

УДК 349.3(477)

М.І. ЛОГВИНЕНКО, канд. юрид. наук,
доц., Сумський державний університет

О.В. ЛЕБЕДЬ, Сумський державний університет

ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ В СУДОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ: ПОТРЕБА ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ

Ключові слова: *судове управління, органи судового адміністрування, судова реформа*

Після проголошення Україною принципу розподілу влад на законодавчу, виконавчу та судову гостро постала проблема наповнення задекларованої незалежності судів реальним змістом. Важливу роль у цьому процесі відіграє ефективна, незалежна від стороннього впливу, система адміністрування судової влади.

Традиційно, і не безпідставно, вважається, що найкращий досвід управління мають органи виконавчої влади. У науковців немає єдності щодо необхідності віднесення органів, які здійснюють судове управління, до виконавчої або судової влади, але враховуючи, що втручання виконавчої влади в судове управління створює додаткові небезпеки незалежності суду, набула поширення практика формування власних органів управління судової влади. Прикладом є оновлений статус Державної судової адміністрації України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, розширення повноважень органів суддівського самоврядування.

За час реформування вітчизняної судової системи на ній випробувано чимало моделей управління, та створено достатньо нових органів і структур. Проблеми організації ефективного управління в судовій владі досліджували такі вітчизняні науковці, як В.Б. Авер'янов, В.Д. Бринцев, Г.А. Кравчук, О.В. Красноборов, С.В. Прилуцький, А.О. Селіванов, А.А. Стрижак та інші; у то-

му числі у електронному науковому виданні «Форум права» на зазначену тематику розміщували статті І.В. Назаров, Г.Я. Наконечна, С.Ю. Обрусна, В.І. П'ятковський.

Але більшість досліджень проведені до останнього етапу судової реформи, тому їх практичні результати не можуть бути використані для нової моделі управління у зв'язку зі зміною статусу більшості органів управління. Значна частина наукових робіт присвячено аналізу окремих органів управління або організації управління в судах окремої спеціалізації.

Великі надії щодо підвищення ефективності роботи органів судового адміністрування покладались на Закон України «Про судострій і статус суддів» від 07.07.2010 р. (далі – Закон). Враховуючи напрацювання певного досвіду застосування Закону, дана стаття має на меті з'ясувати, чи задовольняє потреби в ефективному адмініструванні судової влади закріплена чинним законодавством система органів управління судовою системою України, чи вона потребує подальшого удосконалення та реформування. Наукова новизна полягає у комплексному дослідженні оновлених останнім етапом судової реформи органів управління як складових системи судового адміністрування.

Окремі функції управління в судовій системі здійснюють Президент України, Верховна Рада України, Кабінет міністрів України (в бюджетному процесі) та інші органи, що не належать до судової гілки влади. Більшість дослідників та експертів одностайні у висновку, що з метою забезпечення реальної незалежності судової влади, вплив цих інституцій має бути мінімізований.

Проаналізуємо роботу тих органів, для яких здійснення управління в судовій системі України є основною функцією.

1. Вища рада юстиції є конституційним органом відповідальним за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також за прийняття рішень

стосовно порушень суддями і прокурорами вимог щодо несумісності та у межах своєї компетенції про їх дисциплінарну відповідальність.

Статус Вищої ради юстиції, порядок формування її складу свідчить, що цей орган не можна віднести до жодної з гілок влади.

Квотний принцип формування цього органу був покликаний створити додаткові гарантії захисту від тиску з боку виконавчої влади, проте не в повній мірі відповідає європейським традиціям незалежності судової влади.

Резолюція 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» з цього проводу вказує, що склад Вищої ради юстиції суперечить принципу поділу влади й також підриває незалежність судової системи; тому асамблея просить ухвалити поправки до відповідних законів та реально усунути представників Верховної Ради, Президента України та прокуратури від членства у Вищій раді юстиції [1]. Хоча на думку окремих експертів, саме такий формат Вищої ради юстиції є засобом забезпечити суди системою управління, що запобігає перетворенню суддів на замкнену спільноту і забезпечує певну координацію з іншими гілками влади.

