

УДК 347.97

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.17>

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ

Щербаков Володимир Валерійович,
здобувач
(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ, Україна)

Мета статті полягає у з'ясуванні повноважень органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності суддів. Так, зміст статті присвячений визначенню основних повноважень суддівського самоврядування. Охарактеризовано міжнародні та вітчизняні нормативно-правові акти, що регулюють сферу суддівського самоврядування щодо визначення в них його мети та завдань. Здійснено аналіз діяльності органів суддівського самоврядування з погляду реалізації у їхній діяльності повноважень суддівського самоврядування. Наголошено, що повноваження органів суддівського самоврядування щодо призначення суддів Конституційного Суду України та обрання суддів до складу Вищої ради правосуддя полягають у їх призначенні з'їздом суддів України – шість суддів Конституційного суду та десять суддів до Вищої ради правосуддя. З'ясовано, що з'їзд суддів як орган суддівського самоврядування відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» заслуховує звіти Ради суддів України про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності судів і суддів, стану організаційного та фінансового забезпечення діяльності судів; інформацію Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про її діяльність, а також Голови Державної судової адміністрації України про її діяльність, зокрема щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності органів судової влади; призначає суддів Конституційного Суду України; обирає членів Вищої ради правосуддя та приймає рішення про звільнення їх із посади члена Вищої ради правосуддя; звертається із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності судів до органів державної влади та їхніх посадових осіб; обирає Раду суддів України тощо. Доведена необхідність визначити мету суддівського самоврядування, закріпивши її в Законі України «Про судоустрій і статус суддів»: метою суддівського самоврядування є вирішення кадрових, організаційних, фінансових питань діяльності суддів, захист їхніх професійних інтересів, спрямований на утвердження та гарантію незалежності суддів і судової влади в цілому.

Ключові слова: суддівське самоврядування, повноваження, дублювання, делегування, мета, завдання, з'їзд суддів, Рада суддів України.

POWERS OF JUDICIAL SELF-GOVERNMENT AGENCIES TOWARDS THE PROVISION OF JUDGES' INDEPENDENCE

Shcherbakov Volodymyr Valeriiovych,
External PhD Student
(Scientific Institute of Public and Space
Law, Kyiv, Ukraine)

The purpose of the article is to clarify the powers of judicial self-government bodies to ensure the independence of judges. Thus, the content of the article is devoted to determining

the basic powers of judicial self-government. The international and domestic normative legal acts regulating the sphere of judicial self-government in determining their goals and tasks are characterized. The activity of judicial self-government bodies is analyzed in terms of realization of the powers of judicial self-government in their activity. It was emphasized that the powers of judicial self-government bodies for appointing judges of the Constitutional Court of Ukraine and electing judges to the High Council of Justice consist in their appointment by the Congress of Judges of Ukraine – six judges of the Constitutional Court and ten judges to the High Council of Justice. It is revealed that the Congress of Judges as a body of judicial self-government, in accordance with the Law of Ukraine “On Judiciary and Status of Judges”, listens to reports of the Council of Judges of Ukraine on the fulfillment of the tasks of judicial self-government bodies to ensure the independence of courts and judges, the state of organizational and financial support of the activity courts; information of the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine on its activities, as well as the Head of the State Judicial Administration of Ukraine on its activities, in particular regarding the organizational, financial and logistical support of the activity of the judicial authorities; appoints judges of the Constitutional Court of Ukraine; elects the members of the High Council of Justice and decides to dismiss them from office as a member of the High Council of Justice; Appeals with proposals to resolve the issues of court activity to the state authorities and their officials; elects the Council of Judges of Ukraine, etc. The necessity to determine the purpose of judicial self-government has been proved by enshrining it in the Law of Ukraine “On Judiciary and Status of Judges”: as a whole.

Key words: judicial self-government, powers, duplication, delegation, purpose, tasks, congress of judges, Council of Judges of Ukraine.

Постановка проблеми. Сьогодні органи суддівського самоврядування є класичним інститутом громадянського суспільства, який являє собою об'єднання суддів із метою вирішення завдань і досягнення цілей, визначених відповідним законодавством України. Повноваження органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності суддів визначено в багатьох міжнародних та вітчизняних нормативно-правових актах. Актуальними сьогодні залишаються питання повноти наділення органів суддівського самоврядування повноваженнями щодо забезпечення незалежності суддів та уникнення їх дублювання.

Мета статті полягає у з'ясуванні повноважень органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності суддів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання, пов'язані з діяльністю суддівського самоврядування, стали предметом дослідження Ю. Барабаша, В. Бринцева, М. Вільгушинського, В. Городовенка, О. Захарової, О. Колісника, В. Комарова, О. Коротун, В. Кривенка, Р. Куйбіди, В. Лебедева, С. Леськів, Д. Луспеника, І. Марочкіна, М. Оніщука, І. Петрухіна, С. Подкопаєва, Д. Притики, В. Савицького, В. Чірка і інших.

