

(психолого-правовий аспект) / І. В. Озерський // Економічні злочини: попередження і боротьба з ними. Президенту України, Уряду України, органам центральної та місцевої виконавчої влади. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників : міжвідомчий наук. збірник / [за ред. А. І. Комарової, М. О. Потебенька, В. П. Пустовойтенка та ін.]. — К. : Инфра, 2001. — Т. 25. — 820 с.

26. Угода про взаємодію міністерств внутрішніх справ незалежних держав у сфері боротьби зі злочинністю [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_245.

27. Інструкція про порядок взаємодії Державної інспекції зв'язку, Українського державного центру радіочастот та органів внутрішніх справ України з питань запобігання, виявлення та припинення порушень законодавства в галузі зв'язку [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0630-08>.

УДК 347.962 : 342

Шпенюв Д. Ю., к.ю.н., Заслужений юрист України, докторант ХНУВС

Особливості контролю за службою суддів в Україні

В статті визначено поняття та особливості контролю за службою суддів в Україні. Запропоновано класифікацію видів контролю за службою суддів відповідно до національного законодавства України. З'ясовано систему суб'єктів контролю за службою суддів, охарактеризовано зміст контрольних повноважень кожного із них.

Ключові слова: судді, служба суддів, контроль за службою суддів, парламентський контроль, президентський контроль, громадський контроль.

В статье определено понятие и особенности контроля за службой судей в Украине. Предложена классификация видов контроля за службой судей в соответствии с национальным законодательством Украины. Выяснена система субъектов контроля за службой судей, охарактеризованы содержание контрольных полномочий каждого из них.

Ключевые слова: судьи, служба судей, контроль за службой судей, парламентский контроль, президентский контроль, общественный контроль.

The paper defines the concept and characteristics of control over judges in Ukraine. A classification of control of service of judges according to the national legislation of Ukraine. Found out the system of subject control over the service of judges described the content of the control office of each of them.

Keywords: judges, judicial service, monitoring service of judges, parliamentary oversight, presidential control, social control.

Актуальність теми. Невід'ємним структурним елементом в адміністративно-правовому механізмі управління службою суддів в Україні є контроль в цій сфері. Основні складнощі в установленні та реалізації контрольних повноважень щодо суддів всіх рівнів, пов'язані з необхідністю збереження при цьому їх незалежності, недоторканності та усунення можливого незаконного впливу на них в будь-якій формі. Водночас, повністю відкидати будь-якій зовнішній або внутрішній контроль за їх діяльністю також не доцільно через те, що це буде прямим порушенням демократичних засад суспільства, згідно яких безконтрольність та самовільність органів державної

влади та їх посадових осіб не допускається. Виникає питання про можливість такого поєднання, а головне, досягнення його оптимальності. В цьому контексті слід навести висновок Т. Б. Логози, яка досліджувала зарубіжний досвід в цій сфері і зауважила, що світова спільнота, не порушуючи принципу незалежності судової гілки влади, надала суб'єктам публічної адміністрації право адміністративного контролю за судовою гілкою влади — публічним органам суддівського самоврядування або вищим судам над місцевими. При цьому, на думку автора, будь-які форми контролю законодавчої, виконавчої державної влади та політичної, ідеологічної, релігійної та іншої публічної влади за судовою гілкою влади не допускаються [1]. Отже, не заперечуючи можливості адміністративного контролю, Т. Б. Логоза підкреслює недопустимість контролю з боку інших гілок влади, оскільки це прямо суперечить принципам незалежності суддів та судової влади. Однак, повністю погодитись з такою точкою зору не можна, адже, в чинному законодавстві чітко прописана роль Верховної Ради України (законодавчого органу), Президента України (Голови держави) та деяких інших державних органів щодо контролю за судами та суддями.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені визначенню особливостей контролю за службою суддів в Україні, а також відсутністю належної законодавчої регламентації його змісту, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

Стан наукового дослідження. Окремі аспекти проблеми здійснення контролю за службою суддів в Україні досліджували такі вчені, як: О. М. Коротун, Т. Б. Логоза, І. В. Назаров, О. М. Остапенко, О. В. Ульяновська та багато інших. Однак, на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвячені проблемі контролю за службою суддів в Україні, що іще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Метою статті є визначення особливостей контролю за службою суддів в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити ознаки та поняття контролю за службою суддів; запропонувати критерії класифікації контролю за службою суддів в Україні; охарактеризувати різні види контролю за службою суддів.

