

Суддівське самоврядування за новим законодавством України: виклики та перспективи

Досліджено поняття самоврядування, проаналізовано останні зміни законодавства у сфері суддівського самоврядування та процеси, які їм передували. Запропоновано зміни до законодавства, що сприятимуть покращенню реалізації функції суддівського самоврядування.

Ключові слова: суддя, самоврядування, з'їзд, рада.



■ Андрій ПОМАЗАНОВ,
народний депутат України

Судейское самоуправление по новому законодательству Украины: вызовы и перспективы

Андрей ПОМАЗАНОВ, народный депутат Украины

Исследовано понятие самоуправления, проанализированы последние изменения в сфере судейского самоуправления и процессы, которые им предшествовали. Предложены изменения в законодательство, которые будут способствовать улучшению реализации функции судейского самоуправления.

Ключевые слова: судья, самоуправление, съезд, совет.

Judge Self-Government in Accordance with New Legislation of Ukraine: Challenges and Prospects

Andrii POMAZANOV, Folk Deputy of Ukraine

The author investigated the concept "self-government", analyzed the last amendments to the legislation in the field of judge self-government and processes which preceded them. Amendments to the legislation, which will contribute to the improvement of performance of function of judge self-government, are offered.

Keywords: judge, self-government, meeting, council.

Загальна декларація прав людини проголошує, що кожна людина має право на те, щоб її справа була розглянута незалежним і безстороннім судом (стаття 10). Такий принцип найважливіших міжнародних актів про права людини дає підстави стверджувати, що інституту незалежності суддівської влади приділяється значна увага. Адже цей інститут є одним із наріжних каменів сучасної демократичної правової соціальної держави.

Основний Закон України у статті 126 наголошує: незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією та законами України. Крім того, відповідно до статті 129 Конституції України судді при здійсненні правосуддя незалежні й підкоряються лише закону.

Ураховуючи те, що незалежна діяльність будь-якого органу або інституту досягається шляхом виокремлення та надання можливості самостійно діяти та приймати рішення, надзвичайно важливим у системі судоустрою є інститут суддівського самоврядування.

Метою цієї статті є аналіз новітніх змін до законодавства України, які стосуються сфери суддівського самоврядування.

Питання правової природи органів суддівського самоврядування доволі складне. Основним у його вирішенні є відповідь на запитання: чи є органи суддівського самоврядування носіями публічних повноважень?

На нашу думку, для вирішення цього питання можна скористатися Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про деякі питання, що виникають у судовій практиці щодо позовів до органів суддівського самоврядування», в якій зазначено, що в контексті положень частини першої статті 2, пунктів 1, 7 і 9 частини першої статті 3, статті 17, частини третьої статті 50 Кодексу адміністративного судочинства України органи суддівського самоврядування (збори суддів, конференції суддів, з'їзд суддів України, ради суддів), їхні уповноважені особи (головуючі на зборах, конференціях суддів, з'їзді суддів України, їхні члени (делегати), голови, їхні заступники, члени рад суддів) при здійсненні ними дій (бездіяльності) чи прийнятті рішень, пов'язаних із реалізацією функцій суддівського самоврядування, не є суб'єктами владних повноважень і не

можуть бути відповідачами у відповідних адміністративних справах. Компетенція адміністративних судів відповідно до статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України на розгляд таких спорів не поширюється. Скарги на рішення органів суддівського самоврядування (зборів суддів, конференцій суддів, з'їзду суддів України, рад суддів), а також скарги на дії, бездіяльність і рішення головуючих на зборах суддів, конференціях суддів, з'їзді суддів України та їхніх членів (делегатів), голів, їхніх заступників і членів рад суддів, пов'язані з діяльністю органів суддівського самоврядування, розглядаються самими органами суддівського самоврядування.

Така позиція Пленуму Верховного Суду України вказує на автономність та особливий статус органів суддівського самоврядування. З огляду на це, вартим уваги є і питання сфери компетенції органів суддівського самоврядування. Так, з одного боку, у частині другій статті 130 Конституції України чітко зазначено, що для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування. У буквальному тлумаченні ознака «внутрішня діяльність» характеризується поширенням сфери дії лише на конкретних суддів у межах одного судового органу. Проте це не зовсім відповідає дійсності. Саме тому в частині третій статті 124 Закону «Про судоустрій і статус суддів» і визначено, що до питань внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, які безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя. Тим паче, що такі повноваження органів суддівського самоврядування, як призначення та звільнення суддів Конституційного Суду України, призначення членів Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів та прийняття рішення про припинення їхніх повноважень, не узгоджуються з вищезгаданим підходом до внутрішньої діяльності судів. Тож, на нашу думку, призначення суддівського самоврядування виключно для вирішення питань внутрішньої діяльності судів не відображає всієї повноти та значення його функцій.