Виклад основного матеріалу. Правовими засадами функціонування органів суддівського самоврядування слід вважати сукупність нормативно-правових актів, що регулюють правові відносини, які виникають під час їх діяльності. Сукупність нормативно-правових актів являє собою систему, упорядковану відповідно до обраного критерію. Найбільш поширеними критеріями систематизації нормативно-правових актів є: юридична сила, відповідно до якого виокремлюють закони та підзаконні акти; суб'єкти правотворчості – виділяють акти, прийняті народом, главою держави, органами законодавчої, виконавчої влади, органами місцевого самоврядування; обсяг і характер дії – акти загальної дії, акти обмеженої дії (спеціальні), акти виняткової дії (надзвичайної); галузева належність – акти, які містять норми конституційного,

адміністративного, цивільного, трудового, сімейного права тощо; зовнішня форма вираження – закони, укази, постанови, рішення, розпорядження, накази тощо [4, с. 281].

Проаналізуємо наявні нормативно-правові акти з досліджуваного питання щодо визначення в них основних повноважень суддівського самоврядування.

У філософії мета розглядається як один із елементів поведінки і свідомої діяльності людини, який характеризує передбачення в мисленні результату діяльності та шляхи його реалізації за допомогою певних засобів [13]; кінцевий результат діяльності людини (або колективу людей), попередня ідеальна уява про який і бажання його досягти визначають вибір відповідних засобів та системи специфічних дій для його досягнення [14, с. 646].

Аналізуючи норми Конституції України, слід зауважити, що в ній визначається правовий статус органів суддівського самоврядування: «Для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування» [5]. Звідси основна мета функціонування цих органів – вирішення питань внутрішньої діяльності судів.

Мета суддівського самоврядування, що впливає з визначення в Конституції України, знаходить своє віддзеркалення та розширення в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII. Зауважимо при цьому, що цілі діяльності органів суддівського самоврядування в Законі України безпосередньо не визначені, однак вони впливають із наведеної в ньому дефініції суддівського самоврядування, а також зі змісту ч. 2 ст. 126 цього Закону та полягають, по-перше, в захисті професійних інтересів суддів та вирішенні питань внутрішньої діяльності судів в Україні; по-друге, у сприянні створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утвердженні незалежності суду, забезпеченні захисту суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищенні рівня роботи з кадрами у системі судів [10].

Водночас аналіз змісту міжнародних документів з досліджуваного питання дає підстави стверджувати, що метою діяльності органів суддівського самоврядування є насамперед забезпечення незалежності судів та суддів. Так, відповідно до Рекомендації СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалені Комітетом Міністрів Ради Європи 17.11.2010, якщо судді вважають, що їхня незалежність опинилася під загрозою, вони повинні мати можливість звернутися до ради суддів чи іншого незалежного органу або ж скористатися дієвими засобами правового захисту [11]. Європейська Хартія про закон «Про статус суддів» від 10.07.1998 визначає підстави для втручання органу суддівського самоврядування, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, в разі порушення незалежності суддів чи судового процесу, пов'язані: 1) з відбором та призначенням судді на посаду, підвищенням по службі або припиненням його повноважень; 2) порушенням прав, передбачених законом, власної незалежності або незалежності судового процесу [3].

Отже, можна говорити, що вирішення окремих кадрових, організаційних, фінансових питань діяльності судів як цілей суддівського самоврядування сприяє реалізації глобальної мети – дотримання та гарантії незалежності суддів та судової влади у цілому. Відповідно, слід закріпити мету суддівського самоврядування в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», визначивши, що метою суддівського самоврядування є вирішення кадрових, організаційних та фінансових питань діяльності суддів, захист їхніх професійних інтересів, які спрямовані на забезпечення незалежності судів та суддів.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII містить завдання, що виконують органи суддівського самоврядування. До них закон відносить

забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади; зміцнення незалежності судів, суддів, захист професійних інтересів суддів, у тому числі захист від втручання в їхню діяльність; участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; обрання суддів на адміністративні посади в судах у порядку, встановленому цим Законом; призначення суддів Конституційного Суду України; обрання суддів до складу Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом [10].

Ці завдання реалізуються в діяльності органів суддівського самоврядування шляхом прийняття конкретних рішень щодо їх виконання. Так, із метою забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади, участі у визначенні потреб кадрового забезпечення судів за ініціативою Ради суддів України проводяться дослідження щодо вимірювання навантаження на суддів усіх рівнів та юрисдикцій з урахуванням внесених до процесуального законодавства змін. Окрім того, Рада суддів України звернулася до Вищої ради правосуддя із пропозицією розробити та затвердити Порядок підготовки, розгляду та погодження матеріалів щодо визначення кількості суддів у судах України з обов'язковим залученням органів суддівського самоврядування [15].

