

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ РАДИ СУДДІВ УКРАЇНИ

## ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS FOR THE COUNCIL OF JUDGES OF UKRAINE

Кіселичник В.П.,

*доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Національної академії прокуратури України*

У статті проаналізовано повноваження Ради суддів України. Виокремлено адміністративно-правові повноваження органу суддівського самоврядування. Сформульовано висновок про належність Ради суддів України до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення системи судів загальної юрисдикції.

**Ключові слова:** орган суддівського самоврядування, Рада суддів України, система судів загальної юрисдикції, адміністративно-правове забезпечення.

В статье проанализированы полномочия Совета судей Украины. Выделены административно-правовые полномочия Совета судей Украины. Сформулирован вывод о принадлежности Совета судей Украины к субъектам административно-правового обеспечения системы судов общей юрисдикции.

**Ключевые слова:** орган судейского самоуправления, Совет судей Украины, система судов общей юрисдикции, административно-правовое обеспечение.

The article analyses the powers of the Council of Judges of Ukraine. Legal and administrative powers of this body of judicial self-government are distinguished. The conclusion of the belonging of the Council of Judges of Ukraine to the subjects of administrative and legal support of the system of courts of general jurisdiction is formulated.

**Key words:** body of judicial self-government, Council of Judges of Ukraine, system of courts of general jurisdiction, administrative and legal support.

**Постановка проблеми.** Реалізація принципу незалежності правосуддя в Україні де-юре та де-факто є передумовою й водночас гарантією належного функціонування судової влади. Однак на сьогодні стан, у якому опинилася судова система України, викликає справедливе занепокоєння та тривогу як у політикуму, так і в громадянського суспільства. Тому одним із важливих завдань судової реформи в Україні є, зокрема, посилення суддівського самоврядування.

**Стан дослідження.** Окремі аспекти функціонування суддівського самоврядування в Україні розглядали у своїх працях такі вчені, як О.Б. Абросімова, О.В. Білова, В.Ф. Бойко, М.М. Бородін, В.Д. Бринцев, О.В. Бурдіна, В.В. Городовенко, Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан, С.В. Ківалов, В.І. Косарев, В.В. Кривенко, Р.О. Куйбіда, О.Є. Кутафін, Д.О. Луспенник, В.Т. Маляренко, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, Л.М. Москвич, І.В. Назаров, Г.М. Омеляненко, І.Л. Петрухін, П.П. Пилипчук, А.О. Селіванов, Н.В. Сібільова, М.І. Сірий, В.В. Сердюк, С.Г. Штогун та інші.

**Метою статті** є дослідження адміністративно-правових повноважень Ради суддів України та їх ролі й значення в процесі адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції.

**Виклад основного матеріалу.** Принцип незалежності, який визнаний як конституційним, так і міжгалузевим принципом судочинства, водночас є фундаментальним принципом правової держави. Якщо проаналізувати економічні та політико-правові гарантії незалежності судової гілки влади в Україні, то можна дійти висновку, як справедливо зазначають науковці й практики, що вони (гарантії) не

забезпечують належного рівня самостійності «третьій владі», що у свою чергу не відповідає самій природі демократичної та правової держави.

Водночас принцип незалежності судової влади (правосуддя) може бути реалізований тільки носіями судової влади – суддями.

Система гарантій забезпечення незалежності й недоторканності суддів, які є невід'ємною складовою їхнього статусу, передбачена на рівні Основного Закону держави. У Конституції України (ст. 130) закріплено також один із базових принципів організації судової влади, зокрема суддівське самоврядування, призначення якого полягає у вирішенні питань внутрішньої діяльності судів та гарантуванні захисту суддів від втручання в їхню діяльність. Організаційними формами суддівського самоврядування є збори суддів, ради суддів, конференції суддів, з'їзд суддів України.

Вищим органом суддівського самоврядування (у період між з'їздами суддів України) відповідно до ст. 127 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», є Рада суддів України, яка організовує виконання рішень з'їзду суддів та контроль за їх виконанням. Рішення цього колегіального органу, прийняті в межах його повноважень, обов'язкові для всіх органів суддівського самоврядування.

Гарантії незалежності й недоторканності суддів закріплені не лише в чинному законодавстві України (зокрема, у ст. ст. 126, 129 Конституції України, які наголошують, що судді під час здійснення правосуддя незалежні та підкоряються лише закону, та ст. 6 Закону «Про судоустрій та статус суддів»), а й

передбачені ст. 10 Загальної Декларації прав людини, де передбачено право кожного під час вирішення спору щодо його прав та обов'язків або під час встановлення обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку та з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом [1].