2. Вища кваліфікаційна комісія суддів України забезпечує формування суддівського корпусу, здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів місцевих та апеляційних судів, здійснює інші повноваження, передбачені законом.

Як постійно діючий орган у системі судової України функціонує з часу набуття чинності Закону. Зі змісту ст.92 більшість у її складі становлять судді, які призначаються самими суддями.

Організація спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, підготовка суддів, підвищення їх кваліфікації, проведення науково-дослідної роботи покладено на Національну школу суддів, що утворена рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України 21.12.2010 р.

Національна школа судді активно працює в галузі підвищення кваліфікації діючих суддів та працівників апаратів, але з часу її створення не відбулось жодного призначення на посаду судді за передбаченою Законом процедурою з направленням кандидатів, які успішно склали іспит та пройшли необхідні перевірки, для проходження спеціальної підготовки.

Окремі задачі та напрямки роботи створеної в системі судових органів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України збігаються з повноваженнями Вищої ради юстиції. Дублювання деяких функцій цих органів закладено в самому законодавстві, наприклад:

1. Вища кваліфікаційна комісія суддів України вносить до Вищої ради юстиції рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді для подальшого внесення відповідного подання Президентові України (п.4 ч.1 ст.91 Закону).

2. Суд, який ухвалив обвинувальний вирок щодо судді, негайно повідомляє про це Вищу кваліфікаційну комісію суддів України. У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо судді Вища кваліфікаційна комісія суддів України повідомляє про це Вищу раду юстиції, яка вносить подання про звільнення судді з посади (ст.106 Закону).

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо судді Вища кваліфікаційна комісія суддів України повідомляє про це Вищу раду юстиції, яка вносить подання про звільнення судді з посади. Фактично закон закладає для Вищої кваліфікаційної комісії суддів України функцію з механічного пересилання вироку, проте не встановлює наслідків невиконання цієї функції.

Такі протиріччя призводять до різного бачення перспектив цих органів аж до ліквідації одного з них.

Більшість у складі Вищої кваліфікаційної комісії судді України становлять судді, які призначаються самими суддями. Це створює певну протигагу до Вищої ради юстиції, в

якій за конституційною моделлю її складу представники суддівського самоврядування призначають лише трьох членів з 20.

Сучасний формат роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обумовлений необхідністю та європейською традицією розглядати питання призначення та дисциплінарної відповідальності суддів органом сформованим в судовій владі самими судьями і є певною гарантією незалежності судової влади, але за умов забезпечення у перспективі більшості представників суддівського корпусу в складі Вищої ради юстиції, існування двох вищих органів з близькими, а часом дублюючими повноваженнями сформованих з дотриманням більшості у їх складі суддів було б не виправданим.

3. Державна судова адміністрація України утворена Указом Президента України № 780/2002 від 29.08.2002 р. як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. У відповідності до Закону Державна судова адміністрація України віднесені до судової гілки влади та підзвітна з'їзду суддів України.

Основними завданнями Державної судової адміністрації України є організаційне забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів»; забезпечення належних умов діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування тощо. Представляє суди у бюджетному процесі у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України.

Державна судова адміністрація України здійснює функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності всіх судів загальної юрисдикції крім Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів, діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, органів суддівського самоврядування, Національної школи суддів Укра-

їни та Державної судової адміністрації (ст.142 Закону). У першій редакції Закону розпорядниками бюджетних коштів були суди загальної юрисдикції, але це створювало організаційні проблеми: необхідність у бухгалтерській службі для кожного суду.

Маючи незначний досвід роботи як органу судової, а не виконавчої влади, Державна судова адміністрація України має знайти баланс між необхідністю організації в судах різної спеціалізації ефективної роботи за багатьма напрямками: ведення судової статистики, облік судового збору, кадрової роботи тощо та уникнення від впливу на суди, який може розглядатись як втручання у здійснення судочинства. Цей процес потребує активнішої координації з судами та органами управління судової влади, та ускладнюється неналежним фінансовим забезпеченням.

