

УДК 962.6.001.73

М. Й. Вільгушинський

ЩОДО СТАТУСУ ГОЛОВИ СУДУ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ

Реформування системи судоустрою є надважливим процесом у розвитку національного права та заслуговує особливої наукової уваги. Численні та істотні зміни у законодавстві, яке визначає судову систему, порядок здійснення правосуддя, статус суддів, порядок їх добору свідчать про те, що реформаційні процеси, які спрямовані на впровадження у національну систему визнаних світових і європейських стандартів, не є завершеними. Одним із питань означеної сфери нормативно-правового регулювання, щодо якого немає єдності поглядів, є питання статусу, а точніше – повноважень голови суду.

Дослідженню особливостей статусу та повноважень голови суду присвятили свої праці вчені: В. Городовенко, Ю. Грошевий, М. Данилова, Х. Кіт, М. Козюбра, О. Константи́й, Л. Москвич, П. Панталієнко, С. Прилуцький. Зазначені вчені здійснили значний внесок у вирішення проблем, які були предметом їх наукового пошуку, однак розвиток чинного законодавства, як і особливості застосування існуючих правових норм, обумовлює необхідність пошуку шляхів для вдосконалення моделі судоустрою в частині порядку призначення, закріплення повноважень, аспектів відповідальності голови суду, а також його взаємодії із керівником апарату суду, що і є метою даної статті.

В межах статті, внаслідок мінливості законодавства, особливої уваги заслуговує питання еволюції національного права у регулюванні порядку призначення на посади голів судів та їх заступників.

Статтею 23 Закону України «Про судоустрій» від 5 червня 1981 року (у редакції, яка діяла до 24 лютого 1994 року) було встановлено, що голова районного (міського) суду і його заступник з числа обраних суддів затверджуються Верховною Радою Республіки Крим, обласними, Київською і Севастопольською міськими радами народних депутатів за спільним поданням Голови Верховного Суду Республіки Крим та міністра юстиції Республіки Крим, голови обласного, Київського та Севастопольського міських судів і начальника управління юстиції обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Після внесення 21 червня 2001 року змін до цього закону аналізований порядок було змінено. Так, голова відповідного місцевого суду та його заступник затверджувались міністром юстиції України за поданням Ради суддів України строком на п'ять років.

З моменту набрання чинності Законом України «Про судоустрій», прийнятим 7 лютого 2002 року (у редакції, в якій дана норма діяла до прийняття ЗУ «Про судоустрій і статус суддів»), голова суду, заступник голови суду призначалися на посаду строком на п'ять років з числа суддів та звільнялися з посади Президентом України за поданням Голови Верховного Суду України (а щодо спеціалізованих судів – голови відповідного вищого спеціалізованого суду) на підставі рекомендації

Ради суддів України (щодо спеціалізованих судів – рекомендації відповідної ради суддів) – ч. 5 ст. 20 Закону. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 ця норма була визнана неконституційною, оскільки Закон наділив Президента повноваженнями, які не визначені в Конституції України.

Внаслідок визнання ч. 5 ст. 20 Закону України «Про судоустрій» від 7 лютого 2002 року неконституційною, Верховна Рада України прийняла постанову «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад» від 30 травня 2007 року № 1098-V. Відповідно до пункту 1 цього порядку голова суду, заступник голови суду (крім Голови Верховного Суду України та заступників Голови Верховного Суду України) призначаються на посаду строком на п'ять років із числа суддів відповідного суду та звільняються з посади Вищою радою юстиції на підставі рекомендації: Ради суддів України (а щодо спеціалізованих судів – відповідної ради суддів); Голови Верховного Суду України (а щодо спеціалізованих судів – голови відповідного вищого спеціалізованого суду); зборів суддів відповідних судів; члена Вищої ради юстиції. Тобто порядком було встановлено диференційований порядок призначення суддів на адміністративні посади. Остаточне рішення у цьому процесі належало приймати Вищій раді юстиції України.

