

Суддівське самоврядування

як конституційно-правова основа єдності судової влади



С. В. Прилуцький

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

У статті досліджується інститут суддівського самоврядування та його вплив на організацію судової влади.

Ключові слова: суддівське самоврядування, судова влада, адміністрування.

В статье исследуется институт судебного самоуправления и его влияние на организацию судебной власти.

Ключевые слова: судебское самоуправление, судебная власть, администрирование.

In the article the institute of judge self-government and his influence is probed on organization of department judicial.

Keywords: judge self-government, department judicial, administration.

Незалежний та безсторонній суд є однією із фундаментальних основ правової та демократичної держави. Як загальновізнана міжнародна цінність цей постулат закріплено у ст. 10 Загальної декларації прав людини (1948 р.) та у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), де вказується, що кожен при вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має

право на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом.

Тобто незалежний суд – це не особливий привілей служителів Феміди, який іноді сприймається як вседозволеність чи «право на безвідповідальність». Незалежний суд – це насамперед форма забезпечення права людини на об'єктивне та безстороннє правосуддя. Водночас головні чинники незалежності суду – це демократичні та дієві механізми організації судової влади, покликані захистити суддівський корпус і кожного суддю окремо, від негативних зовнішніх впливів та втручання у їхній правовий статус. На сьогодні ці механізми, окрім іншого, реалізуються через суддівське самоврядування як самостійну форму організації судової влади та статусу суддів. Конституція України у ст. 130 прямо встановила, що для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування.

Одним із важливих демократичних здобутків вітчизняного права є визнання того, що для побудови самостійної та цілісної судової влади всі професійні судді, незалежно від займаної посади у судовій системі, за своїм правовим положенням повинні бути між собою рівними. При здійсненні правосуддя жоден суддя не має права будь-яким позапроцесуальним шляхом впливати на хід розгляду та рішення по справі іншого судді. Саме презумпція рівності суддів вплинула на формування особливого механізму організації судової влади – суддівське самоврядування.

Варто згадати, що ідейні основи самоврядування мають тисячолітнє коріння, починаючи з часів первісної, общинно-родової демократії. На сьогодні самоврядування як правовий інститут розглядається в якості типу соціального управління, за якого суб'єкт і об'єкт управління збігаються, тобто люди самі управляють своїми справами, спільно приймають рішення та діють з метою їх реалізації. Як одна з форм організації людсько-

го співіснування самоврядування базується на принципах свободи, рівності та безпосередньої участі в управлінні [1, с. 413-414].

Натомість похідними від суддівського самоврядування, тобто окремими інститутами організації судової влади, є судове адміністрування (управління) та самоорганізація. Вбачається за правомірне, коли шляхом самоврядування суддівська спільнота «делегуватиме» або ж «найматиме» адміністраторів для оперативного управління та забезпечення внутрішньої дисципліни в судових установах. Проте це не означає, що органи суддівського самоврядування здійснюють пряме керівництво органами судового адміністрування. Хоча, маючи управлінські повноваження та високий ступінь самостійності, органи судового адміністрування мають бути підконтрольні й відповідальні органам суддівського самоврядування.

Водночас варто наголосити, що вітчизняна юридична наука ще перебуває у процесі узгодження сутності центральних інститутів судової влади, одним із яких є суддівське самоврядування. Зокрема В. В. Кривенко визначає суддівське самоврядування як діяльність суддівського співтовариства, його окремих частин та їх представницьких органів, спрямовану на забезпечення належного функціонування судової системи, прав та інтересів суддів шляхом участі у вирішенні управлінських питань у межах і порядку, встановлених законом [2, с. 6]. На думку згаданого науковця, здійснення суддівського самоврядування є частиною судового управління [3, с. 8]. Водночас В. В. Городовенко бачить цей правовий інститут як форму життєдіяльності судової влади, яка показує можливість самостійного існування судової влади на рівні з іншими гілками влади за допомогою різних засобів, передбачених законом, у тому числі й механізмів, наданих суддівському самоврядуванню. Також цей автор визначає суддівське самоврядування як ланку в системі забезпечення незалежності судової влади, яка надає можли-

вість суддям як носіям судової влади спільно вирішувати питання функціонування судової влади з метою забезпечення реального захисту прав і свобод громадян незалежним та неупередженим судом [4, с.119]. Натомість В. С. Стефанюк характеризував суддівське самоврядування як колективне вирішення професійними суддями питань внутрішньої діяльності судів, як своєрідну профспілку, яка повинна мати відповідні повноваження і важелі для розв'язання професійних проблем суддів, а також повноваження щодо перевірки ефективного і цільового використання бюджетних коштів. Саме суддівське самоврядування В. С. Стефанюк розглядав як єдиний механізм захисту професійних інтересів суддів [5, с. 40]. Органи суддівського самоврядування, на думку С. Г. Штогуна передусім повинні захищати інтереси суддів, і вони створюються на протиположності адміністративному керівництву, тим самим забезпечуючи баланс і рівновагу демократичності всієї судової системи [6, с.18].