Відповідно до Закону організаційне забезпечення діяльності органів судової влади здійснює Державна судова адміністрація України, а організаційне забезпечення роботи суду – апарат суду. Отже, апарат суду та органи Державної судової адміністрації України, в частині забезпечення діяльності судів, є ланками однієї ієрархічної структури. Проте, такий підхід окремими керівниками судів сприймається як обмеження повноважень голови суду, що не сприяє координації роботи між судами та Державною судовою адміністрацією України.

4. Суддівське самоврядування діє для вирішення питань внутрішньої діяльності судів. Коло його компетенції визначено досить широко. До внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані із здійсненням правосуддя (ч.3 ст.113 Закону).

У період між з'їздами суддів України вищим органом суддівського самоврядування є Рада суддів України. Цей орган має значні повноваження:

– затверджує Положення про автоматизовану систему документообігу суду (ст.15 За-

кону), Положення про автоматизовану систему визначення члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ст.94), Положення про Державну судову адміністрацію України (ст.145), Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції (ст.15), погоджує Положення про службу судових розпорядників (ст.153);

– затверджує зразки мантиї та нагрудного знаку судді (ст.16), зразки посвідчень судді, судді у відставці, народного засідателя, присяжного (ст.50), а також здійснює повноваження визначенні ст.127 Закону, зокрема призначає та звільняє Голову Державної судової адміністрації України та його заступників, здійснює контроль за організацією діяльності судів;

– затверджує перелік судових рішень судів загальної юрисдикції, що підлягають включенню до Єдиного державного реєстру судових рішень;

– опікується соціальним захистом суддів (питання оплати праці, нарахування відпуск та дотримання інших соціальних гарантій).

Специфіка повноважень Ради суддів України в тому, що значна їх частина передбачає нормотворчу діяльність, розробку та затвердження Положень, які регулюють найважливіші напрямки роботи органів судової влади. Ця відповідальна місія передбачає ґрунтовну розробку проектів, збір пропозицій, погодження з безпосередніми виконавцями. Результатом має стати стабільний документ, що забезпечує ефективне регулювання в певній сфері. Це досить складне завдання для структури, що працює у формі засідань та складається з 11 суддів, які не звільненні від виконання повноважень за основним місцем роботи.

Внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якими виключено норму про те, що судді, які обіймають адміністративні посади в судах не можуть бути обраними до складу Ради суддів України, хоч і підвищує авторитет адміністративних посад, але ще більш ускладнює умови робо-

ти цього органу [2].

Як наслідок, підготовлені документи мають недоліки, а процедура внесення змін до них значно ускладнена (відповідно до Положення про Раду суддів України члени Ради можуть ініціювати розгляд певного питання лише у разі наявності відповідного доручення конференцій або Рад суддів) [3].

Наприклад, за час дії Положення про автоматизовану систему документообігу суду [4] з 26.11.2010 р. зміни до нього вносились 7 разів:

– від 24.12.2010 р. – введено перелік випадків у яких призначення судової колегії відбувається без здійснення автоматичного розподілу справ;

– від 21.01.2011 р. – з обов'язкових документів, які створювались при проведенні автоматичного розподілу виключено протокол розподілу справ між суддями, протокол повторного розподілу та реєстр автоматичного розподілу;

– від 24.06.2011 р. – розширено перелік випадків у яких призначення судової колегії відбувається без здійснення автоматичного розподілу справ;

– від 23.12.2011 р. – закріплено, що технічний супровід і підтримка роботи програми автоматизованого документообігу здійснюється на підставі договорів укладених між адміністратором (ДП «Інформаційні судові системи») та судами (або адміністратором та ДСА України);

– від 25.05.2012 р. – змінено вимоги до єдиного унікального номера справи, а також період розрахунку навантаження з 365 днів до періоду з початку кожного календарного року;

– від 26.10.2012 р. – запроваджено нововведення, пов'язані з набуттям чинності Кримінальним процесуальним кодексом України;

– від 25.02.2013 р. – розширено перелік документів, які передаються раніше визначеному судді без авто розподілу, розширені норми про реєстрацію кореспонденції.

З перерахованих змін лише одні (від

26.10.2012 р.) пов'язані з приведенням Положення у відповідність до змін законодавства, а більшість змін, маючи на меті полегшення роботи з автоматизованою системою документообігу, звужувала підстави застосування автоматичного розподілу (від 24.06.2011 р., 24.12.2010 р., 25.02.2013 р.) та ускладнювала контроль за його здійсненням (від 21.01.2011 р.).

