

О. В. Ульяновськакандидат юридичних наук, докторант
Університету державної фіскальної служби України**СИСТЕМАТИЗАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ,
ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ КОНТРОЛЬ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ
СУДІВ І СУДДІВ**

Статтю присвячено систематизації суб'єктів публічної влади, що здійснюють контроль щодо діяльності судів і суддів.

Ключові слова: суб'єкт публічної влади, судоустрій, суд, суддя, державний контроль.

Постановка проблеми. Останні роки характеризуються здійсненням інтенсивного реформування системи судочинства, судоустрою та суміжних правових інститутів, що визначено, зокрема, у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженій Указом Президента України № 276/2015 від 20.05.2015 р. [1]. Водночас впровадження основних засад реформування у практичну площину супроводжується значною кількістю проблем. Зазначене стосується також здійснення контролю у сфері діяльності судів і суддів. Так, слід вказати на проблеми щодо функціонування стосовно нещодавно утвореної Вищої ради правосуддя, а також на окремі проблемні питання діяльності органів суддівського самоврядування. Вагомим сигналом слід вважати збільшення кількості в останні роки випадків намагання впливу на незалежність суддів шляхом, зокрема, ініціювання перевірок діяльності судів без вичерпно визначених підстав, а подекуди – й не уповноваженими на це органами та посадовими особами. Не останніми причинами вказаних явищ варто вважати відсутність чітко визначених теоретичних засад щодо здійснення контролю у сфері діяльності судів і суддів, зокрема стосовно визначення його суб'єктів, їх систематизації.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Слід вказати на відносно невисокий рівень уваги науковців до проблематики систематизації суб'єктів контролю щодо

діяльності судів і суддів, що належать до сфери публічної влади. У цьому аспекті варто відзначити дисертаційні дослідження А.Л. Борка (2014 р.), М.К. Закуріна (2012 р.), Р.В. Ігоніна (2013 р.), О.М. Коротун (2014 р.), В.І. Мащука (2014 р.). Також збільшилась кількість публікацій у періодичних виданнях, що торкаються проблем контролю за діяльністю судів і суддів. У цьому аспекті слід відзначити публікації Р.О. Куйбіди, Т.Б. Логози, А.О. Олійника, О.М. Остапенка, П.П. Порощука та інших. Вказані автори торкаються цієї проблематики в рамках власних наукових досліджень іншого спрямування, а тому досліджують їх або поверхово, або фрагментарно

Метою статті є систематизація суб'єктів публічної влади, що здійснюють контроль щодо діяльності судів і суддів.

Виклад основного матеріалу. Серед останніх публікацій у пресі слід відзначити статтю Д.Ю. Шпенова «Особливості контролю за службою суддів в Україні», що присвячена виявленню особливостей вказаного контролю [2, с. 439]. Дослідник пропонує розгорнуту класифікацію контролю за такими критеріями: суб'єкти контролю, предмет контролю, процедура контролю [2, с. 441]. Так, за першим критерієм дослідник виокремлює: президентський, парламентський, а також контроль з боку органів суддівського самоврядування, голів судів, Верховного Суду України, Конституційного Суду України, судів вищого рівня, спеціальних органів суддівського адміністрування (Вища кваліфікаційна комісія суддів та Вища рада юстиції).

Предметом контролю визначено дотримання суддями законодавства, службової дисципліни, етичних вимог; кваліфікація та відповідність установленим вимогам; законність, об'єктивність, неупередженість, справедливість судових рішень; дотримання вимог щодо несумісності. За критерієм процедури визначено поточний (постійний), плановий і позаплановий [2, с. 441] контроль. Визнаючи ґрунтовність висновків Д.Ю. Шпенова, слід відзначити, що розгляд контролю саме у площині забезпечення реалізації права на судовий розгляд актуалізує виокремлення за суб'єктом критерієм додатково такого виду контролю, як громадський, а також приділення більш детальної уваги такому важливому напрямку здійснення державного управління, як предмету контролю щодо організації судової системи. Крім того, слід констатувати наявність із моменту дослідження Д.Ю. Шпенова значних законодавчих змін у сфері судочинства та судоустрою, що диктує необхідність оновлення наявних наукових результатів. Крім того, привертає до себе увагу використання неусталеного в доктрині адміністративного права терміна «служба суддів».