З цього приводу В. Шишкін зазначає, що коло питань внутрішньої діяльності суду має окреслювати сам орган суддівського самоврядування [7, с. 288]. Екс-голова Вищого адміністративного суду України О. Пасенюк стверджує, що, зважаючи на повноту суддівського самоврядування, було б природно, якби кадрові питання (службові відносини суддів) також належали до його компетенції; до того ж компетенційні конфлікти між Вищою радою юстиції та Вищою кваліфікаційною комісією суддів, з одного боку, та рештою органів суддівського самоврядування – з другого, вирішувалися би з'їздом суддів без доведення справи до суду [11, с. 63].

Загалом Закон «Про судоустрій і статус суддів» у частині другій статті 124 визначає суддівське самоврядування як гарантію забезпечення самостійності судів і незалежності суддів, а його діяльність має сприяти створенню належних організаційних умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів. В. Кривенко та А. Селіванов розглядають суддівське самоврядування як організаційну форму колективного вирішення професійними судьями питань внутрішньої діяльності судів [8, с. 2; 10, с. 104].

У попередній редакції закону, а точніше – законів України щодо статусу суддів та судоустрою в цілому, суддівське самоврядування визначалося як система певних органів, створених для вираження інтересів суддів як носіїв судової влади, що здійснюється через конференції суддів місцевих та апеляційних судів, збори суддів Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України і з'їзд суддів [5].

Окрім цього, суддівське самоврядування визначалось як самостійне колективне вирішення питань внутрішньої діяльності судів професійними судьями [6].

Ураховуючи загальні теоретичні положення щодо правової природи суддівського самоврядування, його місця в загальній системі правосуддя та відповідних повноважень членів органів суддівського самоврядування, важливо проаналізувати стан виконання реформи правосуддя, що нині триває в країні.

На початку 2015 року Президентом України було утворено консультативно-дорадчий орган з підготовки змін до Конституції України. Після чого Венеціанською комісією за результатами розгляду цього законопроекту було зроблено висновок, який став основою для подальших змін.

26 січня 2016 року Президентом України зареєстровано доопрацьований проект № 3524, в якому відновлено повноваження Верховної Ради України щодо надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади.

Після оприлюднення Конституційним Судом висновку в справі щодо правосуддя, відповідно до якого доопрацьований проект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Верховною Радою 2 лютого 2016 року було попередньо схвалено зазначений проект.

То що стало передумовою негайного реформування правосуддя?

У результаті проведення так званої судової реформи 2010 року під час перебування при владі В. Януковича суди та окремі судді стали повністю залежними від політичної влади. Це досяглося за допомогою цілкової політичної підконтрольності системи суддівського самоврядування, яка навмисно була створена 2010 року надто складною, з фактично призначуваними делегатами до ключових органів самоврядування, з непропорційним представництвом у них судів різних юрисдикцій. Так досягнуто цілкового контролю над з'їздом суддів.

Напередодні політичної кризи в листопаді 2013 року представники опозиційних фракцій у парламенті внесли законопроект № 3678 про зміцнення суддівського самоврядування. Проект був розроблений на основі висновку Венеціанської комісії щодо Закону «Про судоустрій і статус суддів» 2010 року та передбачав спрощення системи органів суддівського самоврядування шляхом відмови від конференцій і рад суддів загальних і спеціалізованих судів. Збори суддів у кожному суді, за проектом, безпосередньо мали обирати делегатів на з'їзд суддів. З'їзд суддів і Рада суддів України формувалися б за принципом пропорційного представництва суддів. Повноваженням призначати голів судів було запропоновано наділити збори суддів.

Незважаючи на певні недоліки, загалом цей законопроект заслуговував на увагу й мав право на існування. Проте він не набув офіційного статусу законодавчого акта.

Із обранням нових членів парламенту, враховуючи ті вимоги, які висувалися Революцією гідності, усе суспільство очікувало на істотні зміни в усіх державних інституціях і насамперед у системі судоустрою. У лютому 2015 року врешті було ухвалено Закон «Про забезпечення права на справедливий суд», що стало великим кроком уперед у реформуванні судів.

