

## ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

### CONCEPT AND SIGNS OF THE JUDICIAL SELF GOVERNMENT IN UKRAINE

Голобутовський Р.З.,

кандидат юридичних наук, суддя

Дніпропетровського окружного адміністративного суду

У статті на основі аналізу міжнародно-правових актів і практики діяльності органів суддівського співтовариства сформульовано висновок про правову природу, ознаки суддівського самоврядування та їх зміст.

Зроблено висновок, що органи суддівського співтовариства створюються з метою забезпечення незалежності судової влади, ефективності і якості її діяльності. Однак сам по собі факт створення незалежних суддівських утворень не забезпечує досягнення зазначених цілей.

Автором наголошено, що механізм внутрішнього управління судами включає в себе як самоврядування суддів через органи суддівського співтовариства, так і регулювання через спеціально створені і контрольовані вищими судами адміністративні структури, укомплектовані професійними управлінськими кадрами, а також управління самими судами як органами судової влади.

Доведено, що характерними рисами самоврядування є: приналежність влади всьому колективу, причому влада здійснюється або членами спільноти безпосередньо, або через виборні органи; збіг в одній особі суб'єкта і об'єкта управління; саморегулювання спільноти за посередництвом узгоджених і спільно прийнятих соціальних норм; спільне ведення спільних справ, відстоювання і захист громадських інтересів на основі самодіяльності.

У цьому аспекті суддівське самоврядування являє собою різновид внутрішньосистемного управління (адміністрування) судами. В Україні суддівське самоврядування діє поряд із професійним (формалізованим) управлінням, здійснюваним Вищою радою правосуддя, Вищою кваліфікаційною комісією суддів, Державною судовою адміністрацією України, та є складовою частиною організаційно-адміністративного механізму, що діє всередині судової системи.

Акцентовано на тому, що для реалізації суддівського самоврядування утворено суддівську спільноту, що являє собою суддівське об'єднання особливого виду – публічну корпорацію, на яку покладено державно-владні повноваження з адміністрування судами через органи суддівського співтовариства. Автор наголошує на необхідності, щоб такі органи мали широкі повноваження, які були б достатніми для реалізації названих цілей. Вони повинні мати основну відповідальність із питань, пов'язаних зі статусом суддів, фінансуванням і організаційним забезпеченням діяльності судів.

Робиться висновок про багатофункціональність органів суддівського співтовариства як оптимальну їхню модель. Багатофункціональність визнається характерною рисою суддівського самоврядування і стандартом компетенції органів суддівського співтовариства.

**Ключові слова:** судова влада, незалежність, самоврядування, суддівське самоврядування, органи суддівського самоврядування.

In the article, based on the analysis of international legal acts and practices of the bodies of the judicial community, a conclusion is made on the legal nature, features of judicial self-government and their content.

It is concluded that the bodies of the judicial community are created in order to ensure the independence of the judiciary, the efficiency and quality of its activities. However, the very fact that independent judiciary entities are created does not ensure the achievement of these goals.

The author emphasizes that the mechanism of intra-system management of courts includes both the self-government of judges through the bodies of the judicial community and regulation through the specially created and supervised by the higher courts administrative structures, staffed with professional management personnel, as well as by the courts themselves as bodies of the judiciary.

It is proved that the characteristic features of self-government are: the ownership of power to the whole collective, and the power is carried out either by members of the community directly or through elected bodies; coincidence in one person of the subject and object of control; self-regulation of community by means of agreed and commonly accepted social norms; joint conducting of common affairs, advocacy and protection of civic interests on the basis of self-activity.

In this aspect, judicial self-government is a kind of intra-system administration (administration) by courts. In Ukraine, judicial self-government acts in conjunction with the professional (formal) management carried out by the High Council of Justice, the High Qualifications Commission of Judges, the State Judicial Administration of Ukraine, and is an integral part of the organizational and administrative mechanism operating within the judicial system.