На зміцнення незалежності судів, суддів, захист професійних інтересів суддів, у тому числі захист від втручання в їхню діяльність, спрямоване рішення позачергового XVI з'їзду суддів України, який ухвалив, зокрема, вважати неприпустимими та такими, що порушують Конституцію, підривають довіру до судової влади і державної влади загалом, випадки приниження авторитету судової влади та дискредитації суддів, утручання в діяльність суддів народними депутатами України, посадовими особами органів державної влади, безпідставні публічні звинувачення судів та суддів у протиправній діяльності без наведення конкретних фактів та імен [9].

Завдання участі у визначенні потреб фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення реалізується шляхом порушення зазначених питань у роботі Ради суддів України, з'їздів суддів України. Зокрема, рішення позачергового XVI з'їзду суддів України від 19.12.2018 містить вимогу щодо підтримання проекту «Про внесення зміни до закону «Про судоустрій і статус суддів» щодо винагородження суддів», який мав на меті усунення проблеми дискримінації в оплаті праці суддів, надання змоги завершити процедури кваліфікаційного оцінювання, а також усунення проблеми дискримінації в призначенні щомісячного довічного грошового утримання. [7]. Так, відповідно до ст. 130 Конституції України держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя [5]. У пункті 14 частини I «Чинники, що визначають якість судових рішень» Висновку № 11(2008) Консультативної ради європейських суддів регламентовано, що якість судових рішень безпосередньо залежить від обсягу фінансування судової системи. Суди не можуть ефективно функціонувати без адекватних людських та матеріальних ресурсів. Адекватна суддівська винагорода є необхідною для захисту від тиску на рішення суддів та їхню поведінку загалом. Якщо таких ресурсів не вистачає, ефективна робота судової системи і досягнення високоякісного результату будуть неможливими [1]. Відповідно, п.п. 22 та 25 розділу XII Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріплювали обмеження та дискримінацію у виплаті суддівської винагороди. Зокрема, розмір суддівської винагороди, визначений для категорії суддів, – «судді, які не пройшли кваліфікаційного оцінювання», був зменшеним

відносно гарантованого розміру винагороди судді для категорії суддів «судді, які пройшли кваліфікаційне оцінювання», що створювало загрозу для незалежності як судді, так і судової влади в цілому, а також передумови для впливу на суддю через розмір його матеріального забезпечення [9]. Сьогодні відповідно до змін, внесених згідно із Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16.10.2019 № 193-IX, п. 22 розділу XII Закону України «Про судоустрій і статус суддів» виключено [6], а п. 25 цього ж розділу Конституційним Судом України визнано таким, що не відповідає Конституції України [12].

Виконання завдань щодо обрання суддів на адміністративні посади в судах, призначення суддів Конституційного Суду України, обрання суддів до складу Вищої ради правосуддя забезпечується шляхом закріплення порядку їх обрання в законах України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII, «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 № 2136-VIII, «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 № 1798-VIII, Регламенті Пленуму Верховного Суду України, затвердженому Постановою Верховного Суду України від 24.04.2015 № 5.

Зауважимо, що порядок обрання суддів на адміністративні посади в місцевому, апеляційному та вищому спеціалізованому судах зазнав суттєвих змін із часу ухвалення Конституції України, оскільки ці питання мали величезне значення для політичних сил і судових органів, адже на головах судів і їхніх заступниках сконцентрована система формальних і неформальних впливів на суддів [2]. Ці зміни стосувалися насамперед суб'єктів та строків їх призначення. Так, суб'єктами призначення були: Президент України, що обирався без обмежень строку (з 28.06.1996 до 05.07.2001); Міністр юстиції України за поданням Ради суддів України – голів місцевих судів, військових судів та їхніх заступників; збори суддів відповідного суду – голів апеляційних і вищих спеціалізованих судів та їхніх заступників, обиралися строком на п'ять років судді місцевих судів; інші – без обмежень строку (з 05.07.2001 до 01.06.2002); Президент 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) – строком на п'ять років (з 01.06.2002 до 16.05.2007); Рада суддів України (щодо спеціалізованих судів – на підставі рекомендації відповідної ради суддів) – строком на п'ять років (з 16.05.2007 до 03.08.2010); Вища рада юстиції за поданням відповідної ради суддів – строком на п'ять років (з 3.08.2010 до 14.04.2014); збори суддів відповідного суду – строком на один рік (з 14.04.2014 до 28.03.2015); на два роки (з 28.03.2015 до 02.06.2016); на три роки (з 02.06.2016 до сьогодні). Із 03.08.2010 введено обмеження щодо заборони обіймати одну адміністративну посаду відповідного суду більше як два строки підряд.