Враховуючи наведене, попри багатоманітність наукових джерел, можна констатувати про актуальність дослідження проблем контролю за діяльністю судів та суддів.

На сьогодні, як зазначає Д.Ю. Шпенюв, позиція щодо виокремлення внутрішнього організаційного і зовнішнього контролю в діяльності судів і суддів є усталеною [2, с. 440]. Водночас вона фактично будується на інших засадах – відображає зв'язки та співвідношення правового статусу підконтрольного і контролюючого суб'єкта. Д.Ю. Шпенюв наводить також позицію О.М. Остапенко щодо виокремлення видів контролю у діяльності судів і суддів за критерієм предмета контролю: належна реалізація норм права у позапроцесуальних або процесуальних правовідносинах [2, с. 440]. Крім того, Т.Б. Логоза вказує на подібний до наведених позицій погляд щодо виокремлення внутрішнього та зовнішнього організаційного контролю [3]. Порівнюючи вказані підходи з авторською концепцією внутрішнього та зовнішнього

контролю, можна вказати, що критерієм розмежування внутрішнього і зовнішнього контролю у них є або характер взаємних зв'язків (наявність або відсутність підпорядкування), або характер відповідних функцій (процесуальні або позапроцесуальні). На окрему увагу заслуговує підхід Д.Ю. Шпенова, який він висловлює у зв'язку з аналізом наукової позиції О.В. Коротун. За підходом Д.Ю. Шпенова критерієм поділу контролю на внутрішній чи зовнішній організаційний є належність контролюючого органу до судової системи [2, с. 440], а також особливості здійснення контролю органами, зовнішніми стосовно суду.

Авторська ж концепція виходить із функціонального критерію: реалізація права в рамках правовідносин, що спрямовані на підтримання функціонування конкретного суду, є предметом внутрішнього організаційного контролю, а якщо така реалізація здійснюється в рамках правовідносин щодо функціонування судової системи, то вона є предметом зовнішнього організаційного контролю. Позитивною рисою наведених вище позицій можна вважати підкреслення різниці між відповідними правовідносинами як предмета контролю у діяльності судів і суддів. Водночас істотним недоліком цих позицій порівняно з авторською слід вважати неповне розкриття сутності зовнішніх та внутрішніх правовідносин, недостатня увага до окремих конкретних напрямів контрольної діяльності, неврахування особливостей правовідносин у сфері судової влади. Так, наприклад, використання критерію підпорядкованості для характеристики контролю у діяльності судів і суддів значною мірою ускладнюється з огляду на вимоги принципу незалежності суддів. Використання процесуального або не процесуального характеру правовідносин (О.М. Остапенко) не дозволяє врахувати специфіку окремих правовідносин, що складаються між судом та особою, яка має право на судовий захист, з огляду на предмет адміністративного права. Крім того, не враховується випадок виникнення правовідносин, у яких відповідна особа має право на отримання рішення суду, а суд зобов'язаний винести рішення у спра-

ві. Хоча такі відносини і не належать до відносин у сфері судоустрою, їх складно також назвати процесуальними. Критерій належності контролюючого суб'єкта до судової системи також не дозволяє повною мірою врахувати характер відповідних правовідносин і, відповідно, засобів контролю, що мають застосовуватись у їх рамках. Так, наприклад, призначення судді Президентом України на посаду слід вважати проявом саме внутрішнього організаційного контролю, враховуючи, що посада судді є структурною одиницею конкретного суду. Підхід Д.Ю. Шпенова має свої переваги порівняно із вказаними підходами, але не дозволяє відобразити специфіку правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням контролю, залежно від специфіки органів, що його здійснюють. Адже завдання вищих органів влади та органів у сфері судоустрою щодо здійснення відповідного контролю значним чином відрізняються.