Але Конституційний Суд України своїм Рішенням від 25 березня 2010 року № 9-рп/2010 визнав такою, що не відповідає Конституції України, зазначену постанову, оскільки, врегульовуючи питання щодо призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад постановою, а не законом, Верховна Рада України хоча і діяла в межах наданих їй повноважень, але не у спосіб, який вимагає Конституція України, що не відповідає положенням ч. 2 ст. 19, п. 14 ч. 1 ст. 92 Основного Закону України.

Таким чином, порядок призначення суддів на адміністративні посади діяв з 30 травня 2007 року до 25 березня 2010 року. Однак у цей період діяльність Вищої ради юстиції була ускладнена наявністю позовів членів Ради суддів України, винесенням ухвал про їх забезпечення, якими зупинялася дія постанови Верховної Ради, а також окремих положень Регламенту Вищої ради юстиції [1].

Проблему призначення суддів на адміністративні посади було остаточно вирішено Законом України «Про судоустрій і статус суддів», яким у ст. 20 законодавець закріпив: а) порядок призначення голови місцевого суду, його заступника, голови апеляційного суду, його заступника, голови вищого спеціалізованого суду, його заступників, які призначаються на посади та звільняються з посад Вищою радою юстиції за поданням відповідної ради суддів; б) порядок призначення Голови Верховного Суду України, Першого заступника Голови Верховного Суду України, заступників Голови Верховного Суду України, які обираються на посади і звільняються з посад Пленумом Верховного Суду України.

Аналіз історії правового регулювання порядку призначення суддів на адміністративні посади дозволяє дійти висновку про важливість та перманентну актуальність цієї сфери суспільних відносин, оскільки за час незалежності такий порядок було врегульовано по-різному трьома законами України, однією постановою Верховної Ради України, при цьому під час дії першого із таких законів до нього

були внесені зміни, які торкалися і порядку призначення суддів на адміністративні посади. Крім того, особливої уваги заслуговує наявність двох рішень Конституційного Суду України, прийнятих в результаті встановлення невідповідності норм, які регулювали порядок призначення суддів на адміністративні посади, Конституції України.

Слід підкреслити, що зміни аналізованого порядку не були хаотичними, а поступово привели до рецепції у національне право європейських стандартів регулювання цього питання. Так, перехід повноважень щодо призначення суддів на адміністративні посади від органів місцевого самоврядування (обласних, міських рад), посадових осіб органів виконавчої влади (міністра юстиції), президента (Президента України) до органу судової влади (Вищої ради юстиції) за поданням органу суддівського самоврядування узгоджується із Рекомендацією № R (94) 12 щодо незалежності, ефективності та ролі суддів, а також доречність її [Рекомендації] та будь-яких інших міжнародних стандартів для існуючих проблем у цих сферах, відповідно до якої неприпустимим є залишати призначення та службове підвищення суддів на розсуд вузьких партійно-політичних уподобань [2, с. 21].

О.В. Константий у своїй праці зазначає, що управління у судовій сфері характеризується значною децентралізацією та значними повноваженнями щодо організації судової системи самоврядних (недержавних) суддівських органів [3, с. 32].

Підтвердженням цього є те, що призначення суддів на адміністративні посади у судах, із вищими спеціалізованими судами включно, передбачає необхідність взаємодії Вищої ради юстиції із відповідною радою суддів, тобто із органом суддівського самоврядування. Таким чином, на законодавчому рівні визначено, що вирішення питання щодо того, хто здійснюватиме адміністративні повноваження у суді, на пряму залежить від самих суддів, а не від інших органів влади чи посадових осіб. Слід погодитись із В.В. Городовенком, який визначає суддівське самоврядування як ланку в системі забезпечення незалежності судової влади, яка надає можливість суддям як носіям судової влади спільно вирішувати питання забезпечення реального захисту прав і свобод громадян незалежним та неупередженим судом [4, с. 119].