Схожих поглядів дотримується і В. Д. Бринцев, який вважає, що суддівське самоврядування є додатковим елементом внутрішньосистемного управління структурами судової влади і виконує функцію корпоративного контролю за суддівським адмініструванням [7, с. 307].

Однозначне розуміння правової природи суддівського самоврядування має принципове значення при формуванні незалежної судової влади. На нашу думку, суддівське самоврядування – це передусім самостійна форма організації судової влади та здійснення статусу суддів [8, с. 864]. При цьому принциповим убачається те, що не можна ототожнювати суддівське самоврядування із судовим управлінням (адмініструванням). Хоча така позиція має місце серед вітчизняних науковців та практиків [9, 10].

З цього приводу і сьогодні цінні застереження та висновки, зроблені відомим судовим діячем минулої епохи В. Р. Завадським, який вбачав першооснову суддівського самоврядування у загальних зборах суду, адміністратив-

ною протиположністю яким виступав голова суду як уповноважений виконавчої влади. На думку В. Р. Завадського, «посилення одноособової влади голови суду за рахунок влади загальних зборів суду не принесе користі судовій владі. Голова суду, безумовно, повинен володіти широкими правами по нагляду за діяльністю всіх органів суду (не виключаючи і суддів), але якою б не була великою щодо цього його влада, влада загальних зборів суддів, все-таки, має залишатися вищою владою у суді.

Член суду охоче винесе на розгляд загальних зборів свого суду питання про недоліки запровадженого порядку, негативні явища у житті суду і про неправильні, на його думку, дії голови суду чи іншого судді. Проте з суб'єктивних причин цей же суддя не повідомить про ті самі проблеми вищим органам чи вищому керівництву. Таке повідомлення до вищої інстанції, якби воно надійшло, невідворотно зіпсує будь-які відносини суддів між собою, призведе до виникнення різних «партій» у суді, значно ускладнить взаєморозуміння і колегіальну роботу суддів. Зовсім інше значення має звернення до загальних зборів, члени яких, кожен окремо, є водночас і суддею і свідком у заяві; така заява надасть можливість винуватцю пояснити свої дії, виправдати їх, а товаришам-суддям спільно, широко і принципово розглянути питання, а потім або визнати відсутність вини, або запобігти повторенню подібного у майбутньому, запобігти безрозголосу, без скандалу (що швидше зближить суддів, аніж зіпсує їхні взаємовідносини).

Нагляд вищих інстанцій через їх віддаленість ніколи не зможе функціонувати так ефективно і з таким успіхом, як ближчий, місцевий нагляд, а тому голова суду, який виключений з-під нагляду загальних зборів суду, по суті, є безконтрольним головою, який може роками бути безініціативним та навіть гальмувати діяльність суду.

За загальними зборами дійсно не можна визнавати права порушувати дисциплінарне провадження проти свого голови, але

право порушення відповідальності немає нічого спільного з правом нагляду. Голова суду має право нагляду за діяльністю членів суду, не маючи водночас права порушувати щодо них дисциплінарне провадження; таке ж право повинно бути надано і загальним зборам суду щодо голови суду» [11, с. 61-62].

Таким чином, суддівське самоврядування є первинною, прямою та безпосередньою формою участі всіх суддів у сфері організації та діяльності судової влади. Водночас суддівське самоврядування та судове управління мають дуже тісний зв'язок та є суміжними взаємодоповнюючими інститутами в організації судової влади, проте це два самостійні правові явища із самостійним правовим змістом. Як зазначалось, самоврядування – це така форма відносин, де суб'єкт і об'єкт управління збігаються, а при адмініструванні – суб'єкт і об'єкт управління різні.

Тому слід чітко розуміти, що неоднозначне теоретичне сприйняття правової природи суддівського самоврядування може мати негативний вплив на практичний бік його здійснення.