Отже, функціональний критерій надає можливість врахувати сутність відповідних актів реалізації права, а відповідно – й обрати належні засоби та напрями контролю. Розглянемо основні напрями та суб'єктів зовнішнього організаційного і внутрішнього організаційного контролю.

Засобами внутрішньої організаційної діяльності у сфері судоустрою можна вважати організацію діяльності апарату суду, процедури призначення суддів на адміністративні посади, організацію документообігу у судах, організацію розподілу справ в суді та ін.

В юридичній літературі організаційне забезпечення судової діяльності пов'язується із системою фінансових, матеріально-технічних, кадрових, інформаційно-методичних, організаційно-технічних заходів, що здійснюються з метою забезпечення здійснення правосуддя [4, с. 306]. Враховуючи спрямованість вказаних заходів, усі вони мають належати до зовнішньої діяльності. Відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 146 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р. (надалі – Закон «Про судоустрій і статус суддів») [5] одним з окремих напрямів забезпечення функціонування судової влади є гарантування достатнього рівня

соціального забезпечення суддів. Тому перелік напрямів зовнішньої діяльності має бути доповнено також належним соціальним забезпеченням суддів. За такими напрями можна характеризувати і напрями контрольної діяльності.

Ґрунтовний аналіз суб'єктів контролю за діяльністю судів і суддів та їхніх повноважень здійснив Д.Ю. Шпенюв. Дослідник виокремлює такі приклади напрямів парламентського контролю: затвердження бюджету судової системи; прийняття нормативних актів з питань прав та обов'язків суддів, рівня їхнього матеріального та соціального забезпечення тощо. Верховна Рада України визначає державну політику щодо розвитку судової влади, напрями її реформування, обирає суддів на посаду безстроково (у зв'язку з чим перевіряє відповідну інформацію щодо конкретних кандидатів) та ін. Вагомим суб'єктом контрольної діяльності щодо судової системи є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [2, с. 441–442]. У зв'язку із внесеними змінами до законодавства окремі висловлені дослідником положення втратили актуальність. Так, відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 70 Закону «Про судоустрій і статус суддів» призначення на посаду судді здійснюється Указом Президента України. Водночас інші висловлені положення зберігають свою актуальність. Тому відповідні суб'єкти здійснюють контроль стосовно як зовнішньої, так і внутрішньої діяльності у сфері судової влади.

Значення президентського контролю пов'язується, як правило, з реалізацією повноважень Президента України щодо призначення на посаду судді, а також з участю у формуванні окремих органів судової влади: Конституційного Суду України, Вищої ради юстиції [2, с. 441–442]. На сьогодні правонаступником Вищої ради юстиції можна вважати Вищу раду правосуддя, щодо якої наведені функції Президента України зберігають свою актуальність (ч. 2 ст. 131 Конституції України). Вказані види контролю Д.Ю. Шпенювим належать до зовнішнього контролю, але враховуючи сутність посади як структурної одиниці органу державної влади, такий контроль слід вважати внутрішнім. Тому Президента України теж слід розуміти як

універсального суб'єкта, що здійснює відповідний контроль в обох напрямках.

Відповідні повноваження варто констатувати також стосовно Кабінету Міністрів України (ч. 6 ст. 150, п. 1 ч. 1 ст. 152 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

Іншим важливим суб'єктом контролю щодо судової системи є органи суддівського самоврядування. Предметом такого контролю є дотримання суддями службової дисципліни та вимог суддівської етики, призначення голови суду та його звіт, належний рівень кваліфікації суддів [2, с. 442]. На сьогодні, з урахуванням змін, внесених до чинного законодавства, органи суддівського самоврядування можна визначити як універсальний суб'єкт, що наділений повноваженнями щодо контролю у сфері як зовнішньої, так і внутрішньої організаційної діяльності.

Ще одним суб'єктом контролю є голова суду. Предметом цього контролю визначено виконання рішень органів суддівського самоврядування, ведення судової статистики та узагальнення судової практики, розподіл повноважень між його заступниками та їх виконання [2, с. 443].

