

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ НАБУТТЯ СТАТУСУ СУДДІ ТА ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ У КОНТЕКСТІ ГАРАНТУВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ

THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF THE JUDGES STATUS ACQUIRING AND IMPLEMENTATION IN THE CONTEXT OF THE JUDGE INDEPENDENCE GUARANTEEING

Скрипник О.Г.,

*суддя Амур-Нижньодніпровського
районного суду м. Дніпропетровська*

Стаття присвячена характеристиці процедур набуття та реалізації статусу судді як адміністративних, в контексті гарантування його незалежності, а також визначенню кола вказаних адміністративних процедур, висвітленню їх визначних особливостей. Обґрунтовано доцільність розгляду вказаних процедур як адміністративних, визначено їх коло та встановлено їх визначні особливості як процедур у специфічній галузі – судоустрою. Визначено перспективні напрямки подальшої наукової розвідки.

Ключові слова: адміністративна процедура, судоустрій, суддя, незалежність суддів, гарантії незалежності суддів, набуття статусу судді, реалізація статусу судді.

Статья посвящена характеристике процедур приобретения и реализации статуса судьи как административных, в контексте гарантирования его независимости, а также определению круга указанных административных процедур, их основных особенностей. Обоснована целесообразность рассмотрения указанных процедур как административных, определен их круг и установлены их основные особенности как процедур в специфической отрасли – судоустройстве. Определены перспективные направления дальнейшей научной разведки.

Ключевые слова: административная процедура, судоустройство, судья, независимость судей, гарантии независимости судей, приобретение статуса судьи, реализация статуса судьи.

The article is devoted to description of the procedures for judge status acquisition and implementation as an administrative, in the context of judge independence guaranteeing, as well as determine of these administrative procedures range, and their outstanding features coverage. The expediency of dealing with the mentioned procedures as administrative is proved. Their range and outstanding features as the procedures in a specific sphere – the judicial system are established. The promising areas for further scientific exploration are identified.

Key words: administrative procedure, judicial system, judge, judge independence, judge independence guarantee, judge status acquisition, judge status implementation.

Постановка проблеми. Належні правові процедури набуття статусу судді та реалізації такого статусу традиційно розглядаються в юридичній літературі як складники незалежності судової влади [1, с. 47]. На сьогоднішній день щодо незалежності суддів відзначається значна кількість істотних проблем. Деякі дослідники взагалі стверджують про декларативний характер незалежності суддів [2, с. 14]. Т.В. Галайденко слушно зазначає про необхідність забезпечення гарантій, зокрема, незалежності суддів належними правовими процедурами [3, с. 30-31]. На основі аналізу чинного законодавства щодо правового регулювання зазначених процедур, робіт дослідників, даних опитувань суддів можна стверджувати про існування законодавчих недоліків у цій сфері [2, с. 17-19, 21, 64-66, 72-75], які, за оцінками дослідників, носять, в окремих випадках, системний характер [4]. Зокрема, попри внесення з часу проведення вказаних досліджень численних змін до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 07.07.2010 р. № 2453-VI (далі – Закон «Про судоустрій і статус суддів») [5], а також викладення його у новій редакції відповідно до Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.15 р. № 192-VIII [6], варто констатувати на

тотних нових. Зокрема, аналіз відповідних положень ст. ст. 71, 73, 75, 81 Закону «Про судоустрій і статус суддів», р. 12 Регламенту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 08.06.2011 р. № 1802/зп-11 [7], Положення про порядок переведення судді до іншого суду в межах п'ятирічного строку, затвердженого рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 03.02.2013 р. [8], нормативних актів Національної школи суддів щодо підготовки кандидатів на посаду судді [9] дає можливість стверджувати про невизначеність правової природи та підстав проведення кваліфікаційного іспиту щодо осіб, які виявили бажання бути переведеними до суду іншої юрисдикції, а також порядку та підстав направлення таких осіб для проходження додаткової підготовки. І це при тому, що результати кваліфікаційного іспиту є основою для проведення конкурсу на заміщення вакантної посади в суді (ч. 4 ст. 73, ч. 2 ст. 75, ч. 1 ст. 82 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Зазначене свідчить про недостатність єдності та системності у регулюванні процедур набуття та реалізації статусу судді. Основою для вдосконалення регулювання правових процедур набуття та реалізації статусу судді може стати їх розуміння саме як адміністративних, попри їх належність до особливої сфери – забезпечення діяльності судової системи України. При