Здобутками цього закону в контексті суддівського самоврядування можна вважати запровадження демократичної системи органів суддівського самоврядування: з'їзди суддів формуватиметься не в центрі, а знизу – зборами суддів відповідних судів.

На відміну від попередньої редакції відтепер докладно прописаний механізм обрання делегатів до органів суддівського самоврядування. Так, частиною шостою статті 126 визначено, що збори суддів кожного суду загальної юрисдикції (крім місцевих загальних судів) обирають таємним голосуванням делегатів на з'їзд

суддів України. Збори суддів кожного місцевого загального суду обирають таємним голосуванням делегатів на спільні збори суддів місцевих загальних судів у Автономній Республіці Крим, кожній області, містах Києві та Севастополі за принципом один делегат від десяти суддів. Якщо в суді менш як десять суддів, від нього делегується одна особа. Спільні збори суддів місцевих загальних судів у Автономній Республіці Крим, кожній області, містах Києві та Севастополі проводяться для обрання таємним голосуванням делегатів на з'їзд суддів України. Делегатом на спільні збори суддів місцевих загальних судів не може бути обраний суддя, який обіймає адміністративну посаду в суді.

При цьому важливим є факт скасування таких форм суддівського самоврядування, як збори суддів Верховного Суду України та збори суддів Вищого спеціалізованого суду.

Новим законом визначено також вищі органи суддівського самоврядування, якими визначено з'їзд суддів і Раду суддів України. При цьому перший (як і в попередній редакції закону) визнається найвищим органом суддівського самоврядування. У разі необхідності збори суддів можуть звертатися до Ради суддів України з пропозицією щодо скликання позачергового з'їзду суддів України. Рада суддів України зобов'язана скликати позачерговий з'їзд суддів України на вимогу зборів суддів не менш як однієї п'ятої всіх суддів.

Реалізацією принципу гласності та публічності стало нове положення, закріплене в частині четвертій статті 128, яке встановлює, що на з'їзд суддів України можуть бути запрошені інші особи, окрім делегатів. Запрошені особи не беруть участі в голосуванні під час прийняття рішень з'їзду суддів України.

У період між з'їздами суддів України вищим органом суддівського самоврядування є Рада суддів України. Відтепер до складу Ради суддів України входять не 12, а 11 суддів від місцевих загальних судів, не по 3, а по 5 – від місцевих адміністративних судів та місцевих господарських судів, не 7, а 4 судді від апеляційних судів з розгляду цивільних, кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Зрівняли адміністративні та господарські суди (тепер по 2 судді), решта делегатів залишилася незмінна (по одному судді від вищих спеціалізованих та один від Верховного Суду України).

Рада суддів України відтепер опікується фінансовими питаннями. Така позиція узгоджується зі статтею 14 Загальної (Універсальної) хартії судді від 17 листопада 1999 року, 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 [4]. Так, згідно з частиною п'ятою статті 131 Рада суддів України визначає особу, уповноважену представляти бюджетні запити щодо фінансування судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи під час розгляду проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік або змін до нього.

Принцип гласності активно реалізується в положеннях статті 131, визначаючи, що рішення Ради суддів України, прийняті в межах визначених цим законом повноважень, наступного дня після їх прийняття оприлюднюються на офіційному веб-сайті.

Цілком логічним є доповнення, що рішення Ради суддів України може бути скасовано з'їздом суддів України або в судовому порядку.

У разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у судді Конституційного Суду України чи судді суду загальної юрисдикції (крім випадків, коли конфлікт інтересів урегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом), голови Державної судової адміністрації України, його заступника вони зобов'язані не пізніше наступного робочого дня з моменту виникнення такого конфлікту інтересів у пись-

мовій формі повідомити про це Раду суддів України. Невиконання цієї вимоги має наслідком притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

У листопаді 2015 року звітуючи перед XIII з'їздом суддів України стосовно діяльності Ради суддів України, голова цього відомства Валентина Сімоненко зауважила, що Рада суддів України виконала понад 90 відсотків завдань, які були поставлені делегатами XII позачергового з'їзду суддів [2]. Якщо ці дані відповідають дійсності, то можна говорити про порозуміння між двома найвпливовішими та найважливішими органами суддівського самоврядування, що матиме наслідком забезпечення реалізації прав суддів.

