

УДК 347.962.001.76

В.В. Кривенко

ФОРМУВАННЯ СТРУКТУР СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЇХНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Формування структур суддівського самоврядування є порівняно новою проблемою в судоустрійному законодавстві України і практиці його застосування. Вона стосується зборів, конференцій суддів, з'їзду суддів України, рад суддів і Ради суддів України.

Будучи формами безпосередньої демократії, збори суддів скликаються за участю всіх суддів того чи іншого суду, і повноваження в них безпосередньо пов'язані з роботою в цьому суді. Адже, відповідно до ч. 1 ст. 59 Закону України «Про судоустрій України», професійними суддями вважаються громадяни, які займають штатну суддівську посаду в одному із судів. Проте залишається відкритим питання, чи можуть брати участь у зборах суддів і взагалі в діяльності органів суддівського самоврядування судді у відставці. Якщо виходити з того, що ветерани правосуддя, перебуваючи у відставці, не лише користуються підвищеними соціально-економічними пільгами, але й зберігають при цьому статус судді, то перебування у відставці не повинно позбавляти їх права підтримувати тісні зв'язки зі своїми колегами, притому не лише позаслужбові. Їхній досвід та авторитет можуть знадобитися при вирішенні самоврядно-управлінських питань. Тому пропонується доповнити відповідну норму майбутнього закону про судоустрій окремою частиною такого змісту: «Участь у роботі зборів суддів беруть також судді у відставці, які здійснювали суддівські повноваження в цьому суді або проживають у місцевості, на яку поширюється його юрисдикція, з правом вирішального голосу».

Таке вирішення питання дозволило б, зокрема, налагодити проведення зборів у судах з невеликою (до трьох) кількістю працюючих суддів, окремі з яких можуть бути тимчасово відсутні з поважних причин.

Збори суддів місцевого суду скликаються головою суду як з його ініціативи, так і на вимогу не менше третини від загальної кількості суддів даного суду. Збори суддів апеляційних судів скликаються президіями відповідних судів з власної ініціативи або за пропозицією голови суду на вимогу не менш як третини від загальної кількості суддів цього суду. На думку А. Жуковського, в законі не визначено поняття «загальна кількість суддів даного суду», що має істотне значення для вирішення питання про повноважність зборів суддів [1, с. 175]. До цього варто прислухатися. Зі свого боку, вважаю, що в цих випадках потрібно виходити з наявної кількості, особливо якщо врахувати хронічну недоукомплектованість штатного складу суддів у загальнодержавному вимірі.

Збори суддів місцевого суду скликаються в міру необхідності, але не рідше одного разу на шість місяців, а збори суддів апеляційних судів – не рідше одного разу в три місяці (ч. 3 ст. 105 Закону про судоустрій).

Цим Законом (ст. 106) спеціально виділено таку форму безпосередньої демократії в суддівському середовищі, як збори суддів Верховного Суду України і вищих спеціалізованих судів (Закон про органи суддівського самоврядування 1994 року, навіть з урахуванням внесених до нього в 2001 році змін, не передбачав проведення зборів суддів в інших судових органах). Приводи для їх скликання встановлено такі самі, як і інших зборів суддів.

Ні цією, ані попередньою статтею «не вирішено питання про те, в якому порядку мають скликатися збори суддів на вимогу не менше третини від загальної кількості суддів даного суду, якщо таку вимогу висунуто, а голова суду чи президія суду не вживають заходів до скликання зборів» [300, с. 178]. Вважаю, що для таких випадків у Законі слід передбачити можливість надання такого права ініціативній групі суддів у складі щонайменше двох осіб.

Чинне законодавство не передбачає створення в межах окремих судів виконавчих органів (рад суддів). Очевидно, це і недоцільно, враховуючи кількісний склад більшості судів. Відповідно до ст. 107 Закону про судоустрій, виконання рішень зборів суддів місцевого суду за дорученням зборів покладається на голову місцевого суду (ч. 1), а виконання рішень зборів у судах, в яких діють президії суду, покладається на ці президії (ч. 2). З цього можна зробити висновок, що у місцевих судах делегування повноважень з виконання рішень зборів відбувається не автоматично, а здійснюється шляхом прийняття рішення про давання відповідного доручення. По-іншому це питання вирішується в апеляційних судах (п. 9 ч. 2 ст. 30), де президія забезпечує виконання рішень зборів суддів безпосередньо на підставі припису закону. Проте стосовно президій вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України спеціальні вказівки з цього приводу в Законі взагалі відсутні.