Згідно з Законом «Про судоустрій і статус суддів» (2010 р.), до внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя.

На сьогодні організаційними формами суддівського самоврядування встановлено: 1) збори суддів місцевих судів, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів, Верховного Суду України; 2) конференції суддів відповідних судів; 3) ради суддів відповідних судів; 4) Рада суддів України; 5) з'їзд суддів України.

До завдань суддівського самоврядування належить вирішення питань щодо:

- зміцнення незалежності судів, суддів, захист від втручання в їхню діяльність;
- участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та конт-

роль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення;

- вирішення питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах у порядку, встановленому законом; призначення суддів Конституційного Суду України;

призначення суддів до складу Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, встановленому законом.

Вбачається, що рівень дієвості суддівського самоврядування в Україні, а значить і незалежності суддів можна досягнути шляхом утвердження повноважень органів суддівського самоврядування у ключових кадрових питаннях щодо оцінки та кар'єрного зростання суддів, їх професійної етики та дисципліни. Зокрема, розгляд кандидатів на посади суддів та рекомендування їх для проходження конкурсу могли б здійснювати збори суддів відповідних судів. Саме відкритість та колегіальність розгляду майбутніх кандидатів на посаду судді – один зі шляхів до демократизації та самостійності судової влади. Самі судді повинні захищати свою професію від проникнення до її лав негідних та, навпаки, підтримувати чесних та совісних людей. У зв'язку з цим доречним буде згадати вітчизняні історичні надбання часів Великої судової реформи 1864 р. Так, згідно зі ст. 213-214 «Учреждения судебных установлений» (1864 р.), якщо в окружному суді чи судових палатах з'являлася вільна суддівська вакансія, у тому числі судового слідчого, негайно організовувалися загальні збори суду чи палати, з участю прокурора, для наради про кандидатів на ці посади з кола осіб, які відповідають вимогам, передбаченим цим статутом. Подання окружних судів та судових палат щодо кандидатів, які дали згоду вступити на посаду членів цих судів, надходили до міністра юстиції через старшого голову судової палати.

Обстоюючи ці законодавчі положення, С. І. Вікторський стверджував, що найкращим помічником верховної влади у питан-

нях добору та призначення суддів мають бути судові органи. При відкритті вакансії у тому чи іншому суді члени цієї судової колегії повинні самі обирати і рекомендувати кандидата. Так, учений зазначав: «Заміщення судових посад через судове представлення потрібно визнати найкращим і таким, що найменше допускає вплив сторонніх і небажаних чинників; крім того, цей спосіб заміщення посад породжує і у самих кандидатів прагнення виправдати рекомендацію судової колегії» [12, с.104].

Водночас органи суддівського самоврядування як окремі форми судової колегії повинні мати право порушувати питання, що стосуються і безпосереднього правозастосування. Як відомо, у дореволюційній Росії мирові судді округу періодично збиралися на з'їзди для обміну досвідом, вироблення єдиного підходу до законодавства, а також для розгляду справ у апеляційному (простіших – у касаційному) порядку. З'їзд складав накази для мирових суддів, порушував щодо них дисциплінарне провадження [13, с. 343-351].

Як бачимо, суддівське самоврядування у дореволюційній Росії відіграло самостійну роль при вирішенні важливих питань організації та діяльності судової влади, забезпеченні незалежності суддів.

Сьогодні суддівське самоврядування має тісний зв'язок із самоорганізацією судової влади та дієво впливає на її єдність. З'їзд суддів України обирає та звільняє суддів Конституційного Суду України; обирає членів Вищої ради юстиції та приймає рішення про припинення їх повноважень; обирає членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Водночас заміщення таких адміністративних судових посад, як голова суду та заступник голови суду, відбувається на підставі подання відповідних рад суддів до Вищої ради юстиції.

Підсумовуючи, зазначимо, що в нинішніх непростих умовах організації та діяльності судової системи саме суддівське самоврядування повинно виступати тією основою,

що забезпечить цілісність та єдність судової влади України. Незаперечним є і те, що саме завдяки принциповій позиції органів суддівського самоврядування (з'їзд суддів України, Рада суддів України, ради суддів на місцях тощо) суддівський корпус донедавна активно відстоював та захищав право громадян на незалежний суд.

