошове утримання», що міститься у підпункті «е» п.п. 165.1.1 п. 165.1 ст. 165 Податкового кодексу України, й у такий спосіб захистив соціальні права суддів [3, 54; 7].

Одним із важливих проблемних питань, що потребує розв'язання та стримує необхідність негайного врегулювання правовідносини в різних сферах життєдіяльності, є відсутність у суддівського самоврядування права законодавчої ініціативи, що значно ускладнює процес внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів, змін і доповнень до чинного законодавства України.

На сьогодні, як свідчить практика, законодавча ініціатива судів загальної юрисдикції та суддівського самоврядування реалізується через Кабінет Міністрів України, що значно стримує про-

цедуру її практичної реалізації, оскільки обмежує право судової гілки влади порівняно з іншими на законодавчу ініціативу.

Для розв'язання цього питання вважаємо за доцільне внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якими Раду суддів України наділити статусом юридичної особи, уповноваженої представляти органи судової влади (судів загальної юрисдикції) у відносинах з усіма без винятку органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними, юридичними особами, міжнародними організаціями тощо.

Крім цього, для ефективного подолання проблем функціонування судів загальної юрисдикції вважаємо за необхідне наділити представника органів судової влади – Раду суддів України – правом законодавчої ініціативи.

Така позиція узгоджується із ст. 14 Загальної (Універсальної) хартії судді від 17 листопада 1999 р., відповідно до якої судді повинні мати можливість брати участь у прийнятті рішень щодо питань забезпечення судових органів засобами, необхідними для належного виконання покладених на них функцій [2].

Сучасна європейська доктрина тлумачить суддівське самоврядування як автономний колегіальний орган, який здійснює призначення, розподіляє обов'язки, переводить суддів до інших судів, підвищує на посаді та накладає дисциплінарні стягнення. Загальним правилом є те, що орган, який приймає такі рішення, формується саме судовою владою і має бути незалежним від уряду та адміністративних органів (ч. 1 ст. 2 Принципу 1 «Загальні принципи, що мають відношення до незалежності судів» Рекомендації № 94/12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» [8]).

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» голови місцевого, апеляційного і вищого спеціалізованого суду та їхні заступники призначаються строком на п'ять років із числа суддів цього суду та звільняються з посад Вищою радою юстиції за поданням відповідної ради суддів.

Автор підтримує позицію О. В. Білової [1, 163] та М. Д. Савенко [9, 9], які вважають, що призначення суддів на адміністративні посади місцевих, апеляційних та вищих спеціалізованих судів має здійснюватися суддівським самоврядуванням. Зокрема, М. Д. Савенко зазначає, що варто запозичити механізм, який існує під час призначення на адміністративні посади, у Конституційному Суді України та Верховному Суді України, де голови і заступники обираються самими судьями. При цьому на керівні посади судді мають обиратися зборами суддів відповідного суду на один строк.

На цю позицію звертають увагу й міжнародні спостерігачі. Зокрема, голова Першої дослідницької комісії Міжнародної асоціації суддів Штефан Гасс вважає абсолютно неприйнятним стан речей,

коли суддівський корпус як «незалежна державна влада не має жодного або майже жодного впливу на відбір, призначення, кар'єру та дисциплінарні заходи для суддів і службовців суду, так само як і на визначення їхніх матеріальних потреб» [10, 27].

Залишається невизначеним українським законодавцем і питання про обов'язковість рішень органів суддівського самоврядування для усіх їх форм діяльності та для суддів судів усіх рівнів.

Якщо розглядати суддівське самоврядування як систему, однією з її ознак є ієрархічність побудови, що має передбачати обов'язковість актів органів вищих та інших органів суддівського самоврядування для інших корпоративних органів та суддів різного рівня. Такий чинник слід розглядати як функціональний компонент системи суддівського самоврядування – в іншому разі втрачається і організаційна єдність суддівської самоврядної спільноти, і ієрархія його органів, нанівець зводяться корпоративні правила та корпоративна дисципліна. [1, 148].

З огляду на викладене вважаємо за необхідне з ч. 2 ст. 130 Конституції України слово «внутрішньої» та з ч. 1 ст. 113 Закону України «Про судо-

устрій і статус суддів» слово «внутрішня» вилучити, оскільки суддівському самоврядуванню делеговано повноваження для забезпечення управління судами та судьями як внутрішнього, так і зовнішнього характеру.

Удосконалення системи суддівського самоврядування та його впливу на діяльність суддів загальної юрисдикції має відбуватися комплексно у контексті судово-правової реформи в цілому із залученням суддівської спільноти шляхом широкого обговорення її стратегічних та тактичних завдань.

Серед проблем, що потребують нагального розв'язання, є подальше розширення повноважень органів суддівського самоврядування. Принципове значення має й питання про надання Раді суддів України права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, щоб суддівська спільнота представляла свої інтереси безпосередньо, а не опосередковано.

Крім того, система забезпечення формування суддівського корпусу в Україні має бути приведена у відповідність із міжнародними стандартами шляхом розширення повноважень суддівського самоврядування для участі у цих процесах.

#### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Білова О. В. Проблеми суддівського самоврядування в Україні: дис. кандидата юридичних наук / О. В. Білова. – Харків, 2007. – 194 с.
2. Загальна (Універсальна) хартія судді від 17 листопада 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/d7.htm>
3. Кобилянський М. Г. Рада суддів адміністративних судів України: історія утвердження, повноваження та сьогодення / М. Г. Кобилянський // Вплив адміністративного судочинства на розвиток публічного права в Україні: зб. наук. ст. / за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – С. 48-55.
4. Коротун О. М. Організація і функції суддівського самоврядування за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Коротун. – К., 2009. – 202 с.
5. Кривенко В. В. Демократизація судової системи України: проблеми і перспективи: дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Кривенко. – Одеса, 2006. – 216 с.
6. Мами К. Судебная реформа в Казахстане и России. Сравнительный анализ / К. Мами // Рос. юстиция. – 2001. – № 12. – С. 36-38.
7. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 р. № 18-рп/2011 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо офіційного тлумачення поняття «щомісячне довічне грошове утримання», що міститься у підпункті «е» підпункту 165.1.1 пункту 165.1 статті 165 Податкового кодексу України // Вісник Конституційного суду України. – 2012. – № 1. – Ст. 77.
8. Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні засступників міністрів 13 жовтня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_323](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_323)
9. Савенко М. Д. Адміністрування судів / М. Д. Савенко // Вісник Центру суддівських студій. – 2007. – № 10. – С. 7-10.
10. Гасс Штефан. Деякі спостереження щодо незалежності суду, як вона презентована у міжнародних документах та досвіді / Штефан Гасс // Вісник Центру суддівських студій. – 2007. – № 10. – С. 25-32.

**Вильгушинский М. Й. Судейское самоуправление и его влияние на деятельность судов общей юрисдикции**  
Исследуется состояние судейского самоуправления и его влияние на деятельность судов общей юрисдикции, проанализированы нормы отечественного законодательства, позиции украинских и зарубежных исследователей, опыт иностранных государств и обоснованы предложения для усовершенствования действующего законодательства Украины.

**Ключевые слова:** взаимодействие, суды общей юрисдикции, судейское самоуправление

**Vilgushinsky Mykhailo. The court's self-administration and its influence on courts of general jurisdiction activities**  
The article examines condition of court's self-administration and its influence on courts of general jurisdiction, analyses the regulations of the actual law of Ukraine, the views of native and foreign scientists, experience of foreign countries. The proposals for Ukrainian current law improvement are made.

**Key words:** interaction, courts of general jurisdiction, court's self-administration