цьому особливо корисним є врахування наступних визначних ознак адміністративних процедур: принципи, мета, підстави здійснення, суб'єкти.

Огляд останніх досліджень. Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Слід зауважити, що вчені неодноразово приділяли увагу загальним питанням адміністративних процедур. В цьому ключі слід відмітити праці таких дослідників, як В.Б. Аверьянов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, Е.Ф. Демський, В. П. Тимошук, А.С. Лагода, О.М. Соловійова. Останніми роками вказана тематика безпосередньо досліджувалась такими вченими, як О.І. Миколенко [10стАпиаппс], С.Г. Братель [11], В.Р. Біла [12], Ю.М. Фролов [13], В.В. Щепоткіна [14]. Разом із тим, поняття, ознаки та специфіка адміністративних процедур у сфері забезпечення діяльності судової системи, в тому числі і питання процедур набуття та реалізації статусу судді були залишені вченими поза увагою.

Мета статті полягає у характеристиці процедур набуття та реалізації статусу судді як адміністративних, у контексті гарантування його незалежності, а також визначенні кола зазначених адміністративних процедур, висвітленні їх визначних особливостей.

Основний матеріал. На сьогоднішній день найбільш поширеною є позиція, відповідно до якої під адміністративною процедурою розуміють встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-визначених адміністративних справ [15, с. 269-270]. Ознаками адміністративних процедур виділяють: 1) публічний характер та особливий суб'єктний склад; 2) нормативний характер; 3) індивідуальний характер; 4) безспірний характер, що вбачається в тому, що в порядку адміністративних процедур не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації; 5) стадійний характер; 6) особлива спрямованість – на забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкту правовідносин у сфері державного управління; адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акту, обов'язкового для виконання [13, с. 696]. С.Г. Братель доповнює зазначені ознаки наступними: застосування в публічній сфері; регулювання порядку здійснення правозастосовної діяльності; охоплення управлінської діяльності позитивної спрямованості [11, с. 67]. Не оспорюючи зазначені наукові позиції стосовно ознак адміністративних процедур в цілому, слід висловити певні зауваження. По-перше, як впливає з положень теорії адміністративного права, за результатами адміністративної процедури може бути прийнято не тільки нормативний акт, але й індивідуальний адміністративний акт, укладено адміністративний договір або вчинено технічну дію адміністрації [15, с. 270]. Крім того, уточнення потребує така ознака, як охоплення ними управлінської діяльності позитивної спрямованості, адже в доктрині адміністративного права недостатньо усталеним є термін «управлінська діяльність позитивної спрямованості».

Галузевим дослідженням адміністративних процедур є дисертаційне дослідження В.В. Щепоткіної «Адміністративні процедури в діяльності судів і суддів» (2014 р.). На підставі проведеного дослідження вчена визначає зазначені процедури як сукупність однорідних, послідовно здійснюваних, цілеспрямованих дій, здійснюваних уповноваженими суб'єктами, які являють собою окремі напрямки організації судочинства і урегульовані нормами адміністративного права. Вчена вважає вказані процедури визначальним фактором виникнення адміністративно-правових відносин за участі судів і суддів у сфері поза процесуальної діяльності суду [14, с. 12].