Згідно з основоположними засадами організації публічної влади в Україні, судді є носіями виключно судової влади. Отримуючи свої повноваження через відповідні представницькі органи державної влади (президента та парламент), вони при цьому не стають їхніми уповноваженими представниками. Судді при здійсненні судочинства є виключно уповноваженими представниками народу України, як єдиного джерела державної влади.

Разом з тим, звертаючись до інституту суддівського самоврядування, передусім потрібно виходити із принципу рівності суддів, що лежить в його основі. Саме визнання рівності та незалежності суддів дало можливість сформувати особливий механізм організації судової влади – суддівське самоврядування, як форму прямої участі всіх суддів у сфері організації та діяльності судової влади. Тому вбачається, що у питаннях організації та діяльності окремих державних органів із особливим статусом (Конституційний Суд України, Вища рада юстиції, кваліфікаційні комісії суддів тощо) судді мають право здійснювати в них представництво виключно судової гілки влади. Більше того, судді мають право представляти судову гілку влади у зносинах з органами державної влади лише отримавши такі повноваження від найвищого органу суддівського самоврядування – З'їзду суддів України.

Досить проблемним є питання суддівського представництва у Вищій раді юстиції, що склалося на сьогодні. Як відомо, на численні застереження та заяви контрольних органів Ради Європи щодо приведення статусу Вищої ради юстиції до загально визна-

них європейських стандартів вітчизняний законодавець, «латаючи» існуючу проблему, повністю дискредитував основоположні засади поділу влади, незалежності суддів та самостійності судової влади. Так, Законом України «Про судоустрій та статус суддів» (2010 р.) було внесено зміни до Закону «Про Вищу раду юстиції» (1998 р.), якими встановлено, що члени Вищої ради юстиції призначаються Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. Двоє з трьох членів Вищої ради юстиції, що призначаються Верховною Радою України, повинні бути суддями. Президент України видає указ про призначення членів Вищої ради юстиції. Двоє з трьох членів Вищої ради юстиції, що призначаються Президентом України, повинні бути суддями.

З'їзд адвокатів України призначає трьох членів Вищої ради юстиції, один із яких при-

значається з числа суддів. З'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначає трьох членів Вищої ради юстиції, один із яких призначається з числа суддів. Всеукраїнська конференція працівників прокуратури призначає двох членів Вищої ради юстиції, один із яких призначається з числа суддів.

За такого законодавчого регулювання окремі судді стають представниками законодавчої та виконавчої гілок влади, прокуратури, адвокатури та юридичної науки. Хоча, як уже наголошувалося вище, суддя має право представляти лише одну складову державної влади – судову. Будучи окремими уповноваженими президента, парламенту та ін., судді гублять свою незалежність, перестають бути «рівними серед рівних», а крім того, у такий спосіб нівелюється єдність судової влади.

Список використаної літератури

1. Батанов О. В. Самоврядування // Юридична енциклопедія: В 6 т. – К.: Укр. енцикл., 2003. – Т. 5: П-С. – С. 413-414.
2. Кривенко В. В. Суддівське самоврядування як елемент управління судовою системою України // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 4(68).
3. Кривенко В. В. Демократизація судової системи України: проблеми і перспективи: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. – Одеса, 2006.
4. Городовенко В. В. Роль органів суддівського самоврядування в забезпеченні незалежності судової влади // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – №1. – С.119.
5. Стефанюк В. С. Судова система України та судова реформа. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 40.
6. Штогун С. Г. Суддівське самоврядування як конституційна гарантія незалежності та недоторканності суддів // Право України. – 2004. – № 6.
7. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади: Монографія /В. Д. Бринцев. – Х.: Право, 2010. – 464 с.
8. Прилуцький С. В. Суддівське самоврядування // Великий енциклопедичний юридичний словник /За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: Юридична думка. – С. 864.
9. Марітчак Т. М. Про судову реформу та органи суддівського самоврядування // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 8(84). – С.18-23.
10. Білова О. В. Проблеми суддівського самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2008. – С. 10.
11. Завадский В. Р. К вопросу о власти председателя суда // Журнал Министерства юстиции. – СПб.: Типография Правительствующего Сената, июнь 1896 г. – №6. – С.61-62.
12. Викторский С. И. Русский уголовный процесс: Учеб. пос. – М.: Юрид. бюро «ГОРОДЕЦ», 1997. – С. 104.
13. Фойницький И. Я. Курс уголовного судопроизводства. – 4-е изд. СПб., 1912. – Т. 1. – С. 343-351.