Виклад основного матеріалу. Перед тим, як приступити безпосередньо до проведення аналізу видів контролю за службою суддів, традиційно звернемось до визначення поняття «контроль».

Атрибутами державного контролю слід вважати: 1) суб'єкти здійснення визначені законодавством. Так само окреслені межі їх контрольних повноважень, права та обов'язки при здійсненні контролю, визначені суб'єкти, за якими може здійснюватись контроль, його періодичність, підстави тощо; 2) зміст державного контролю полягає в здійсненні дослідження, аналізу, обліку, співставлення інформації в документах та інших джерелах, перевірка дій підконтрольних суб'єктів (спостереження, оцінка) та рішень, що ними приймаються, з метою оцінки законності цих документів, дій та рішень; 3) підконтрольні суб'єкти можуть перебувати або не перебувати у відносинах влади-підпорядкування з контролюючими суб'єктами; 4) в арсеналі контролюючих суб'єктів, як правило, є легітимні засоби примусового впливу на підконтрольних суб'єктів з метою припинення ними незаконних дій (або бездіяльності), скасування незаконних рішень, а також можливість застосування адміністративної, фінансово-

адміністративної та деяких інших видів відповідальності до підконтрольного суб'єкта, що вчинив (або допустив) правопорушення.

Так, виділимо особливості контролю за службою суддів в Україні, до яких належать: 1) здійснюється лише в тих межах, які дозволяють зберегти самостійність, незалежність, недоторканність суддів та судів; 2) повинні здійснюватися в таких формах, які виключають можливість втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, та будь-якого впливу на їх рішення; 3) суб'єкти контролю за службою суддів, на відміну від контролю за іншими суб'єктами, не можуть перебувати по відношенню до суддів та судів, як підконтрольних суб'єктів, у правовідносинах влади-підпорядкування, оскільки в службі суддів взагалі виключене таке відношення; 4) суб'єкти контролю та нагляду не можуть ні за яких умов втручатися в діяльність суду або кожного конкретного судді; 5) застосовувати заходи дисциплінарного, адміністративного, кримінального впливу може лише обмежене коло суб'єктів контролю і виключно з підстав та в порядку, визначених в Конституції та Законі «Про судоустрій і статус суддів».

Таким чином, контроль за службою суддів – це регламентований Конституцією та законами України вид державно-управлінської діяльності суб'єктів державної влади, органів суддівського самоврядування, голів судів та інших суб'єктів, зміст якої складає система послідовних, взаємопов'язаних та узгоджених дій, що реалізуються у формі дослідження, вивчення, перевірки, аналізу судових документів, інших джерел інформації, вивчення роботи суду або судді, з метою їх оцінки на предмет законності, з можливістю винесення рішень про застосування до судді заходів впливу у формі догани, звільнення або ініціювання притягнення судді до кримінальної відповідальності, в межах дотримання принципів самостійності, незалежності, недоторканності судді, та недопущення незаконного впливу на нього у будь-якій формі.

Розглянемо види контролю за службою суддів. Більшість науковців справедливо пропонують класифікувати контроль за діяльністю суддів та судів на дві великі групи: внутрішньо організаційний та зовнішній. Крім такої найбільш розповсюдженої класифікації, окремі науковці, наприклад, О. М. Остапенко поділяють контроль за діяльністю судів за напрямками: 1) контроль за діяльністю судів з незалежної організації поза процесуальних правовідносин; 2) контроль судів за належним здійсненням процесуальних правовідносин [2, с. 241]. Обидва підходи видаються цілком обґрунтованими.

На думку О. М. Коротуна, основним суб'єктом реалізації внутрішньо-організаційного контролю є органи суддівського самоврядування, зокрема, збори суддів, з'їзди суддів, в тому числі на найвищому (загальносудовому) рівні. Науковець зазначає, що управлінські функції зборів суддів з питань внутрішньої діяльності суду опосередковано можуть реалізовуватися шляхом контролю за роботою конкретних суддів – зокрема тих, які обіймають адміністративні посади в цьому суді, працівників апарату суду; через систему обрання делегатів на відповідні конференції суддів та на з'їзд суддів України; ініціювання скликання зборів, конференцій суддів [3, с. 95]. Погоджуючись з думкою автора, слід вказати на неабияку роль голів судів та інших суддів, які займають адміністративні посади у відповідних судах, в здійсненні контролю за діяльністю того суду, в якому вони головують (або займають іншу адміністративну посаду).