Звертаємо увагу на те, що законодавством не встановлено процедури, відповідно до якої має діяти рада суддів при визначенні кандидата на посаду голови суду та підготовки подання щодо нього до Вищої ради юстиції. Так, ані закон, ані відповідний порядок, затверджений Вищою радою юстиції, не визначають, що має бути покладено в основу рішення ради суддів, хто ініціює обрання тієї чи іншої кандидатури на посаду голови відповідного суду: член ради суддів чи з таким поданням можуть звертатись самі судді, збори суддів.

Вважаємо, що згаданий аспект потребує нормативно-правового регулювання. Принциповими положеннями, які мають бути враховані при вирішенні цього питання, є такі. Голова суду, його заступник призначаються з числа суддів цього ж суду, тобто закон, цілком природно, забороняє наділяти адміністративними повноваженнями особу, якій невідомі реалії відповідного суду, у неї (у зв'язку з відсутністю досвіду роботи у суді) може бути відсутнім авторитет серед колег тощо. Відтак, якщо голова суду призначається з числа суддів цього ж суду та для цього ж суду,

ігнорування думки суддів щодо того чи іншого кандидата на посаду голови суду є недопустимим.

Крім того, слід зауважити, що в Україні діє система органів суддівського самоврядування, до якої входять збори суддів, конференції суддів, ради суддів, з'їзд суддів, Рада суддів України. Враховуючи наявність такої системи, слід розглянути можливість регламентації взаємодії між зборами суддів відповідного суду і радою суддів, яка уповноважена рекомендувати Вищій раді юстиції кандидата на посаду голови суду. Вважаємо, що реалізація такої ідеї сприятиме налагодженню зв'язку між органом, який законом уповноважується приймати рішення про ініціювання кандидатури на адміністративну посаду у суді, а також судом, у якому посада голови суду чи його заступника є вакантною. Врахування позиції самих суддів, на наш погляд, сприятиме забезпеченню об'єктивності у процесі визначення керівників суду, унеможливить ймовірні конфлікти, які можуть виникнути внаслідок суб'єктивізму при вирішенні такого важливого питання.

У контексті розглядуваної проблематики актуальним є питання не лише порядку призначення суддів на адміністративні посади, але і питання повноважень керівників відповідного суду, а також взаємодії між ними, оскільки особливий статус суду, судді, незалежність суддів обумовлює специфіку відносин між посадовими особами у суді та суддями.

Варто звернути увагу, що судове адміністрування є черговим питанням, в якому національне право розвивається в напрямі впровадження традицій, які напрацьовані міжнародним досвідом. Так, однією із головних особливостей судового адміністрування є його дуалізм, який означає розподіл управлінської діяльності у суді між судовим адміністратором (керівником апарату) та головою суду, що забезпечує вивільнення останнього від виконання обов'язків, які не пов'язані із процесом здійснення правосуддя.

Абсолютно справедливою вважаємо тезу про те, що добре організований суд, в якому переважна більшість несуддівських функцій виконується працівниками апарату суду, який дотримується стандартів доступності й ефективності, буде більш якісно надавати послуги правосуддя, ніж суд, який не відповідає всім цим критеріям [5, с. 73].

Дуалізм судового адміністрування впроваджується у національне законодавство. Статус керівника апарату суду закріплено у Законі України «Про судоустрій і статус суддів», який відповідно до цього закону несе персональну відповідальність за належне організаційне забезпечення суду, суддів та судового процесу, функціонування автоматизованої системи документообігу, у тому числі призначає на посаду та звільняє з посади працівників апарату суду, застосовує до них заохочення та накладає дисциплінарні стягнення. Таким чином, керівник апарату пов'язується із організаційним забезпеченням суду, суддів та судового процесу. Більш чітко у законі визначені його повноваження щодо призначення на посади і звільнення із посад працівників апарату суду, застосування заохочень, стягнень.