На мій погляд, у Законі необхідно передбачити, що у всіх випадках виконання рішень зборів суддів покладається на голів судів і на президії судів за дорученням цих зборів. Інше вирішення цього питання суперечило б засадам самоврядності в суддівському співтоваристві.

Конференції суддів за чинним законодавством можуть розглядатися як проміжна управлінська ланка в системі суддівського самоврядування. Вони скликаються на представницьких засадах. З урахуванням структури судової системи України Закон розрізняє: 1) конференції суддів загальних (крім військових) місцевих та апеляційних судів Автономної Республіки Крим, областей, Києва і Севастополя; 2) конференції суддів військових судів; 3) конференції суддів спеціалізованих судів (ч. 2 ст. 104 Закону). Конференція суддів – це зібрання представників суддів (делегатів) відповідних судів, на якому вони обговорюють питання діяльності цих судів та приймають з цих питань колективні рішення (ч. 1 ст. 108 Закону).

Представницький характер конференцій суддів за чинним Законом про судоустрій є універсальним для судових підсистем усіх юрисдикцій, причому серед делегатів мають бути представники всіх судів. Визначення норм представництва на конференцію є цілковитою прерогативою органів суддівського самоврядування, оскільки в законодавчому порядку це питання не вирішено. Статтею 10 Закону про органи суддівського самоврядування в редакції від 21.06.2001 р.

були передбачені норми такого представництва лише для конференцій суддів військових та господарських судів (відповідно один від чотирьох і один від шести суддів).

Вирішення цього питання на практиці може бути пов'язано з роз'ясненням не лише організаційних, але й фінансово-ресурсних проблем і певною мірою залежить від місцевих умов, зокрема від розмірів апеляційних округів і кількості суддів у них. Якщо, наприклад, конференція суддів місцевих судів Севастополя може бути проведена без витрат на відрядження в невеликому за розмірами приміщенні, то організація такої конференції в Донецькій області вимагає значно більших організаційних зусиль і, природно, встановлення норм представництва від певної кількості суддів.

Оптимальним вирішенням цього питання було б надання безпосередньо в Законі права встановлювати такі норми радам суддів. При цьому слід прагнути там, де це можливо, включати в число делегатів конференцій усіх суддів загальних судів, щоб кожний з них відчував свою причетність до вирішення питань, що належать до компетенції суддівського самоврядування.

Конференція суддів скликається не рідше ніж один раз на рік за рішенням відповідної ради суддів або на вимогу не менш як третини делегатів останньої конференції суддів. У разі невиконання згаданої вимоги утворюється організаційне бюро з числа ініціаторів по скликанню конференції, яке в цій частині має повноваження ради суддів (ст. 109 Закону). На мою думку, у Законі слід передбачити, що конференція суддів може бути скликана також за рішенням РСУ (наприклад, за результатами вивчення організації роботи в судах).

У ч. 2 ст. 110 Закону передбачено, що делегати на конференцію обираються зборами суддів на альтернативній основі при вільному висуненні кандидатур, причому делегатами конференції військових судів є лише військові судді. Ця норма не викликає зауважень за своїм змістом. Але її доцільніше зі статті «Порядок проведення конференції суддів» перенести у статтю «Порядок скликання конференції суддів», як цього вимагають правила законодавчої техніки.

У період між конференціями суддів функції суддівського самоврядування виконує відповідна рада суддів (ч. 1 ст. 113 Закону). Кількісний склад ради суддів визначається та обрання її членів здійснюється конференцією суддів (п. 3 ч. 2 ст. 108 Закону). Рада суддів обирає зі свого складу голову, заступника голови і секретаря ради, причому керівники апеляційних і вищих спеціалізованих судів, а також голова військової палати Апеляційного суду України не можуть бути обрані головою відповідної ради суддів. Це обмеження спрямовано на запобігання зосередженню в руках цих посадових осіб надмірних управлінських повноважень. З цієї самої причини зазначене обмеження стосовно заступників голів судів доцільно поширити на їх обрання заступниками голів рад.

Також безпосередньо в Законі доцільно передбачити і періодичність засідань рад суддів, принаймні не рідше одного разу на три місяці. З особливо важливих питань організації роботи судів можна практикувати проведення засідань спільних з президіями судів.