The attention is paid to the fact that for the implementation of judicial self-government, a judiciary community has been set up, representing a special body of judges – a public corporation, which is entrusted with state authority powers to administer the courts through bodies of the judicial community. The author stresses the need for such bodies to have broad powers that would be sufficient to achieve these goals. They should have primary responsibility in matters related to the status of judges, with the funding and organizational support of the courts.

A conclusion is drawn about the multifunctionality of the bodies of the judicial community as their optimal model. Multifunctionality is recognized as a feature of judicial self-government and the standard of competence of bodies of the judicial community.

**Key words:** judicial power, independence, self-government, judicial self-government, bodies of judicial self-government.

Органи суддівського співтовариства в практиці різних країн створюються в публічних інтересах як незалежні органи, що переслідують мету забезпечення незалежності судової влади, ефективності та якості її діяльності, а також мету підвищення дієвості внутрішньосистемного управління справами судів. Однак сам по собі факт створення суддівських утворень не забезпечує досягнення зазначених цілей. Необхідно, щоб такі органи мали широкі повноваження, які були б достатніми для реалізації зазначених цілей, мали б основну відповідальність із питань, пов'язаних зі статусом суддів, фінансуванням і організаційним забезпеченням їх діяльності.

У зв'язку з цим розуміння правової природи суддівського самоврядування, визначення та окреслення його

ознак та юридичного змісту є лакмусовими індикаторами ступеня незалежності і самостійності судової влади.

Утворення органів суддівського співтовариства, призначених для внутрішньосистемного адміністрування судами методами самоврядування, ускладнило судову організацію і поставило цілу низку питань, пов'язаних із з'ясуванням суті та ознак суддівського самоврядування.

У процесі активного використання на практиці потенціалу суддівського самоврядування в доктрині не склалося єдиного розуміння його правової природи. Правове явище, іменоване «суддівське самоврядування», докладно не вивчалось.

Крім того, сам термін «суддівське самоврядування» живається в юридичній літературі часом довільно, як

само собою зрозуміле, без визначення чітких смислових меж, поза зв'язком із більш загальними категоріями – «управління», «самоврядування», «незалежність суддів», «самостійність судів».

Варто наголосити, що питанням, пов'язаним із дослідженням феномена суддівського самоврядування, свого часу була приділена увага з боку низки вітчизняних та зарубіжних вчених: О. Абросимова, В. Бринцева, В. Городовенка, Ю. Жданова, В. Косарева, В. Кривенко, В. Лазарева, В. Лебедева, Д. Луспеніка, І. Назарова, І. Петрухіна, С. Подкопаєва, С. Прилуцького, В. Савицького, В. Стефановича, О. Шандули, В. Швеца, С. Штогуна та ін.

Але з огляду на стрімку зміну векторів розвитку та реформування судової гілки влади зазначена проблематика залишається вкрай актуальною, що зумовлює постійний науковий інтерес до неї не лише з боку наукової спільноти, а й з боку представників суддівського корпусу.

З огляду на актуальність окресленого напрямку наукового дослідження метою статті є аналіз розуміння правової дефініції «суддівське самоврядування», визначення її складників та юридичного змісту, виокремлення та розмежування ознак суддівського самоврядування.

Сучасні уявлення про судову владу, її структуру та конституційно-правові параметри самостійності і незалежності зумовлюють існування суддівського самоврядування як об'єктивної закономірності розвитку судової влади в механізмі поділу влади.

Сутність зазначеної закономірності розкривається через призму окремих закономірностей. Так, по-перше, судова влада реалізується через розгалужену систему судів. Адміністрування системою судів в умовах поділу влади не може здійснюватися ані законодавчою, ані виконавчою владою. Конструктивні ознаки судової влади – незалежність і самостійність – зумовлюють необхідність внутрішньосистемного управління судами, адміністративної автономії судів, що розуміється як приналежність повноважень з адміністрування діяльності судів самим судам і суддям за умови відокремлення правосуддя від адміністративної діяльності та з дотриманням принципу невтручання у здійснення правосуддя.