У попередніх наукових публікаціях автором доводилась можливість виділення адміністративно-правових гарантій незалежності судді та наведено, зокрема, такі: 1) особливий порядок призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення; 2) заборона втручання у здійснення правосуддя; 3) окремий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установлений законом; 4) належне матеріальне та соціальне забезпечення судді; 5) функціонування органів суддівського самоврядування; 6) визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту; 7) право судді на відставку [16, с. 141-142]. Предмет адміністративного права виходить за межі регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та охоплює собою будь-які правовідносини, які виникають з метою реалізації і захисту прав громадян, утворення нормальних умов для функціонування суспільства та держави [17, с. 26]. Дослідники відносин у сфері організаційно-правового забезпечення діяльності судової системи прямо вказують на адміністративний характер таких відносин [18, с. 75]. Виходячи з наведеного, а також враховуючи наукові висновки В.В. Щепоткіної, є всі підстави стверджувати про те, що правові процедури набуття та реалізації правового статусу судді в контексті гарантування його незалежності можна розглядати як адміністративні.

Чинне законодавство та наукові джерела дають підстави для визначення двох правових процедур набуття статусу судді суду загальної юрисдикції: призначення (гл. 2 р. 4 Закону «Про судоустрій та статус суддів») та обрання (гл. 3 р. 4 цього Закону). Вказаним процедурам притаманні усі наведені вище ознаки адміністративних процедур: публічність, особливий суб'єктний склад, правозастосовний характер тощо. З іншого боку, привертає увагу наступне. По-перше, кінцеве рішення в таких процедурах, яке безпосередньо стосується їх мети, приймається суб'єктами в порядку реалізації свого конституційно-правового статусу: Президентом України та Верховною Радою України (п. 15 ст. 66, п. 5 ч. 2 ст. 76 Закону «Про судоустрій та статус суддів»). По-друге, як відзначає В.В. Щепоткіна, процедури розгляду питання про обрання на посаду судді безстроково мають конституційно-правовий зміст, оскільки ними

встановлено порядок набуття особою конституційно-правового статусу судді [14, с. 12]. Але вказане не впливає на визначення наведених процедур як адміністративних зважаючи на те, що Президент України та Верховна Рада України виконують лише кінцевий етап вказаних процедур, діяльність же інших органів, які беруть участь у цих процедурах (Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Вища рада юстиції) має виражений адміністративно-правовий характер. Отже, можна казати, що адміністративні процедури призначення на посаду судді суду загальної юрисдикції уперше, обрання на посаду судді безстроково є завершеними з моменту прийняття відповідно таких рішень: Вищою радою юстиції – щодо внесення подання Президенту України про призначення кандидата на посаду судді; Вищою кваліфікаційною комісією суддів України – щодо рекомендування для обрання на посаду судді безстроково і направлення відповідного подання до Верховної Ради України (п. 14 ст. 66, п. 4 ч. 2 ст. 76 Закону «Про судоустрій та статус суддів»).

Реалізація статусу судді є, передусім, правозас-тосовною діяльністю, а отже, має здійснюватись у порядку, визначеному законом. Вказане актуалізує питання адміністративних процедур реалізації такого статусу. При визначенні кола таких процедур слід виходити по-перше, з кола адміністративних процедур в діяльності судів і суддів, що визначені В.В. Щепоткіною, а по-друге, з наведених вище гарантій незалежності суддів, а також загального аналізу чинного законодавства. Стосовно даного дослідження привертають увагу наступні адміністративні процедури, виділені В.В. Щепоткіною: організаційні та адміністративно-юрисдикційні. В рамках організаційних увагу привертають: а) організаційного керівництва в судах; б) кадрового забезпечення діяльності судів, зокрема щодо звільнення з посади у загальному порядку. В рамках адміністративно-юрисдикційних інтерес представляють процедури: а) притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та звільнення судді з посади за особливих обставин; б) притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного адміністративного правопорушення [14, с. 12].

В юридичній літературі під правовим статусом суддів розуміють порядок набуття статусу, сукупність їх прав та обов'язків, вимоги, що ставляться до суддів, правові гарантії, які дозволяють суддям здійснювати свої повноваження згідно із законом, порядок притягнення суддів до юридичної відповідальності та звільнення з посади [1, с. 181]. Отже, адміністративні процедури реалізації такого статусу мають забезпечувати: реалізацію відповідних прав, виконання обов'язків, відповідність судді вимогам, що ставляться до нього, реалізацію відповідних гарантій.