До зовнішнього контролю за службою суддів належить той контроль, який реалізується зовнішніми, по відношенню до системи судової влади, суб'єктами контролю (президентський, парламентський тощо).

О. М. Остапенко контроль за службою судів поділяє в залежності від суб'єктів на: президентський, парламентський, контроль зі сторони Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Державної судової адміністрації. Науковець детально досліджує види кожного з цих видів контролю. Зокрема, автор зазначає, що парламентський контроль за діяльністю судів полягає в обранні суддів безстроково (це єдиний спосіб контролю). Президентський контроль, відповідно реалізується в призначенні суддів вперше. Державна судова адміністрація контролює стан діловодства в судах [2, с. 241-243]. Спірним питанням в означених автором суб'єктах контролю є віднесення до суб'єктів контролю Державної судової адміністрації. По-перше, ведення діловодства в судах, а значить забезпечення його належного стану не є функцією суддів: це обов'язок працівників апарату судів. По-друге, Державна судова адміністрація є органом, підзвітним З'їзду суддів України. Відповідно, Державну судову адміністрацію та її територіальні управління не можна визнати суб'єктами контролю за службою суддів саме в частині контролювання суддів. Однак, вони є повноцінними органами контролю за апаратом судів.

Таким чином, пропонуємо наступну систему класифікації контролю за службою суддів в Україні:

1) за суб'єктами контролю: президентський, парламентський, контроль, що здійснюється органами суддівського самоврядування, головами судів, Верховним Судом України, Конституційним Судом України, вищестоящими судами, органами, спеціально утвореними для здійснення судового адміністрування або які відіграють в ньому значну роль — Вища кваліфікаційна комісія суддів та Вища рада юстиції;

2) за предметом контролю: за дотриманням суддями вимог законодавства при розгляді справ, службової дисципліни, суддівської етики; за рівнем кваліфікації суддів, відповідності їх знань необхідному рівню компетентності та професійності; за законністю, об'єктивністю, неупередженістю, справедливістю судових рішень; за дотриманням суддями вимог щодо несумісності;

3) за процедурою контролю: поточний (постійний) контроль; плановий контроль (як правило, включає контроль за роботою голови суду, який звітує про свою діяльність перед відповідними зборами суддів або органами суддівського самоврядування, а також контроль за дотриманням суддею вимог щодо несумісності); позаплановий контроль (в межах дисциплінарного провадження або інших процедур, які потребують перевірки фактів та обставин суддівської діяльності).

В цій класифікації базовий рівень (який є основним по відношенню до інших рівнів) складає перша підстава — за суб'єктами. Тому, аналіз видів контролю залежно від його суб'єктів торкнеться і тих видів контролю, які виділені за іншими критеріями.

Отже, першим видом контролю є парламентський контроль. Суб'єктом його здійснення є Верховна Рада України, окремі депутати, а також Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Парламентський контроль реалізується в таких напрямках: затвердження бюджету судової системи; прийняття нормативно-правових актів, що визначають права та обов'язки суддів, кваліфікаційні вимоги до суддів, рівень їх матеріального та соціального забезпечення тощо. Верховна Рада України може здійснювати постійний (поточний) контроль, а також позаплановий. Постійний контроль виражається у прийнятті відповідних законодавчих актів в межах Конституції України, визначати державну політику в сфері розвитку судової влади, її реформування, а також при обранні на посаду судді безстроково за поданням Вищої ради юстиції тощо. Що стосується останнього, то за Регламентом Верховної Ради України, Рада

повинна перевірити інформацію про представлених до обрання на посаду судді безстроково кандидатів (або переведення), в чому і полягає реалізація контрольної функції парламенту.

Позаплановий контроль здійснюється в разі виявлення в діях судді ознак злочину або інших порушень закону, за які передбачена кримінальна відповідальність. Цей контроль полягає у перевірці спеціально утвореним для цього комітетом достатності, обґрунтованості та достовірності підстав для надання згоди про затримання або арешт судді до винесення обвинувального вироку щодо нього. Порядок здійснення цього виду контролю визначається Регламентом Верховної Ради України.