Механізм внутрішньосистемного управління судами при цьому включає в себе як самоврядування суддів через органи суддівського співтовариства, так і регулювання через спеціально створені і контрольовані вищими судами адміністративні структури, укомплектовані професійними управлінськими кадрами, а також управління самими судами як органами судової влади.

Поняття «самоврядування» використовується в різних сферах суспільного життя, у словникових та інших літературних джерелах знаходимо різні його визначення.

Так, за Академічним тлумачним словником української мови термін «самоврядування» розкривається як форма управління, за якого суспільство, певна організація, господарська чи адміністративна одиниця тощо має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва [1].

Словник української мови визначає, що під «самоврядуванням» варто розуміти право державної одиниці самостійно вирішувати питання внутрішнього законодавства й управління, а також мати свої урядові органи [2].

У російській філології самоврядування тлумачиться дwoяко: по-перше, як те саме, що й автономія; по-друге, як внутрішнє, своїми власними силами управління справами в якій-небудь організації, колективі [3].

В енциклопедичному словнику самоврядування визначається як «самостійність будь-якої соціальної спільноти або адміністративної одиниці в управлінні власними справами» [4].

З позиції політології самоврядування – «якісно особливий вид управління, при якому функціонування будь-якої соціально-політичної системи (підсистеми) здійснюється не ззовні, а саме автономно, на власній основі, при

широкому і активне включення її структур у вирішення внутрішніх проблем» [5]. Політична наука розглядає самоврядування як тип управління, при якому об'єкт і суб'єкт управління збігаються, тобто люди самі управляють своїми справами [6].

Характерними рисами самоврядування є: приналежність влади всьому колективу, причому влада здійснюється або членами спільноти безпосередньо, або через виборні органи; збіг в одній особі суб'єкта і об'єкта управління; саморегулювання спільноти за посередництвом узгоджених і спільно прийнятих соціальних норм; спільне ведення спільних справ, відстоювання і захист громадських інтересів на основі самодіяльності.

У філософії самоврядування розглядається як невід'ємна від вічного ідеалу здатність локальних спільнот керувати своєю життєдіяльністю на основі звичаю, традиційної культури [7].

З соціологічної точки зору самоврядування виступає як колективне управління, участь усіх членів організації, всього населення в роботі відповідного органу управління, включення виконавців у процеси вироблення загальних рішень.

У соціологічному словнику знаходимо таке визначення: «Самоврядування в найзагальнішому сенсі – автономне функціонування будь-якої організаційної системи або підсистеми; управління справами територіальної спільноти, організації або колективу, самостійно здійснюване їх членами або через виборні органи, або безпосередньо» [8].

«Великий юридичний словник» під терміном «самоврядування» визначає самостійність будь-якої організованої соціальної спільноти в управлінні власними справами [9].

Резюмуючи наведене, виділимо найбільш значущі риси:

- самоврядування є різновидом управління, особливим його типом;
- у процесі самоврядування об'єкт і суб'єкт управління збігаються, при цьому управління може здійснюватися як через виборні органи, так і безпосередньо;
- предмет самоврядування – власні, внутрішні справи колективу, іншої спільноти;
- мета самоврядування – ведення власних справ, відстоювання та захист спільних інтересів;
- спосіб самоврядування – самодіяльність, самоорганізація, саморегулювання;
- управління здійснюється на основі спільно вироблених соціальних норм.

Змістовні риси самоврядування як загального родового поняття присутні в будь-яких його видах, проявляючись через специфіку сфери дії.

Становлення в Україні судової влади як самостійної та незалежної гілки державної влади передбачає необхідність вирішення багатьох завдань, пов'язаних із системою судів та управління ними. Одним із них є зміцнення і розвиток суддівського самоврядування, оскільки саме воно виступало й виступає тією основою, що зберігає цілісність судової влади. Саме завдяки суддівському самоврядуванню корпус суддів має перспективу відстоювати та захищати право громадян на незалежний суд [10].