Слід, безумовно, погодитись із теоретиками судового адміністрування, які загострюють увагу на необхідності забезпечення діяльності суду, яка не є прямо пов'язаною із правосуддям, зокрема: розробка веб-сайта суду, в якому зазна-

чається графік роботи суду, карти проїзду, графіків слухання справ у суді, формулярів; облаштування зон очікування для громадян; організація роботи банківського відділення для спрощення сплати судових платежів; забезпечення доступності «послуг» правосуддя. Такі завдання повинні бути віднесені до компетенції судового адміністратора – керівника апарату, а не до компетенції чи обов'язків голови суду.

Таким чином, сутність повноважень керівника апарату є цілком зрозумілою, однак постає питання щодо повноважень голови суду в контексті, по-перше, їх співвідношення із повноваженнями судового адміністратора і, по-друге, визначення меж повноважень голови суду щодо суддів, які є незалежними та підкорюються лише закону.

В науці судоустрою існують різні підходи щодо визначення повноважень голови суду: як такого, що не наділений повноваженнями адміністративно-правової природи (М. Данилова) та, навпаки, як такого, що є суб'єктом владних повноважень. Х. Кіт на підставі проведеного дослідження констатує, що голова відповідного суду є суб'єктом владних повноважень, оскільки він є посадовою особою, тобто лише він наділений управлінськими функціями, які реалізуються шляхом здійснення організаційно-розпорядчих дій та шляхом видання відповідних актів. Тому відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України може виступати відповідачем у справі за адміністративним позовом [6, с. 178].

Можна констатувати, що закріплення статусу керівника апарату припинило дискусії щодо сутності повноважень голови суду та недоцільності наділення його невласливими за своєю природою повноваженнями щодо адміністрування і організаційного забезпечення діяльності суду, а віднесення їх до компетенції судового адміністратора – керівника апарату. Слід звернути увагу, якщо повноваження керівника апарату визначені у ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» доволі чітко, то повноваження голови суду, його заступника не є деталізованими. Так, згідно з законом голова суду здійснює представницькі функції, виконує рішення зборів суду, контролює діяльність керівника апарату суду. Голова суду позбавлений повноважень щодо забезпечення дотримання дисципліни суддями, у тому числі дотримання ними встановлених процесуальним законом строків розгляду справ. Як зазначає М. Данилова, з одного боку, голова суду здійснює правосуддя, а з іншого – здійснює управління працею і майном, представляє суд як орган державної влади у відносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами без доручення [7, с. 282].

Питання дотримання дисципліни не лише працівниками апарату, але й суддями є надважливим. У своїй праці П.В. Панталієнко наголошує, що діяльність суду неможлива без високої організованості та належної службової дисципліни, яка досягається, по-перше, за рахунок знання працівниками суду законів і інших нормативних актів, що регламентують діяльність судових органів, по-друге, їх точного, суворого й свідомого виконання [8].

Незважаючи на важливість проблеми недисциплінованості суддів, її вирішення, на наш погляд, не можна визнати досконалим.

Органом, уповноваженим реагувати на неправомірну поведінку суддів, є Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Відповідно до ст. 84 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», право на звернення зі скаргою (заявою) до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо поведінки судді, яка може мати наслідком дисциплінарну відповідальність судді, має кожен, кому відомі такі факти. Згідно з ч. 4 ст. 87 цього ж закону дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше шести місяців із дня відкриття Вищою кваліфікаційною комісією суддів України провадження в дисциплінарній справі.

У цьому аспекті слід звернути увагу на те, що голова суду позбавлений можливості оперативного реагувати на скарги громадян, які обумовлені неналежним виконанням суддями своїх обов'язків, зокрема і в першу чергу тих, які стосуються строків розгляду справи. Безперечно, на такі порушення може відреагувати, в межах своєї компетенції, Вища кваліфікаційна комісія, однак по суті її дії спрямовуються на притягнення суддів до відповідальності, а не на забезпечення права особи на розгляд її справи протягом розумного строку. Підтвердженням цьому, як було зазначено вище, є встановлення шестимісячного строку для розгляду справи про притягнення до дисциплінарної відповідальності. Таким чином, законодавство, на нашу думку, не встановлює механізмів ефективного і достатнього впливу на суддів, які, за відсутності об'єктивних причин, «затягують» із розглядом справи.