Це право знайшло своє закріплення й в інших міжнародно-правових актах, а саме: ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 року, ратифікованої Верховною Радою України 17 липня 1997 року, та ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права 1966 року [2, с. 12].

Окрім того, з метою створення нових і посилення вже існуючих організаційно-правових засад реалізації зазначеного права Організація Об'єднаних Націй та Рада Європи передбачили у своїх статутних документах принцип незалежності суду, а забезпечення його якомога повної реалізації у внутрішньому законодавстві країн-учасниць стало одним із пріоритетних завдань цих міжнародних організацій.

У результаті такої діяльності було прийнято низку важливих документів у сфері забезпечення незалежності судової системи, а саме: Основні принципи щодо незалежності судових органів, прийнятих VII Конгресом ООН та схвалені в 1985 році Генеральною асамблеєю ООН [3], Рекомендація № К (94) 12 «Про незалежність, ефективність та роль суддів», прийнята Кабінетом Міністрів Ради Європи в 1994 році [4].

10 липня 1998 року учасниками міжнародної конференції (під егідою Ради Європи) була прийнята Європейська Хартія про статус суддів, яка, однак, не належить до міжнародних актів та носить рекомендаційний характер.

Загалом під час вирішення питання про наявність судової незалежності міжнародна спільнота запропонувала такі критерії оцінки:

- раціональність судової незалежності;
- належний рівень гарантованості судової незалежності;
- основа призначення та підвищення на посаді;
- призначаюча установа;
- строк перебування на посаді;
- гарантії перебування на посаді та недоторканості;
- перепризначення;
- свобода від надмірного зовнішнього впливу;
- незалежність усередині судової системи;
- роль суду [5].

Особливо важливу функцію у сфері забезпечення незалежності суду в Україні виконують органи суддівського самоврядування. Так, відповідно до ч. 4 ст. 113 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» на органи суддівського самоврядування покладено такі завдання: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади; 2) зміцнення незалежності судів, суддів, захист від втручання в їхню діяльність; 3) участі у визначен-

ні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного й іншого забезпечення судів та контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) вирішення питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах у порядку, встановленому цим законом; 5) призначення суддів Конституційного Суду України; 6) призначення суддів до складу Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, встановленому законом [6].

Однак очевидно, що визначені законодавцем для органів суддівського самоврядування завдання не можуть бути реалізовані без наявності в них делегованих державою адміністративно-владних повноважень.

У цьому аспекті цікавою та повчальною є практика США та країн Європейського Союзу. Так, органи суддівського самоврядування в цих країнах наділені делегованими державою адміністративно-правовими повноваженнями. Наприклад, у США вищому органу суддівського самоврядування підпорядковані органи, що здійснюють управлінську діяльність у сфері організаційного забезпечення суддів, а до компетенції ради суддів апеляційних судів та апеляційних округів віднесено організаційне керівництво й забезпечення належного функціонування федеральних судів [7, с. 86].

Після Другої світової війни американські суди, як зазначає Д.М. Притика, розпочали процес кардинальних змін способів управління роботою судів, створивши адміністративну структуру, укомплектовану професійними керівниками. Ця тенденція розвивалась паралельно із загальним напрямом реформ і ґрунтувалась на досвіді здійснення верховними судами штатів і головами верховних судів адміністративних повноважень. Федеральні суди та суди штатів усвідомили, що судова галузь влади є адміністративною (управлінською) структурою [8, с. 135].

У багатьох країнах Європейського Союзу, зокрема Данії, Рада суддів є повністю незалежним органом від органів виконавчої влади, який очолює спеціально уповноважений директор. Вона має визначені повноваження та реальні важелі впливу на формування бюджетних програм фінансування судової влади, здійснює управлінську діяльність у сфері організаційно-технічного та інформаційного забезпечення судової системи.

Повноваження Міністерства юстиції Нідерландів були передані подібному органу, що був створений у 2002 році при судовій системі Нідерландів.

Міжнародно-правові рекомендації та світовий досвід організації органів суддівського самоврядування свідчить, що інститут суддівського самоврядування відіграє роль особливої гарантії незалежності судової системи. При цьому забезпечення реальної незалежності судової системи, що здійснюється органами суддівського самоврядування, значною мірою пов'язане з реалізацією ними делегованих державою адміністративно-правових повноважень.