Аналіз адміністративно-правових гарантій незалежності суддів дозволяє доповнити перелік адміністративних процедур, визначений В.В. Щепоткіною. Додатковими адміністративними процедурами реалізації статусу судді, якими забезпечуються гарантії

його незалежності слід визначити процедури щодо реалізації: заборони втручання у здійснення правосуддя; окремого порядку фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленого законом, а також належного матеріального та соціального забезпечення судді; права на відставку; права на участь у суддівському самоврядуванні.

Разом із тим, на наведеному перелік адміністративних процедур реалізації статусу судді в контексті гарантування його незалежності не завершується. При їх подальшому визначенні слід виходити, з одного боку, з передбачених законодавством про судоустрій прав та обов'язків судді, вимог, що висуваються до нього, а з іншого – з меж цього дослідження, що зумовлює визначення процедур реалізації лише тих гарантій, які забезпечують незалежність судді. Детальне перерахування вказаних процедур та розгляд кожної з них виходить за межі цієї статті, тому їх коло наводиться узагальнено, виходячи з їх основної мети. За такого підходу аналіз положень чинного законодавства у сфері судоустрою, насамперед Закону «Про судоустрій та статус суддів», Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР (далі – Закон «Про Вищу раду юстиції») [19] дає підстави для виділення додатково адміністративних процедур щодо забезпечення: автоматичного розподілу справ між суддями (п. 2.3 Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого рішенням Ради суддів України від 26.11.2010 р. № 30 [20]); реалізації права на утворення громадських об'єднань та участі в них (п. 2 ч. 2 ст. 55 Закону «Про судоустрій та статус суддів»); реалізації права на підвищення професійного рівня та проходження з цією метою відповідної підготовки (ч. 3 ст. 55 Закону «Про судоустрій та статус суддів»); участі суддів у діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради юстиції (п. 1 ч. 2 ст. 102 Закону «Про судоустрій та статус суддів»; ч. 2 ст. 5 Закону «Про Вищу раду юстиції»).

Усі наведені вище адміністративні процедури мають специфічну мету – забезпечення належного функціонування судової системи України. Також практично усі вони (окрім процедур реалізації права судді на утворення громадських об'єднань та участі в них) виникають у специфічній сфері – організація діяльності судової системи України, у сфері судової влади. Вказане зумовлює притаманність їм значної кількості специфічних рис порівняно із адміністративними процедурами у сфері виконавчої влади:

- суб'єктний склад: здійснення вказаних процедур суб'єктами, для яких це є їх основною функцією; специфічний порядок утворення відповідних суб'єктів;
- основи таких процедур передбачені нормативним актом не нижчим за закон, а в окремих випадках – безпосередньо Конституцією України;
- значна кількість втручальних процедур, не пов'язаних із притягненням судді до відповідальності;
- специфічний склад стадій в окремих процедурах.

Висновки. До правових процедур реалізації гарантій незалежності суддів, що стосуються набуття та реалізації статусу судді доцільно застосовувати поняття адміністративної процедури. Серед процедур набуття статусу судді можна виокремити лише дві адміністративні процедури: призначення на посаду судді вперше та обрання на посаду судді безстроково. Коло ж адміністративних процедур реалізації статусу судді в контексті гарантування його незалежності є достатньо значним. Його складають процедури не тільки реалізації прав судді,