Важливим суб'єктом парламентського контролю виступає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Інститут уповноваженого компенсує неможливість кожного окремого громадянина або іншої фізичної особи (людини), а також громадських інститутів звертатися до суддів з питань щодо роз'яснень стосовно прийнятих ним рішень, вчинених дій, бути присутнім на закритих судових засіданнях, якщо вони не є стороною в справі, звертатися до Конституційного суду за офіційним тлумаченням Конституції та законів України та здійснювати інші подібні дії. Натомість, кожний громадянин може звернутися до Уповноваженого з прав людини, який відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [4] має такі права у сфері здійснення контролю за службою суддів: 1) невідкладного прийому Головою Верховної Ради України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України; 2) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегиї прокуратури України та інших колегіальних органів; 3) звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням; 4) безперешкодно відвідувати органи державної влади (в тому числі судові) тощо.

Отже, парламентський контроль за службою суддів здійснюється в декількох напрямках двома основними суб'єктами (Верховною Радою та створеними нею спеціальними комітетами та Уповноваженим з прав людини) і відіграє значну роль в установленні законності в судовій системі та її дотриманні.

Президентський контроль в цій сфері здійснюється Президентом України. Його реалізація, переважно, полягає у призначенні на посаду суддів вперше. Наразі, відсутній детальний механізм, за яким Президент України перевіряє подання про призначення судді на посаду вперше, за якими критеріями відбувається перевірка тощо. Крім того, частково контрольні повноваження Президента реалізуються в участі у формуванні Конституційного Суду України, Вищої ради юстиції тощо.

Ці два види контролю — парламентський та президентський - слід вважати зовнішніми по відношенню до системи судової влади. Контроль за службою суддів, який здійснюється іншими суб'єктами, що будуть розглядатися далі, є внутрішнім.

Одним із найважливіших суб'єктів внутрішнього контролю виступають органи суддівського самоврядування або інші його організаційні форми. Це контроль здійснюється в таких напрямках: 1) установлення та контроль за дотриманням суддями службової дисципліни; 2) призначення голови суду та заслуховування його звіту; 3) здійснення контролю за дотриманням суддівської етики; 4) здійснення контролю за належним рівнем кваліфікації суддів (вже діючих — шляхом організації підвищення кваліфікації) тощо. Контроль, що здійснюється органами суддівського самоврядування належить до планового та постійного (поточного) контролю, і лише в деяких випадках

— до позапланового. При здійсненні контролю органи суддівського самоврядування можуть приймати рішення: 1) про звільнення голови суду; 2) про звернення до Вищої кваліфікаційної комісії суддів або Вищої ради юстиції про порушення дисциплінарного провадження щодо судді та притягнення його до дисциплінарної відповідальності; 3) про визначення тем та напрямків наукових конференцій тощо.

Контрольні повноваження голів судів полягають у забезпеченні ними виконання рішень органів суддівського самоврядування, контролі за веденням судової статистики та узагальнення судової практики, визначені повноважень заступників голови та контролює виконанням ним цих повноважень тощо. Голови судів здійснюють постійний контроль. Голова суду у разі виявлення порушень службової дисципліни суддею або вчинення інших порушень (наприклад, порушення вимог щодо несумісності) може звертатися до Вищої кваліфікаційної комісії суддів або Вищої ради юстиції для порушення ними дисциплінарного провадження або розгляду питання про звільнення судді.

Верховний Суд України реалізує контроль за службою суддів в таких напрямках: 1) забезпечує однакове застосування норм законодавства всіма суддями під час прийняття рішень, постановленні ухвал та винесенні постанов. Таким чином, здійснюється контроль за об'єктивністю, законністю судових рішень; 2) узагальнює практику застосування судами законодавства в подібних правовідносинах; 3) аналізує та надає висновки щодо проектів законодавчих актів, що стосуються функціонування судової системи. Верховний Суд не може з підстав неоднакового або неправильного застосування суддями положень законодавства ініціювати порушення процедури дисциплінарного провадження щодо цих суддів, якщо відсутні інші підстави для цього.

Конституційний Суд України здійснює одну, але важливу контрольну функцію — забезпечує однакове розуміння та застосування всіма суддями положень законодавства шляхом надання офіційного тлумачення Конституції та законів України. Зокрема, відповідно до законодавства України у разі надання офіційного роз'яснення положень законодавства, яке до цього було розтлумачено та застосовано суддею по іншому, відповідне рішення Конституційного Суду може служити підставою для скасування раніше прийнятого рішення суду в порядку та за умов, визначених в процесуальному законодавстві України.