У міжнародно-правових документах останнього періоду вироблено розуміння багатофункціональної моделі органів суддівської спільноти як оптимальної і необхідної широти їхніх повноважень для вироблення єдності підходів до вирішення внутрішньоорганізаційних питань.

Незважаючи на велику різноманітність зарубіжних моделей органів суддівського співтовариства, іменованих у міжнародно-правових документах судовими радами, в літературі визначаються їхні значні повноваження щодо призначення, навчання, кар'єрного росту суддів, притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, повноваження з фінансування і адміністрування судової системи. Створення органу суддівського самоврядування, наділе-

ного широкими повноваженнями, підтримується на рівні відповідних міжнародних і європейських організацій.

Судді володіють свободою організувати асоціації суддів та інші організації і вступати до них із метою захисту своїх інтересів, вдосконалення професійної підготовки та збереження своєї судової незалежності. Про роль і місце суддівських організацій йдеться як у міжнародних, так і національних нормативно-правових актах.

Так, згідно з Основними принципами Організації Об'єднаних Націй щодо незалежності суддівства, які були підтверджені Загальною Асамблеєю ООН у листопаді 1985 р., судді, як і інші громадяни, користуються свободою слова, віросповідання, асоціацій і зборів, але, користуючись цими правами, вони мають поводитись таким чином, щоб забезпечити повагу до своєї посади, зберегти безсторонність і незалежність судових органів.

Європейська хартія про закон «Про статус суддів» (1998) наголошує, що через своїх представників та свої професійні організації судді залучаються до винесення рішень стосовно управління судами, визначення судового бюджету та його розподілу на місцевому і національному рівнях [11].

У Рекомендації N (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів», ухваленій Комітетом Міністрів Ради Європи від 13.10.1994 р., передбачено принцип права на об'єднання: «Судді мають бути вільними у створенні об'єднань, які самостійно або спільно з іншим органом оберігають незалежність суддів та захищають їхні інтереси» [12].

Відповідно до п. 41 Висновку № 10 Консультативної ради європейських суддів «Про раду судової влади на службі суспільства» [13] Судова рада повинна мати широкі взаємопов'язані повноваження, щоб він краще захищав і сприяв судовій незалежності й ефективності правосуддя.

Згідно з п. 13 Висновку з правових питань Комітету міністрів Ради Європи від 19.01.2011 р. з метою забезпечення незалежності суддів кожна держава має створити раду судової влади або інший конкретний орган, незалежний від законодавчої і виконавчої влади, наділений широкими повноваженнями для вирішення всіх питань, що стосуються статусу суддів, а також організації, функціонування та авторитету судових інститутів [14].

Багатофункціональність необхідно визнати характерною рисою суддівського самоврядування, її варто розглядати як стандарт компетенції органів суддівського співтовариства. Зміст цього стандарту означає широту видів їхньої діяльності і повноважень для досягнення поставлених завдань, що, своєю чергою, передбачає законодавче закріплення функцій органів суддівського співтовариства і повноважень кожного їх виду.

Національне законодавство розкриває суддівське самоврядування як самостійне колективне вирішення суддями питань внутрішньої діяльності судів із метою захисту професійних інтересів [15].

Відповідно до положень ч. 2 ст. 126 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів» суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів [15].

На підставі вищевказаного сформулюємо ознаки суддівського самоврядування.

Суддівське самоврядування являє собою різновид внутрішньосистемного управління (адміністрування) судами. В Україні суддівське самоврядування діє поряд із професійним (формалізованим) управлінням, здійснюваним Вищою радою правосуддя, Вищою кваліфікаційною комісією суддів, Державною судовою адміністрацією України,

та є складовою частиною організаційно-адміністративного механізму, що діє всередині судової системи.