але й процедури, які забезпечують виконання ним своїх обов'язків, а також відповідність судді вимогам, що до нього висуваються. Особливості зазначених процедур зумовлені специфічною сферою їх існування організації діяльності судової системи України. Перспективними напрямками подальших досліджень є: уточнення кола зазначених адміністративних процедур та їх систематизація; поглиблене дослідження окремих процедур та вдосконалення на цій підставі законодавства у сфері судоустрою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Організація судових та правоохоронних органів : підруч. / [І.Є. Марочкін [та ін.] ; ред. І.Є. Марочкін. – Х. : Право, 2013. – 448 с.
2. Моніторинг стану незалежності суддів в Україні / [ред. А.Г. Алексєєва] ; Центр суддівських студій. – К. : Адеф, 2014. – 88 с.
3. Галайденко Т.В. До питання розмежування категорій «принцип незалежності суддів» та «гарантії його реалізації» [Електронний ресурс] / Т.В. Галайденко // Вісник Вищої Ради юстиції. – 2010. – № 3. – Режим доступу : http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik03_03.pdf. – Назва з екрану.
4. Овчаренко Е.Н. Об усовершенствовании процедуры перевода судьи, назначенного на должность впервые [Електронний ресурс] / Е. Н. Овчаренко // Теорія і практика правознавства. – 2013. – № 1(3). – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/ob-usovershenstvovanii-protsedury-perevoda-sudii-naznachennogo-na-dolzhnost-vpervye>. – Назва з екрану.
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI : за станом на 12 лют. 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1(30.07.2010). – Ст. 1900 (із змінами).
6. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12.02.2015 р. № 192-VIII : за станом на 21 трав. 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 17(10.03.2015). – Ст. 447 (із змінами).
7. Регламент Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 08.06.2011 р. № 1802/зп-11 [Електронний ресурс] : за станом на 08 лип. 2015 р. – Режим доступу : система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 27.07.2015 р.
8. Положення про порядок переведення судді до іншого суду в межах п'ятирічного строку, затверджене рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 03.02.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vksu.gov.ua/ua/perevedennya-suddiv/polozhennia-pro-poriadok-pieriewiediennia-suddi-do-inshogo-sudu-w-miezach-piatiritchnogostroku/>. – Назва з екрану.
9. Положення про порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді (нова редакція), затверджене рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 12.02.2013 р. № 5/зп-13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nsj.gov.ua/ua/training/management/normativni-dokument/>. – Назва з екрану.
10. Миколенко А.І. Адміністративний процес и административная процедура: проблема соотношения / А.И. Миколенко // Вісник Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова. – Серія: Правознавство. – 2014. – Том 19. – Випуск 1(22). – С. 152-159.
11. Братель С.Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур / С.Г. Братель // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія: Юридичні науки. – 2014. – Том 2. – Випуск 1. – С. 66-69.
12. Біла В.Р. Адміністративна процедура як нормативна модель процесуальних правовідносин / В.Р. Біла // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Серія: Право. – Випуск 30. – Том 2. – С. 12-15.
13. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості [Електронний ресурс] / Ю.М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 692-698. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_114.pdf. – Назва з екрану.
14. Щепоткіна В.В. Адміністративні процедури в діяльності судів і суддів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Щепоткіна Валентина Володимирівна; ДНДІ МВС України. – Київ, 2014. – 20 с.
15. Адміністративне право України : підруч. / [ред. Т.О. Коломоєць]. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
16. Скрипник О.Г. Система гарантій незалежності суддів та місце у ній адміністративно-правових гарантій / О.Г. Скрипник // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія: Право та державне управління : науковий збірник. – № 2(6) / [редкол. В.О. Шамрай [та ін.]]. – Київ : Сталь, 2012. – 164 с. – С. 138-142.
17. Адміністративне право : підруч. / [Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.) [та ін.] ; [ред. Битяк Ю.П. [та ін.]]. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
18. Борко А. Адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України / А. Борко // Публічне право. – 2013. – № 2(10). – С. 71-77.
19. Про Вищу раду юстиції : Закон України від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР: за станом на 21 трав. 2015 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 6(26.02.98). – Ст. 206 (із змінами)
20. Щодо Положення про автоматизовану систему документообігу суду : рішення Ради суддів України від 26.11.2010 р. № 30 : за станом на 05 черв. 2015 р. // Вісник Верховного Суду України. – 2010. – 00. – № 12.