Вищестоящими судами контроль здійснюється лише за законністю, об'єктивністю, неупередженістю судових рішень. До суб'єктів цього виду контролю належать апеляційні та вищі спеціалізовані суди. Вони здійснюють контроль в порядку апеляційного або касаційного перегляду рішень нижчестоящих судів. В результаті цього контролю можуть прийматися рішення про часткове або повне скасування рішення вищестоящего суду та постановлення нового рішення, направлення справи на повторний розгляд до нижчестоящего суду тощо.

Вища кваліфікаційна комісія суддів відіграє значну роль в сфері здійснення контролю за службою суддів в Україні в таких напрямках: 1) за належним рівнем кваліфікації суддів (здійснення контролю при доборі кандидатів); 2) за дотриманням суддями службової дисципліни, вимог законодавства при винесенні рішень; 3) за законністю, об'єктивністю прийнятих суддями рішень тощо. За результатами контролю можуть прийматися такі рішення: про відкриття дисциплінарного провадження щодо судді місцевого та апеляційного суду, про притягнення цих суддів до дисциплінарної відповідальності; звернення до Вищої ради юстиції за наявності підстав для звільнення судді з посади для винесення нею подання до Верховної Ради або Президента України; про рекомендування судді Вищій раді юстиції для призначення на посаду

вперше або переведення судді до іншого суду тощо.

Вища рада юстиції виступає ще одним органом контролю за службою суддів. Слід погодитись з І. В. Назаровим, який до предмету контрольної діяльності Вищої ради юстиції відніс: а) рівень знань і професійної підготовки кандидатів у судді, ступінь їх професійної придатності до здійснення функцій судової влади; б) діяльність кваліфікаційних комісій суддів з проведення кваліфікаційних іспитів, здійснення дисциплінарного провадження і з контролю за правомірністю інших рішень; в) відповідність суддів їх високому статусу, належне виконання ними посадових обов'язків, дотримання присяги; г) правомірність притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури та суддів [5, с. 27]. За результатами реалізації контрольної функції Вища рада юстиції може приймати рішення про притягнення суддів вищих спеціалізованих та Верховного Суду України до дисциплінарної відповідальності; скасування або відмову в скасуванні рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів про притягнення суддів місцевих та апеляційних судів до дисциплінарної відповідальності; внесення подання про звільнення суддів з посади.

Висновок. Таким чином, контроль за службою суддів здійснюється значною кількістю суб'єктів, із яких основну частину складають суб'єкти, що належать до самої системи судової влади.

Слід констатувати, що не зважаючи на достатньо широке коло суб'єктів контролю за службою суддів, порядок справ в цій сфері не є досконалим. Для вдосконалення системи контролю за службою суддів в Україні необхідно: 1) розробити механізм здійснення внутрішнього контролю за службою суддів Конституційного Суду України, оскільки на сьогодні, він взагалі відсутній; 2) визначити роль громадськості в здійсненні контролю тощо.

Проведений аналіз показує, що на практиці дуже складно досягти оптимального співвідношення незалежності, самостійності та інших принципів діяльності судді з реалізацією контрольних функцій різними суб'єктами щодо суддів. Для цього, звичайно, необхідно зробити акцент, перш за все, на посиленні громадського контролю, наданні йому реальних важелів законного впливу на суддів, з одночасним зменшенням контролю та впливу зі сторони органів державної влади. Певні шляхи в цьому напрямку зроблені з прийняттям Закону України «Про відновлення довіри до судової влади». Однак, це лише перший крок, який потребує подальшого розвитку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Логоза Т.Б. Адміністративний контроль в діяльності господарських судів / Т.Б. Логоза // Офіційний сайт Судової влади України, 2013. – [Електронний ресурс].- [Режим доступу]: <http://ks.arbitr.gov.ua/sud5024/8/8/743/>
2. Остапенко О.М. Види державного контролю за діяльністю господарських судів / О.М. Остапенко / Митна справа. – 2013. – С. 239-243.
3. Коротун О.М. Організація і функції суддівського самоврядування за законодавством України : дис. ...канд. юрид. наук : спеціальність: 12.00.10 / Олена Миколаївна Коротун. –К., 2009. – 202 с.
4. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 20. – Ст.99.
5. Назаров І. В. Правовий статус Вищої ради юстиції: Монографія. / І.В. Назаров. — Х.: Право, 2006. — 208 с.