Повноваження органів суддівського самоврядування щодо призначення суддів Конституційного Суду України та обрання суддів до складу Вищої ради правосуддя полягають у їх призначенні з'їздом суддів України – шість суддів Конституційного суду та десять суддів до Вищої ради правосуддя.

Із метою виконання завдань суддівського самоврядування його органи здійснюють відповідні делеговані повноваження. Так, збори суддів: обговорюють питання щодо внутрішньої діяльності суду чи роботи конкретних суддів або працівників апарату суду та приймають із цих питань рішення, що є обов'язковими для суддів та працівників цього суду; визначають спеціалізацію суддів із розгляду конкретних категорій справ; приймають рішення про обрання суддів на адміністративні посади та звільнення із цих посад; визначають рівень навантаження

на суддів відповідного суду з урахуванням виконання ними адміністративних або інших обов'язків; заслуховують звіти суддів, які обіймають адміністративні посади в цьому суді, та керівника апарату суду; здійснюють інші повноваження, передбачені цим Законом [10].

На Раду суддів покладаються обов'язки щодо розроблення та організації виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів; розгляду питання правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей; вирішення питання 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; обрання та звільнення Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; визначення за поданням Голови Державної судової адміністрації України граничної чисельності працівників Державної судової адміністрації України, в тому числі її територіальних управлінь; здійснення контролю за організацією діяльності судів, а також за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів судів загальної юрисдикції, голови та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування з питань діяльності суду тощо.

З'їзд суддів як орган суддівського самоврядування, відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», заслуховує звіти Ради суддів України про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності судів і суддів, стану організаційного та фінансового забезпечення діяльності судів; інформації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про її діяльність, а також Голови Державної судової адміністрації України про її діяльність, зокрема щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності органів судової влади; призначає суддів Конституційного Суду України; обирає членів Вищої ради правосуддя та приймає рішення про звільнення з посади члена Вищої ради правосуддя; звертається із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності судів до органів державної влади та їхніх посадових осіб; обирає Раду суддів України тощо.

Проблемним сьогодні є питання дублювання повноважень органів суддівського самоврядування. Так, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» на Національне агентство покладається повноваження щодо здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб [8]. Таке ж повноваження має Рада суддів України, згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [10]. Отже, нагальним є внесення змін до законодавства з метою усунення ситуації, що склалася.

Висновки. Аналіз завдань суддівського самоврядування свідчить, що вони виходять за межі вирішення лише внутрішніх питань діяльності судів та втілюються в завдання судової гілки влади в цілому.

З огляду на викладене пропонуємо визначити мету суддівського самоврядування, закріпивши її в Законі України «Про судоустрій і статус суддів»: метою суддівського самоврядування є вирішення кадрових, організаційних, фінансових питань діяльності суддів, захист їхніх професійних інтересів, спрямований на утвердження та гарантію незалежності суддів і судової влади в цілому.

Список використаних джерел:

1. Висновок № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень. URL: https://court.gov.ua/userfiles/visn_11_2008.pdf.
2. Висновок щодо можливості перебування суддів на адміністративних посадах більше, ніж двічі поспіль. Центр політико-правових реформ. URL: <https://pravo.org.ua/ua/news/20871561-visnovok-schodo-mogelivosti-perebuvannya-suddiv-na-administrativnih-posadah-bilshe,-nige-dvichi-pospil>.
3. Європейська Хартія про закон «Про статус суддів» від 10.07.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_236.
4. Загальна теорія держави й права : підручник / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
6. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» : Закон України від 16.10.2019 № 193-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 50. Ст. 354.
7. Про внесення зміни до закону «Про судоустрій і статус суддів» щодо винагородження суддів : Проект Закону України від 16.11.2018 № 9294. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH76600I?an=3>.
8. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
9. Про стан виконання рішень з'їздів суддів України, зміцнення незалежності судів, суддів, захист професійних інтересів суддів : Рішення позачергового XVI з'їзду суддів України від 19.12.2018. URL: https://zib.com.ua/ru/135898-reshenie_vneocherednogo_xvi_sezda_sudey_ukraini_tekst.html.
10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
11. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17.11.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.
12. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII : Рішення Конституційного Суду від 18.02.2020 № 2-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-20#n72>.
13. Философская энциклопедия. URL: https://dic.academic.ru/contents.nsf/enc_philosophy/.
14. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. Москва : Республика, 2001. 719 с.
15. Щодо виконання рішень з'їздів суддів України з питань визначення потреб кадрового забезпечення суддів : Рішення Ради суддів України № 35 від 05.07.2019. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=93&page=9&per-page=8>.