Наступним суб'єктом контролю є Верховний Суд України. Предметом його контролю визначено однаковість застосування норм законодавства. Як на окремі напрями здійснення контролю вказується на узагальнення практики застосування судами законодавства в подібних правовідносинах, аналіз та надання висновків щодо проектів законодавчих актів, що стосуються діяльності судової системи [2, с. 443]. Слід відзначити, що попри проведення на сьогодні судової реформи і, зокрема, прийняття Закону «Про судоустрій і статус суддів», вказані функції зберігають свою актуальність і виконуються далі Верховним Судом (ч. 2 ст. 36).

Попри детальність аналізу контрольних повноважень, слід вказати на неспірність наведеної наукової позиції. Так, викликає зауваження визначення як контрольної діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Зокрема, Д.Ю. Шпенюв вказує на значні повноваження, спрямовані на захист прав людини: право невідкладного прийому Го-

ловою Верховної Ради України, Генеральним прокурором України тощо; право бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Конституційного Суду України, інших визначених законом органів державної влади; право звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням; право безперешкодного відвідування органів державної влади (зокрема, судових) [2, с. 442]. Водночас реалізація цих прав не пов'язана з реалізацією якихось повноважень примусового характеру щодо «підконтрольного» об'єкта (суду, судді). Крім того, реалізація цих прав не має ознак постійності, що є іншою характерною рисою державного контролю [6, с. 276, 278]. Викликає певні зауваження також визначення самостійними напрямами контролю реалізація таких повноважень Верховного Суду України: щодо узагальнення практики застосування судами законодавства в подібних правовідносинах; аналіз та надання висновків щодо проектів законодавчих актів, що стосуються діяльності судової системи. Адже наведені вище міркування можна застосувати і до них також. Водночас позиція Д.Ю. Шпенюва може бути взята за основу для подальшого дослідження зовнішнього організаційного та внутрішнього організаційного контролю в діяльності судів і суддів.

Іншими суб'єктами зовнішнього організаційного контролю можна визначити органи, що забезпечують функціонування судової влади: Державна судова адміністрація України, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, органи суддівського самоврядування, Вища рада правосуддя. Р.В. Ігонін, досліджуючи питання адміністративно-правового забезпечення функціонування судів загальної юрисдикції та визначаючи суб'єктів вказаного забезпечення, додає до зазначених вище такі органи: судова міліція «Грифон» МВС України, Державна виконавча служба України [7, с. 428, 429]. Водночас станом на сьогодні слід вказати, по-перше, на істотне реформування правового статусу зазначених суб'єктів, і по-друге – на відсутність у їхніх правонаступників відповідних контрольних повноважень щодо діяльності судів і суддів.

Варто також враховувати наявність значної кількості законодавчих змін, на-

самперед зумовлених прийняттям наведеного вище Закону «Про судоустрій і статус суддів», наслідком яких є зміна складу суб'єктів зовнішнього організаційного контролю та їхнього правового статусу. Зокрема, з аналізу юридичних публікацій можна зробити висновки про такі найважливіші зміни, що стосуються здійснення внутрішнього організаційного контролю: перехід повноважень щодо переведення, звільнення суддів, надання згоди на їх арешт і утримання під вартою; тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя від Президента України та Верховної Ради України до Вищої ради правосуддя (п.п. 4–6 ст. 131 Конституції України), зокрема й повноважень щодо здійснення дисциплінарних проваджень стосовно суддів (ст. 108 Закону «Про судоустрій і статус суддів»); перехід повноважень щодо внесення подання Президенту України щодо призначення суддів на посаду до Вищої ради правосуддя (п. 1 ст. 131 Конституції України; п. 15 ч. 1 ст. 70 Закону «Про судоустрій і статус суддів»); реорганізація Верховного Суду України із створенням у його складі Великої Палати, що забезпечує узагальнення судової практики (п. 3 ч. 2 ст. 45 Закону «Про судоустрій і статус суддів»); створення при ВККС України Громадської ради доброчесності, яка допомагає комісії у встановленні відповідності судді або кандидата на посаду судді критеріям професійної етики (ст. 87 Закону «Про судоустрій і статус суддів»); скасування призначення на посаду судді строково із відповідними змінами щодо адміністративно-правових засобів формування суддівського корпусу. У зв'язку з наведеним неможливо окремо не відзначити створення Вищої ради правосуддя та Громадської ради доброчесності. Вища рада правосуддя, попри всі зміни у своїх повноваженнях порівняно з Вищою радою юстиції, може вважатись її наступником. Слід зауважити, що, на відміну від Вищої ради юстиції, Вища рада правосуддя має набагато більше представників судової влади у своєму складі: з 21 члена цих представників є 11 (ч. 2 ст. 131 Конституції України). Громадська рада доброчесності утворюється з метою спри-