При цьому під час свого виступу Валентина Сімоненко наголосила на проблемних питаннях, що потребують вирішення новим складом Ради суддів України, а саме:

- забезпеченні належного фінансування судової системи;

- розробленні дієвого механізму для посилення безпеки суддів, працівників апаратів судів, усунення випадків безпідставної відмови у вжитті заходів захисту суддів та їхніх сімей;

- підвищенні ефективності здійснення досудового розслідування злочинів проти життя, здоров'я суддів та їхніх близьких родичів.

Вирішення першого питання є доволі проблематичним з огляду на непростий економічний стан країни. Проте водночас саме розв'язання цієї проблеми шляхом підвищення заробітної плати суддів та збільшення фінансування судової системи загалом стало б запорукою посилення незалежності та справедливості суддів.

На жаль, Україна ще не досягла того рівня правової свідомості, коли всі норми законодавчих актів беззаперечно виконуються всіма суб'єктами влади та громадянського суспільства. Така сама ситуація й з дотриманням гарантій прав суддів. Однією з умов вступу України до ЄС є розроблення дієвого механізму безпеки суддів, працівників апаратів судів, усунення випадків безпідставної відмови у вжитті заходів захисту суддів та їхніх сімей.

Поки що нерозв'язаною проблемою залишається практичне виконання рішень органів суддівського самоврядування, адже чітко не визначено суб'єкт забезпечення їх виконання. Лише в окремих статтях Закону «Про забезпечення права на справедливий суд» (статті 24 та 29) визначено, що голова суду забезпечує виконання рішень зборів відповідного суду. Можемо припуститися думки, що одним зі шляхів розв'язання цієї проблеми є запровадження на законодавчому рівні ще однієї підстави притягнення судді (голови суду) до дисциплінарної відповідальності за невиконання рішень органів суддівського самоврядування, що є обов'язковими до виконання. При цьому необхідно чітко прописати всі критерії та обставини з метою уникнення неправомірних зловживань і, як наслідок, необгрунтованого притягнення суддів до відповідальності.

Окрім цього, на практиці можуть виникнути випадки, коли думка суддів не збігатиметься з рішенням органів суддівського самоврядування. Тож постає запитання: як розв'язати таку суперечку? Інакше кажучи, як оскаржити такі рішення? Вважаємо за потрібне на законодавчому рівні запровадити положення, яке дасть можливість суддям у певному порядку оскаржувати рішення органів суддівського самоврядування. При цьому мають бути чітко встановлені механізми такого оскарження та призупинення (або ні) дії оскаржуваного рішення.

Щодо зарубіжного досвіду, то, зокрема, Закон про суддів або інші федеральні закони Німеччини не містять визначення суддівського самоврядування. Однак така обставина не виключає участі представницьких органів суддів у вирішенні питань управління у сфері організації та забезпечення судочинства. З цією метою

§ 49 згаданого вище закону передбачає представницькі органи суддів. Один із них – Президіальна рада (безпосередньо бере участь у призначенні судді) створюється при кожному федеральному суді, а інший – Рада суддів формується в кожному федеральному суді для вирішення загальних та соціальних питань [12, с. 259].

У Франції кількість представників громадськості у складі рад суддівських магістратур (орган на зразок вітчизняної Вищої кваліфікаційної комісії суддів) віднедавна має переважати кількість суддів у цих органах порівняно з адвокатами, представниками ВНЗ тощо [3].

У США як органи суддівського самоврядування діють Конференція суддів США (за функціями та завданнями подібна до з'їзду суддів в Україні) й окружні ради суддів [9, с. 36–38].

У Республіці Білорусь систему органів суддівського самоврядування становлять З'їзд суддів Республіки Білорусь, Республіканська рада суддів, конференції та кваліфікаційні колегії суддів, але відсутня така форма суддівського самоврядування, як збори суддів судів. У Республіці Азербайджан єдиною формою суддівського самоврядування є Рада голів судів; у Республіці Казахстан суддівське самоврядування існує у формі комісії із суддівської етики [1, с. 91].

Проаналізувавши новели законодавства України та практику суддівського самоврядування, зазначимо, що, на жаль, принцип незалежності суддів, виражений у різних формах суддівського самоврядування, часто сприймається просто як привілей, а не дієвий механізм, спрямований на розв'язання реальних проблем судочинства та допомогу виконання повноважень судді. Це призводить до використання певними суддями своїх владних повноважень із корисливою метою, а не на благо всього суддівського корпусу.

Тож вузьке тлумачення змісту суддівського самоврядування може призвести до негативних та небажаних наслідків. Адже в такому разі можливе викривлене трактування призначення та повноважень органів суддівського самоврядування.