Чимало організаційно-процесуальних питань виникає при скликанні з'їзду суддів України – найвищого органу суддівського самоврядування. Статтею 16 Закону «Про органи суддівського самоврядування» передбачалося скликання з'їздів не рідше одного разу на п'ять років, а чинним Законом про судоустрій (ч. 1 ст. 113) цей строк зменшено до трьох років. Такий самий строк передбачено для скликання Всеросійського з'їзду суддів (ст. 3 Положення про органи суддівського співтовариства Російської Федерації). Другою важливою ознакою демократизації суддівського самоврядування є те, що, на відміну від попереднього порядку скликання з'їзду суддів України, за спільним рішенням президії Верховного Суду і президії Вищого господарського суду скликання з'їзду (чергового або позачергового) покладено на Раду суддів України.

Позачерговий з'їзд суддів може бути скликаний також на вимогу не менш як однієї третини конференцій суддів загальних судів, або на вимогу конференції суддів спеціалізованих судів, або на вимогу зборів суддів Верховного Суду України (ч. 1 ст. 113 Закону).

У разі, коли РСУ не скликає з'їзд суддів відповідно до зазначеної норми, ініціатори скликання позачергового з'їзду утворюють оргкомітет по скликанню з'їзду, який перебирає на себе відповідну діяльність (ч. 4 ст. 113 Закону). Гадаю, що це має стосуватися не лише позачергових, але й чергових з'їздів, скликання яких потребує певного волевиявлення компетентних органів.

Для участі в роботі з'їзду суддів України можуть бути запрошені Президент України, народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, члени ВРЮ, представники уряду та інших центральних органів державної влади, представники навчальних і наукових закладів та установ, громадські організації, інші особи (ч. 3 ст. 113 Закону). Так, на V з'їзді суддів України були присутні представники ряду іноземних держав, Ради Європи, Організації з безпеки і співробітництва в Європі [52, с. 1].

Делегати з'їзду суддів обираються конференціями суддів, а делегати від Апеляційного суду України – зборами суддів за нормами представництва, визначеними РСУ. Збори суддів Конституційного Суду України обирають трьох делегатів (ч. 1 ст. 114). Делегатів з'їзду також обирають і збори суддів Верховного Суду України (ч. 6 ст. 106 Закону).

Ось, наприклад, як було визначено норми представництва на VII з'їзді суддів:

- Конституційний Суд України – 3 делегати;
 - Верховний Суд України – 14 делегатів (один від шести суддів);
 - конференції суддів – 354 делегати (один делегат від 18 суддів);
 - конференції суддів господарських судів – 109 делегатів (один делегат від 9 суддів);
 - конференції суддів військових судів – 22 делегати (один делегат від 6 суддів)
- [2, с. 2]. Всього було обрано 502 делегати.

Дещо по-іншому було вирішено питання про встановлення норм представництва на VI позачерговий з'їзд суддів. За цими нормами було обрано:

- від Конституційного Суду України – 3 делегати;
- від Верховного Суду України – 14 делегатів;

- від конференцій суддів загальних судів – 81 делегат (по 3 представника, у тому числі 2 судді апеляційного суду);
- від конференцій суддів господарських судів – 25 делегатів;
- від конференцій суддів військових судів – 7 делегатів. Всього було обрано 130 делегатів [3].

Такі розбіжності у визначенні норм представництва пояснюються тим, що на розгляд позачергового з'їзду було винесено одне єдине питання – призначення та звільнення суддів Конституційного Суду України, для чого не було потреби скликати більш представницький форум.

Ані в Україні, ані тим більше в Росії неможливо скликати з'їзд суддів у складі всіх представників суддівського співтовариства. Але це можливо в невеликих країнах. Навіть у Білорусі, яка не є такою вже малою, республіканський з'їзд суддів є правомочним за умови, коли в його роботі бере участь не менше двох третин усіх суддів (ч. 7 ст. 59 Закону Республіки Білорусь «Про судоустрій»).

Однією з важливих функцій з'їзду суддів є обрання РСУ, яка в період між з'їздами суддів є вищим органом суддівського самоврядування (при тому, що найвищим органом залишається з'їзд). Загальні положення, що стосуються структури РСУ, визначені безпосередньо в Законі про судоустрій (ч. 2 ст. 116 Закону) і конкретизовані в Положенні про Раду суддів України, затвердженому V з'їздом суддів України 24 жовтня 2002 року [4].