Слід звернути увагу на те, що відсутність законодавчої можливості впливу голови суду на суддю з метою пришвидшення останнім розгляду справи по суті перебуває у колізії із правом особи на розгляд справи упродовж розумного строку, яке є складовим права на справедливий суд, закріпленого ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Так, дійсно недопустимим є вплив на суддів у будь-який спосіб навіть зі сторони голови суду, однак неправильним слід визнати і відсутність оперативного реагування на факти недотримання дисципліни, які призводять до порушення прав людини.

Вважаємо, що законодавство повинно встановити механізм реагування головою суду на безпідставне невиконання суддею процесуальних вимог щодо дотримання строків розгляду справи. Такий механізм повинен включати: 1) захід впливу, наприклад, оголошення догани із зобов'язанням невідкладно розглянути справу, процесуальні строки розгляду якої безпідставно пропущені; 2) право на оскарження суддею дисциплінарного стягнення до Вищої кваліфікаційної комісії України; 3) встановлення дисциплінарної відповідальності голови суду за безпідставне оголошення догани.

Таким чином, проведене дослідження статусу голови суду дозволило дійти висновку про необхідність вдосконалення механізму призначення суддів на адміністративну посаду шляхом обов'язкового залучення до цього процесу загальних зборів відповідного суду як органу суддівського самоврядування. Також доведено необхідність наділення голови суду повноваженнями щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за порушення права особи на розгляд справи упродовж розумного строку.

Одержані висновки можуть бути використані при подальшому вдосконаленні системи судоустрою, зокрема в контексті конституційної та судової реформ.

Література

1. Екс-голова ВРЮ Лідія Ізовітова: «Я вдячна всім, хто допоміг пройти найскладніший етап функціонування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/14944-eks-golova_vryu_lidiya_izovitova_ya_vdyachna_vsim_hto_dopomi.html.
2. Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів, ухвалений Комітетом Міністрів Ради Європи 23 листопада 2001 року. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К. : Істина, 2010. – 488 с.
3. Константи́й О.В. Правова природа й класифікація управлінських відносин у судах / О.В. Константи́й // Державне будівництво та місцеве самоврядування : збірник наукових праць. Вип. 12. – 2006. – С. 27–32.
4. Городовенко В.В. Роль органів суддівського самоврядування в забезпеченні незалежності судової влади / В.В. Городовенко // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 1. – С. 118–121.
5. Пітер Г. Соломон молодший. Судове адміністрування і якість правосуддя // Судова апеляція. – № 3 (16), 2009. – С. 73–83.
6. Кіт Х. Голова суду як суб'єкт владних повноважень / Х. Кіт // Вісник Львівського університету. Серія юрид. Вип. 54. – 2011. – С. 173–179.
7. Данилова М. Правова природа «влади» голови суду відносно підлеглих / М. Данилова // Публічне право. – 2012. – № 3 (7). – С. 281–285.
8. Панталієнко П.В. Адміністративно-правовий статус голови місцевого суду України / П.В. Панталієнко : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кабінет Міністрів України, Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://elibrary.nubip.edu.ua/12108/1/%D0%9F%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%94%D0%BD%D0%BA%D0%BE_f.pdf.

Анотація

Вільгушинський М. Й. Щодо статусу голови суду в умовах реформування судової системи. – Стаття.

У статті досліджуються особливості визначення прав, обов'язків, повноважень голови суду, а також особливості нормативно-правового регулювання порядку його призначення на посаду. Особливу увагу приділено історичному аналізу регулювання означеної сфери, на підставі якого констатовано рецепцію європейських стандартів регулювання цього питання у національне право. Проведене дослідження дозволило дійти висновку про необхідність вдосконалення механізму призначення суддів на адміністративну посаду шляхом обов'язкового залучення до цього процесу загальних зборів відповідного суду як органу суддівського самоврядування. Крім того, наведено аргументи на користь наділення голови суду повноваженнями щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за порушення права особи на розгляд справи упродовж розумного строку.