У зв'язку із зазначеним особливою актуальністю набуває питання про співвідношення самоврядуван-

ня та державного управління. І перше, і друге є особливим видом соціального управління. Проте слід зазначити, що в деяких випадках їх розмежування видається не таким уже й простим завданням (наприклад, управління, що здійснюється органами місцевого самоврядування, і управління, що здійснюється місцевими органами виконавчої влади). Неоднозначність цього питання надала підстави відомому німецькому досліднику державно-правових інститутів Г. Єллінеку для висновку про існування державного управління у формі самоврядування (так званого децентралізованого державного управління), що, на його думку, реалізується заінтересованими особами, які не є професійними державними управлінцями [9, с. 426]. Подібний підхід до розуміння природи самоврядування простежується й у праці вченого-конституціоналіста Ю. Панейка, українця за походженням, який тривалий час проживав в еміграції, а з 1948 по 1973 роки працював в Українському Вільному Університеті (м. Мюнхен) [10, с. 136].

Складність вирішення питання про співвідношення самоврядування та державного управління також визначається їх взаємообумовленістю та тісним правовим взаємозв'язком. Якщо проблему розглядати крізь призму Конституції України, яка закріплює принцип народовладдя, відповідно до якого носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ (здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади), то можна стверджувати, що фактично реалізація цього принципу є здійснення всім українським народом своєрідного «самоврядування», яке за своїми базовими ознаками подібне до «звичайного» самоврядування окремої групи (колективу), щоправда, у значно більшому масштабі.

Якщо буквально «слідувати букві» Конституції України, здійснюючи владу через органи державної влади, народ може визнати, санкціонувати самоврядну діяльність окремих груп (колективів) та в окремих випадках навіть делегувати їм частину державно-владних повноважень.

Легітимізація органу самоврядування автоматично надає йому статусу суб'єкта права. Проте, чи може самоврядування вважатися особливим видом державного управління, а орган самоврядування виступати в ролі органа державної влади? Це питання вирішується залежно від наявності в органу самоврядування повноважень державно-владного характеру. Причому є тільки два можливі варіанти їх набуття: санкціонування (визнання) та делегування. Найбільш поширеним способом є делегування державою своїх повноважень органу самоврядування. Санкціонування як спосіб набуття державно-владних повноважень поширений доволі рідко й пов'язаний із визнанням державою повноважень владного характеру (які за своєю суттю подібні до тих, що за інших умов зазвичай реалізуються органами державної влади) окремих органів самоврядування, які склалися історично, незалежно від волі держави й доволі часто – до її виникнення.

Таким чином, з огляду на зазначене узвичаєння держава змушена «мириться» з існуванням таких

владних повноважень в органів самоврядування та їх формалізувати, тобто визнати як державно-владні й закріпити на рівні нормативно-правового акта(ів).

Підсумовуючи викладене вище, можна дійти висновку, що в разі набуття державно-владних повноважень органом самоврядування він стає повноцінним суб'єктом владовідносин, а зміст набутих державно-владних повноважень визначає природу його владної діяльності та встановлює належність до предмета правового регулювання певної галузі(ей) права.

На сьогодні включення відповідних органів самоврядування до переліку суб'єктів державного управління, діяльність яких регламентується адміністративним правом, є загальноприйнятим фактом.

У свою чергу, щоб з'ясувати належність Ради суддів України як органу суддівського самоврядування до суб'єктів управління, діяльність яких регламентується адміністративним правом, нам необхідно розглянути відповідні положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які встановлюють їх завдання та визначають повноваження. Так, згідно із ч. 5 ст. 127 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Рада суддів України виконує такі завдання:

- 1) розробляє та організовує виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів;
- 2) розглядає питання правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей, приймає відповідні рішення із цих питань;
- 3) призначає та звільняє Голову Державної судової адміністрації України та його заступників;
- 4) здійснює контроль за організацією діяльності судів;
- 5) звертається з пропозиціями щодо питань діяльності судів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 6) затверджує зразки посвідчень судді, судді у відставці, народного засідателя, присяжного;
- 7) здійснює інші повноваження, передбачені цим законом [4].

Привертає увагу формулювання використане законодавцем у п. 1 ч. 5 ст. 127 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до якого Рада суддів України «організовує виконання заходів...». На нашу думку, подібне словосполучення свідчить про виконавчо-розпорядчий характер вказаного повноваження. Так, ч. 8 ст. 116 Конституції України, перелічуючи повноваження Кабінету Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади, зазначає, що Уряд України організовує «здійснення зовнішньоекономічної діяльності України та митної справи». Цікаво те, що в нормативно-правових актах, які регулюють діяльність центральних органів виконавчої влади, також доволі часто вживається аналогічне або подібне до «організовує виконання заходів» формулювання.