Вважаємо, що в контексті проведення радикальної реформи правосуддя зміни до законодавства мають обов'язково передбачати й реформу системи суддівського самоврядування з метою унеможливлення політичного впливу на суддів та недопущення зосередження влади «в одних руках». Крім того, потрібно запровадити положення, які дадуть змогу реально виконувати рішення органів суддівського самоврядування й оскаржувати їх. Настав час утілити в життя принцип незалежності всіх гілок влади. І саме суддівське самоврядування має стати органом, який уособлюватиме принцип незалежності суддів і судів.

Обов'язковими для розв'язання цих проблем є не лише чітке та безумовне виконання положень законодавства, їх удосконалення, а й реальне очищення суддівського корпусу.

Список використаних джерел

1. Білова О. В. Проблеми суддівського самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Білова. – Харків, 2007. – 194 с.
2. Голова Ради суддів України відзвітувала перед з'їздом суддів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rsu.court.gov.ua/rsu/218517/>
3. Грицаєнко Л. Деякі аспекти судово-правової реформи в Україні: реальність та перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/chapter/2/38/1495>
4. Загальна (Універсальна) хартія судді від 17.11.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j63
5. Про статус суддів: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 56.

6. Про судоустрій України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27. – Ст. 180.

7. Коментар до Конституції України. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – 376 с.

8. 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.

9. Кривенко В. В. Демократизація судової системи України: проблеми і перспективи: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / В. В. Кривенко. – Одеса, 2006. – 216 с.

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

11. Пасенюк О. Повнота суддівського самоврядування – запорука його послідовного розвитку // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 1. – С. 53–65.

12. Потильчак О. Становлення суддівського самоврядування в Україні: досвід зарубіжних держав для України // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 3. – С. 257–260.

References

1. **Bilova O. V.** (2007) *Problemy suddivskoho samovriaduvannia v Ukraini* [Issues of judicial self-government in Ukraine: Ph. D. Thesis]. Kharkiv.
2. *Holova Rady suddiv Ukrainy vidzvituvala pered zizdom suddiv Ukrainy* [Chairman of the Board of Judges of Ukraine has reported to the Congress of Judges of Ukraine]. Available at: <http://rsu.court.gov.ua/rsu/218517/>
3. **Hrytsaienko L.** *Deiaki aspekty sudovo-pravovoi reformy v Ukraini: realnist ta perspektyvy* [Some aspects of judicial reform in Ukraine: reality and prospects]. Available at: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/chapter/2/38/1495>
4. *Zahalna (Universalna) khartiia suddi vid 17.11.1999 r.* [General (Universal) Charter of the Judge, 17.11.1999]. Available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j63
5. *Pro status suddiv: Zakon Ukrainy* [On the status of judges: Law of Ukraine] (1993), *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* 8: 56.
6. *Pro sudoustrii Ukrainy: Zakon Ukrainy* [On Judiciary Ukraine: Law of Ukraine] (2002), *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* 27: 180.
7. *Komentar do Konstytutsii Ukrainy* [Commentary to the Constitution of Ukraine] (1996). Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy.
8. **Kryvenko V. V.** (2000) *Novym Zakonom Ukrainy 'Pro sudovyi ustrii' maie buty vyznacheno pravovi zasady diialnosti orhaniv suddivskoho samovriaduvannia* [New Law of Ukraine 'On judicial system' should be defined legal principles of judicial authorities], *Visnyk Verkhovnoho sudu Ukrainy* 2: 2–3.
9. **Kryvenko V. V.** (2006) *Demokratyzatsiia sudovoi systemy Ukrainy: problemy i perspektyvy* [The democratization of the judicial system of Ukraine: problems and prospects: Ph. D. Thesis]. Odesa.
10. *Orhanizatsiia sudovoi vlady v Ukraini* [The organization of the judiciary in Ukraine] (2002), in Selivanov A. O. (ed.). Kyiv: Yurinkom Inter.
11. **Paseniuk O.** (2011) *Povnota suddivskoho samovriaduvannia – zaporuka yoho poslidovnoho rozvytku* [Completeness of judicial self-government is the key to its consistent development], *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy* 1: 53–65.
12. **Potylchak O.** (2014) *Stanovlennia suddivskoho samovriaduvannia v Ukraini: dosvid zarubizhnykh derzhav dlia Ukrainy* [The establishment of judicial self-government in Ukraine: the experience of foreign countries to Ukraine], *Chasopys Kyivskoho universytetu prava* 3: 257–260.