яння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання (ст. 87 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Відповідно до ч. 3 ст. 87 вказаного Закону членами Громадської ради доброчесності є представники громадськості: представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти. В юридичних публікаціях звертається увага на необов'язковість її висновків для ВККС України, що відзначається як недолік Закону «Про судоустрій і статус суддів». Вважаємо, що варто приєднатись до такої позиції і вказати, що кращим варіантом було б запровадження обов'язку ВККС України мотивувати свою незгоду з рішенням Громадської ради доброчесності. Таким чином, додатковим суб'єктом внутрішнього організаційного контролю слід визначити Вищу раду правосуддя.

Висновки і пропозиції. За критерієм об'єкта правовідносин, у сфері яких здійснюється контроль щодо діяльності судів, слід визначити дві групи його суб'єктів: суб'єкти внутрішнього організаційного контролю та суб'єкти зовнішнього організаційного контролю. Перші здійснюють контроль у рамках правовідносин, що спрямовані на підтримання функціонування конкретного суду. Другі – у правовідносинах, що спрямовані на підтримання функціонування судової системи. Як приклад суб'єкта першої групи можна назвати голову суду. Прикладами суб'єктів другої групи є Державна судова адміністрація України, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, органи суддівського самоврядування. На сьогодні слід констатувати значні зміни у системі суб'єктів контролю щодо діяльності судів, які належать до сфери публічної влади. Створення теоретичного підґрунтя для вдосконалення правового статусу Громадської ради доброчесності, вирішення окремих проблемних питань діяльності Вищої ради правосуддя, підвищення ефективності взаємодії суб'єктів публічної влади як суб'єктів контролю щодо діяльності суду є предметом подальших наукових досліджень.

Список використаної літератури:

1. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України № 276/2015 від 20.05.2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 41. – Ст. 1267.
2. Шпенюв Д.Ю. Особливості контролю за службою суддів в Україні / Д.Ю. Шпенюв // Митна справа. – 2014. – № 6 (96). – Кн. 2. – Ч. 2. – С. 438–444.
3. Логоза Т.Б. Адміністративний контроль в діяльності господарських судів / Т.Б. Логоза // Офіційний веб-портал «Судова влада України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ks.arbitr.gov.ua/sud5024/8/8/743/>.
4. Теліпко В.Е. Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Науково-практичний коментар / В.Е. Теліпко ; ред. В.В. Молдован. – К. : Центр учб. літ-ри, 2011. – 528 с.
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України № 1402-VIII від 02.06.2016 р. // Офіційний вісник України. – 2016. – № 56. – Ст. 1935.
6. Адміністративне право : [підруч.] / [Ю.П. Битяк та ін.]. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
7. Ігонін Р.В. Адміністративно-правове забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.В. Ігонін ; Нац. ун-т держ. подат. служби України. – Ірпінь, 2013. – 490 с.

Ульяновская О. В. Систематизация субъектов публичной власти, осуществляющих контроль деятельности судов и судей

Статья посвящена систематизации субъектов публичной власти, осуществляющих контроль в отношении деятельности судов и судей.

Ключевые слова: *субъект публичной власти, судоустройство, суд, судья, государственный контроль.*

Ulyanovska O. The systematization of public authority subjects exercising control over courts and judges activities

The article is devoted to systematization of public authority subjects, exercising control over activities of courts and judges.

Key words: *public power subject, judicial power, court, judge, state control.*