З метою реалізації суддівського самоврядування утворено суддівську спільноту, що являє собою суддівське об'єднання особливого виду – публічну корпорацію, на яку покладено державно-владні повноваження з адміністрування судами через органи суддівського співтовариства.

Суддівське самоврядування, що розглядається як елемент організаційно-адміністративного механізму, інтегровано з іншими суб'єктами внутрішньосистемного управління судами задля вирішення спільних завдань, забезпечення незалежності та самостійності судової влади. Разом із тим воно має будуватися на власних принципах, властивих самоврядуванню загалом.

Об'єктом і суб'єктом самоврядування є саме суддівське співтовариство, яке висловлює свою волю через органи суддівської спільноти. Суддівське самоврядування є проявом самостійності самого суддівського співтовариства як організованої за професійним принципом суддівської корпорації в управлінні власними, внутрішніми справами за допомогою органів суддівського співтовариства.

Традиційне розуміння самоврядування виходить зі збігу в «одній особі» суб'єкта та об'єкта управління, тому суддівське самоврядування має лежати в основі діяльності органів суддівського співтовариства.

Таким чином, у принципі, терміни «органи суддівського співтовариства» та «органи суддівського самоврядування» мають збігатися, сприйматися як синоніми.

Організаційними формами суддівського самоврядування є збори суддів, Рада суддів України, з'їзд суддів України, тобто самоврядні інституції, які формуються виключно з представників судової спільноти. Але слід зазначити, що у світі існують альтернативні моделі організації самоврядування судової гілки влади.

Так, п. 1.3 Європейської хартії про закон про статус суддів (Лісабон, 10.07.1998 р.) говорить: «Щодо кожного рішення, пов'язаного з підбором, відбором, призначенням, просуванням по службі або закінченням перебування на посаді судді, Закон передбачає втручання органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, в якому не менше половини тих, хто бере участь у засіданні, є суддями, обраними такими ж суддями в порядку, що гарантує найширше представництво суддів» [11].

Таким чином, варто погодитися з висловленим у літературі твердженням, що поняття «орган суддівського співтовариства» є дуже широким і смислове його наповнення у країнах істотно різниться.

Вважаємо, з метою створення системи знань про суддівське самоврядування і його органи варто виробити цілісне уявлення про органи суддівського співтовариства, виявити їхню правову природу, обґрунтувати їхні системні властивості і видове різноманіття.

Предметом суддівського самоврядування варто вважати внутрішньосистемні організаційно-адміністративні правовідносини, що виникають у зв'язку з адмініструванням діяльності судів. Сукупність таких відносин у кожній країні визначається по-різному, оскільки не однакою підходить до розподілу повноважень з адміністрування судами між його суб'єктами: самими судами, органами виконавчої влади (як правило, міністерствами юстиції), спеціально створеними адміністративними структурами всередині самої судової системи, органами суддівського співтовариства.

Порівняльно-правовий аналіз зарубіжного законодавства про судову владу показує, що організація управлінських механізмів щодо конкретної судової системи має національний характер, що враховує історичні, культурні, територіальні та інші особливості розвитку судової влади, такі механізми різко відрізняються. У зв'язку з цим різняться як обсяг діяльності самоврядування, що здійсню-

ється органами суддівського співтовариства, так і їхня видова різноманітність.

Вважаємо, що питання про предмет суддівського самоврядування вимагає подальшого вивчення, як і питання про межі суддівського самоврядування, повноваження окремих органів суддівського співтовариства, їх взаємодію в рамках організаційно-адміністративного внутрішньосистемного механізму з іншими суб'єктами адміністрування судами.

Метою суддівського самоврядування є ведення власних справ, відстоювання та захист спільних професійних інтересів для забезпечення незалежності і самостійності судової влади. Незважаючи на різноманітність національних моделей суддівського самоврядування, їх об'єднує спільність мети.