Ключові слова: голова суду, правовий статус, Вища рада юстиції, суддівське самоврядування, дисциплінарна відповідальність судді.

Аннотация

Вильгушинский М. И. Относительно статуса председателя суда в условиях реформирования судебной системы. – Статья.

В статье исследуются особенности определения прав, обязанностей, полномочий председателя суда, а также особенности нормативно-правового регулирования порядка его назначения на должность. Внимание уделено историческому анализу регулирования указанной сферы, на основании которого констатирована рецепция европейских стандартов регулирования этого вопроса в национальное право. Проведенное исследование позволило прийти к выводу о необходимости усовершенствования механизма назначения судей на административную должность путём обязательного привлечения к этому процессу общего собрания соответственного суда как органа судебного самоуправления. Кроме того, приведены аргументы в пользу наделения председателя суда полномочиями по привлечению судьи к дисциплинарной ответственности за нарушение права лица на рассмотрение дела в разумные сроки.

Ключевые слова: председатель суда, правовой статус, Высший совет юстиции, судебное самоуправление, дисциплинарная ответственность судьи.

Summary

Vilgushynskyi M. I. About the status of the chairman of the court in the condition of the court system reform. – Article.

The article is devoted to the features of determination of the court presidents' rights, obligations and plenary powers, as far as features of legal regulation order of his appointment. Particular attention is paid to the historical analysis of the regulation of this sphere, on the basis of which the author makes a conclusion of the reception of European standards regulating this issue into national law. This study allowed to conclude on the need to improve the mechanism for appointing judges to administrative positions, by requiring involvement of the general meeting of the relevant court as a body of self-government. Furthermore, given the arguments in favor of giving the Chairman of the court to bring a judge to disciplinary liability for violation of the right to trial within a reasonable time.

Key words: Chairman of the court, the legal status, the High Council of Justice, judicial self-government, disciplinary liability of judges.

УДК 342.56+342.565.2

О. І. Махніцький

СУДОВИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ І СУДОВА ВЛАДА: ДО ПОСТАНОВКИ ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ

У сучасних умовах політико-правових перетворень у державі й суспільстві актуалізуються питання формування доктрини судового конституціоналізму, який є порівняно новим політико-правовим явищем конституційної державності.

У конституційно-правовій науці немає єдиного, уніфікованого підходу щодо визначення цього явища. Більше того, вважаємо справедливим твердження про необхідність подальших наукових розробок щодо нього, незважаючи на наявність відповідних монографічних робіт як зарубіжних [1], так і вітчизняних [2] учених. Крім того, відсутні праці, присвячені визначенню співвідношення судового конституціоналізму та судової влади. Утім ці питання мають не лише важливе теоретичне значення, але й прями́й «вихід» на практику. При цьому слід зауважити, що в сучасній юридичній науці не лише немає єдності у визначенні судового конституціоналізму, а й продовжується тривалий «пошук» визначення сутності та змісту судової влади. Не вдаючись до глибокого системного аналізу доктринальних підходів щодо дефініції судової влади, вважаємо обґрунтованим в якості методологічного інструментарію для аналізу її співвідношення з концептом судового конституціоналізму використовувати таке поняття: *судова влада* – самостійна й незалежна гілка державної влади, що створена для вирішення соціальних конфліктів на підставі права і закону, охорони й забезпечення режиму конституційності та встановлення найбільш значущих юридичних фактів і станів у відповідному нормативно встановленому процедурно-процесуальному порядку через діяльність такого спеціалізованого державного механізму, як суди.

Судова влада має діалектичний зв'язок із судовим конституціоналізмом. Адже в конституційно-правовій науці якісний стан функціонування судової влади отримав назву «судовий конституціоналізм». При цьому, на думку М. Бондаря, в широкому сенсі судовий конституціоналізм визначається діяльністю всієї системи судової влади в тому її аспекті, в якому вона справ-