Законом у загальних рисах визначена структура РСУ. Вона обирається з'їздом суддів у кількості, визначеній рішенням з'їзду. До складу Ради обираються не менш як по одному представнику від суддів Апеляційного суду України, конференції суддів військових судів, конференцій суддів спеціалізованих судів, суддів Верховного і Конституційного Судів України. Представники суддів місцевих загальних і апеляційних судів повинні складати не менш як половину від загальної кількості членів РСУ. Пропозиції щодо кандидатур до складу РСУ можуть вносити делегації від конференції чи зборів суддів, а також окремі делегати.

Хоча перед виборами визначається кількісний склад Ради, це не позбавляє зацікавлених осіб права висувати будь-яку кількість кандидатур. Кандидатури, відводи щодо яких не заявлені, можуть заноситися до списку без обговорення.

На VII з'їзді суддів РСУ було обрано у складі 77 осіб. Такої кількості цілком достатньо для того, щоб РСУ могла активно і плідно працювати без дообрання до наступного з'їзду.

Члени РСУ на засіданні Ради обирають зі свого складу Голову Ради, його заступника та секретаря, а також президію РСУ. Її кількісний персональний склад визначається РСУ (ч. 3 ст. 116 Закону).

Наявність президії дозволяє оперативніше вирішувати актуальні питання суддівського самоврядування в періоди між засіданнями РСУ.

Засідання РСУ скликаються її головою або за ініціативою не менше ніж половини членів Ради не рідше одного разу на квартал.

В окремих джерелах лунають скептичні висловлювання стосовно складу органів суддівського самоврядування. Так, Р. Куйбіда стверджує: «Суддівське

самоврядування на рівні окремих судів у формі зборів суддів майже не реалізується» [5, с. 184]. «На вищому рівні ради суддів фактично зливаються з адміністративним керівництвом судів, – зазначає С. Штогун. – Наприклад, у Раді суддів України з більш як шістдесят членів тільки десять суддів не обіймають адміністративних посад у суді... Цілком справедливо, що більш реальною назвою цього органу є не Рада суддів України, а «Рада голів судів України». І тут же запитання: «Для чого адміністраторів, які і так мають широкі права, наділяти ще й правом члена органу суддівського самоврядування?» [6, с. 18-19].

Думка щодо недостатньої активності органів місцевого самоврядування, особливо на низовому рівні, має під собою деякі підстави.

Станом на 01.12.07 року із 77 членів Ради суддів України лише 11 рядових суддів, включаючи суддів у відставці, входили до її складу [7, с. 21-28].

На мій погляд, проблема полягає в тому, що судді на місцевому рівні виявляють певну пасивність у вирішенні спільних проблем суддівського співтовариства, а формування складу його самоврядних органів починається саме з місць. Тому підвищення активності рядових суддів допоможе домогтись якісних змін у справі органів суддівського самоврядування. Так, уже нині у Запорізькій області дев'ять членів з 21 у складі Ради суддів представляють суддів місцевих судів [8, с. 69].

Процеси, що відбуваються в цій сфері, Раді суддів України має постійно відстежувати і вживати відповідних організаційних заходів.

Література

1. Жуковский А.Г. Закон Украины «О судоустройстве Украины»: Комментарий. – Х.: Одиссей, 2003. – 232 с.
2. Рішення Президії Ради суддів України від 5 травня 2005 року // Архів Ради суддів України, 2005 р.
3. Рішення Ради суддів України від 25 листопада 2003 року // Архів Ради суддів України, 2003 р.
4. Вісник Верховного Суду України. – 2002. – №5. – С. 24-25.
5. Куйбіда Р.О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи. – К.: Атіка, 2004. – 288 с.
6. Штогун С.Г. Суддівське самоврядування як конституційна гарантія незалежності і недоторканності суддів // Право України. – 2004. – № 6. – С. 18-20.
7. Список членів Ради суддів України станом на 01.12.2007 року // Суддівське самоврядування. – 2007. – №1. – С. 21-28.
8. Городовенко В.В., Алейников Г.І., Бабак А.М. Діяльність органів суддівського самоврядування, керівництва апеляційного суду та Асоціації суддів Запорізької області щодо здійснення незалежності судової влади та суддів на регіональному рівні // Суддівське самоврядування. – 2007. – №1. – С. 68-72.