Отже, введення суддівського самоврядування – це шлях до збереження незалежності і самостійності судової влади, а не просто сучасні тенденції в сфері адміністрування судами. Оскільки відстоювання незалежності і самостійності судів відбувається постійно, у зв'язку зі змінами суміжних із правосуддям систем, вдосконалення суддівського самоврядування – процес безперервний, де ефективність управлінських схем має вимірюватися їхньою дієвістю як гарантій самостійності та незалежності судової влади.

Способами суддівського самоврядування є самодіяльність, самоорганізація, саморегулювання, що мають свої межі, окреслені законом. Слід зазначити, що на органи суддівської спільноти покладаються державно-владні повноваження, делеговані державою, з адміністрування судами за допомогою самоврядування. У зв'язку з цим самодіяльність, самоорганізація, саморегулювання повинні мати свої межі і відрізнятися від зазначених методів, застосовуваних громадськими об'єднаннями, що створюються на

добровільній основі. Вважаємо, що виконання органами суддівського співтовариства публічних функцій з управління судами вимагає використання процедур, властивих публічній владі, що, своєю чергою, вимагає поєднання законодавчого регулювання та саморегулювання.

Суддівське самоврядування здійснюється на основі спільно вироблених співтовариством корпоративно-етичних норм. Суддівський корпус може бути дійсно незалежним за умови моральної відповідальності перед громадянським суспільством, за наявності особливих правил суддівської етики і механізму контролю їх дотримання з боку самих суддів. Такі особливі правила та корпоративно-етичні норми приймаються як кодекси суддівської етики і служать додатковим регулятором у судовій сфері.

Таким чином, суддівське самоврядування – самостійність самої суддівської спільноти як організованої за професійним принципом суддівської корпорації в управлінні власними, внутрішніми справами за допомогою органів суддівської спільноти.

Система знань щодо суддівського самоврядування має включати в себе, як мінімум, таке коло питань:

- місце суддівського самоврядування в адміністративно-організаційному механізмі забезпечення судової влади;
- обсяг правового регулювання суддівського самоврядування;
- цілі суддівського самоврядування;
- коло органів суддівського самоврядування та порядок їх формування;
- межі самоврядування та повноваження органів суддівського самоврядування;
- принципи організації і діяльності органів суддівського самоврядування;
- правові форми реалізації окремих повноважень щодо самоврядування.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/samovrjaduvannja> (дата звернення: 10.05.2019).
2. Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/samovrjaduvannja> (дата звернення: 10.05.2019).
3. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Москва, 1996. С. 685.
4. Большой энциклопедический словарь. Москва, 2008. С. 932.
5. Болдонов А., Башинова Т., Тармаханов Е. Краткий словарь-гlossарий по политологии. Москва, 2005.
6. Політичний словник. URL: <http://www.onlinedics.ru/slovar/pol/s/samoupravlenie.html> (дата звернення: 10.05.2019).
7. Філософський словник. URL: [www.onlinedics.ru/slovar/fil/s/samoupravlenie.html](http://www.onlinedics.ru/slovar/fil/s/samoupravlenie.html) (дата звернення: 10.05.2019).
8. Соціологічний словник // URL: <http://www.onlinedics.ru/slovar/soc/s/samoupravlenie.html> (дата звернення: 10.05.2019).
9. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. Москва, 2004. С. 540.
10. Прилуцький С.В. Суддівське самоврядування як самостійна форма організації. *Судова апеляція*. 2008. № 4 (13).
11. Європейська хартія про закон «Про статус суддів» (1998). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_236](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_236) (дата звернення: 10.05.2019).
12. Рекомендації N (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів», ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи від 13.10.1994 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_323](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_323) (дата звернення: 10.05.2019).
13. Висновок № 10 Консультативної ради європейських суддів «Про раду судової влади на службі суспільства». URL: <https://court.gov.ua/inshe/mss/> (дата звернення: 10.05.2019).
14. Висновок ыз правових питань Комітету міністрів Ради Європи від 19.01.2011 р. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnistvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 10.05.2019).
15. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення 10.05.2019).