Певний інтерес викликає повноваження Ради суддів України призначати та звільняти Голову Державної судової адміністрації України. Не може існувати жодних сумнівів щодо адміністративно-правової природи таких повноважень. І хоча раніше призна-

чення на посаду та звільнення з посади Голови Державної судової адміністрації України здійснювалося або Президентом України або Кабінетом Міністрів України, зазначена процедура ніколи не регламентувалася нормами конституційного права. Отже, повноваження Ради суддів України не повинні розглядатися як конституційно-правові. Це (повністю або частково) може також стосуватися й інших подібних повноважень, які реалізуються органами суддівського самоврядування. Наприклад, повноваження з'їзду суддів України, передбачені п. 5 ч. 2 ст. 123 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», щодо призначення окремих членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Законодавець, надавши право Раді суддів України, яка є органом суддівського самоврядування, призначати на посаду та звільняти з посади Голову Державної судової адміністрації України, створив доволі цікавий прецедент, відповідно до якого орган самоврядування, що не є органом держави, призначає на посаду й звільняє з посади керівника органу державної влади. У зв'язку із цим звужене лише до органів суддівського самоврядування коло суб'єктів, на які згідно із ч. 6 ст. 127 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» поширюється обов'язковість рішень Ради суддів України, є таким, що не відповідає дійсності.

Доцільно зауважити також про контрольні повноваження Ради суддів України щодо організаційного забезпечення діяльності судів (контроль за діяльністю Державної судової адміністрації України). Фактично вказана контрольна діяльність підпадає під ознаки адміністративного контролю та багато в чому подібна до контролю, який здійснюється вищим за ієрархією органами виконавчої влади стосовно нижчих.

Заслуговують на увагу й повноваження Ради суддів України щодо затвердження зразків посвід-

чень судді, судді у відставці, народного засідателя, присяжного. У цьому випадку наш інтерес обумовлений декількома обставинами: по-перше, Раді суддів України як органу суддівського самоврядування делеговано державою право затверджувати зразки офіційних документів, що підтверджують правовий статус судді, народного засідателя, присяжного як носіїв державної (судової) влади; по-друге, така діяльність за змістом «нагадує» аналогічну адміністративно-правову діяльність органів виконавчої влади.

**Висновки.** Таким чином, у результаті проведеного аналізу делегованих державою Раді суддів України управлінських повноважень можна дійти висновку, що їх реалізація підпадає під ознаки владної, підзаконної та виконавчо-розпорядчої діяльності (останній елемент особливо чітко проявляється під час здійснення поточного управління чи поточного контролю як складової управління). Водночас це не категоричне твердження щодо того, що всі управлінські відносини, які виникають за участю Ради суддів України, є адміністративно-правовими. У цьому випадку звернуто увагу на ту частину, яка охоплюється предметом адміністративного права та дає нам змогу розглядати органи суддівського самоврядування як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення системи судів загальної юрисдикції.

Загалом уся адміністративна управлінська діяльність Ради суддів України може бути поділена на дві великі групи: на внутрішню адміністративну управлінську діяльність (наприклад, Рада суддів України затверджує зразки посвідчень судді, судді у відставці, народного засідателя, присяжного тощо) та зовнішню адміністративну управлінську діяльність (наприклад, Рада суддів України призначає на посаду та звільняє з посади Голову Державної судової адміністрації України та його заступників, а також здійснює контроль за організацією діяльності судів).

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН в резолюції від 10 грудня 1948 року № 217 А (III) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
2. Міжнародні стандарти незалежності суддів : збірка документів. – К. : Поліграф-Експрес, 2008. – 84 с.
3. Права людини і судочинство // Збірник міжнародних документів. – Відень ; Варшава, 1996. – С. 148–151.
4. Доступ до правосуддя. Резолюції і Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи з питань полегшення доступу до ефективного і справедливого правосуддя. – Страсбург, 1996. – С. 40–46.
5. Городовенко В.В. Міжнародні стандарти незалежності суддів / В.В. Городовенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.asu.od.ua/ua/publications/mkons/msns/>.
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–45. – Ст. 529.
7. Гуценко К.Ф. Судебная система США и ее классовая сущность / К.Ф. Гуценко. – М. : Госюриздат, 1961. – 151 с.
8. Притика Д.М. Судове управління як специфічний вид державного управління / Д.М. Притика // Вісник господарського судочинства. – 2003. – № 1. – С. 132–138.
9. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб., 1908. – 528 с.
10. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Львів : Літопис. – 2002. – 196 с.