Це дає підстави стверджувати, що статус та форма роботи Ради суддів України не сприяють ефективному виконанню широкого кола повноважень, якими наділено цей орган. Законодавче визначення статусу, форм роботи та повноважень суддівського самоврядування потребує удосконалення.

Крім названих, не виключено створення і нових органів в системі управління судової влади. Стратегічним планом розвитку судової влади України на 2013–2015 роки, затвердженим Радою суддів України 21.12.2012 р., передбачено питання реструктуризації чи можливого підпорядкування судам системи виконання судових рішень та подальше зміцнення органів суддівського самоврядування [5].

Аналізуючи роботу органів управління судової влади, можна узагальнити, що всі вони виступають суб'єктами адміністративно-правових відносин управлінського, організаційного змісту. Всі названі органи, крім Вищої ради юстиції, належать до судової гілки влади та в нинішньому статусі існують з 2010 р. Отже, не мають значного досвіду функціонування.

Їх системний аналіз вказує, що закріплена Законом модель управління в судовій владі, яка поєднує елементи державного управління та самоуправління, а також статус органів управління потребують подальшого удосконалення: розробки деталізуючи нормативних актів (в сфері функціонування органів суддівського самоврядування, фінансування судової влади, використання інноваційних підходів в судовому адмініструванні) та внесення змін до законодавства, у тому числі Конституції України (в частині повноважень

Президента України і Верховної Ради України щодо призначення та звільнення суддів та розділу «Правосуддя»).

Це обумовлено суперечністю деяких норм (зокрема щодо призначення суддів та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності), протиріччями між наданими повноваженнями та можливостями їх здійснення (наприклад у ДСА України та Ради суддів України), неповнотою нормативного регулювання, а також удосконаленням системи співвідношення та підпорядкування між органами управління в судовій системі України, необхідністю дальшого розвитку правосуддя.

В цьому контексті не можна не погодитися з влучним зауваженням І.В. Назарова: «...в Україні питанню управління судами на рівні законодавства приділяють стільки ж уваги, скільки незалежності судової влади у Радянському Союзі» [6, с.700].

Враховуючи досвід впровадження та застосування Закону України «Про судоустрій і статус суддів», всі зміни у цій сфері повинні здійснюватись після глибокої попередньої розробки із залученням науковців та практиків, з урахуванням всіх можливих наслідків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Резолюція 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні»: від 26.01.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_a57.
2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури»: від 18.09.2012 р., № 5288-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5288-17>.
3. Положення про Раду суддів України / затв. з'їздом суддів України: від 16.09.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/969076/54766797863>.

4. Положення про автоматизовану систему документообігу суду / затв. Радою суддів України : від 26.11.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.court.gov.ua/969076/Ppasds1>.

5. Стратегічний план розвитку судової влади України на 2013–2015 роки / затв. Радою суддів України : від 21.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://court.gov.ua/969076/rsusp>.

6. Назаров І. В. Європейський досвід у сфері організації управління судовою системою / І. В. Назаров // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 700–705 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11nivucc.pdf>.

Логвиненко М. І. Органи управління в судовій системі України: потреба подальшого реформування / М. І. Логвиненко, О. В. Лебедь // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 303–308 [Електронний ресурс].

Проаналізовано роботу органів судового адміністрування: Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації України, органів суддівського самоврядування. Особливу увагу звернуто на проблеми, які перешкоджають ефективній роботі органів управління. Зроблено висновки щодо необхідності удосконалення їх нормативного регулювання.

Логвиненко Н.И., Лебедь А.В. Органы управления в судебной системе Украины: необходимость дальнейшего реформирования

Проанализирована работа органов судебного администрирования: Высшего совета юстиции, Высшей квалификационной комиссии судей Украины, Государственной судебной администрации Украины. Особое внимание уделено проблемам, которые препятствуют эффективной работе органов управления. Сделаны выводы о необходимости усовершенствования их нормативного регулирования.

Logvinenko M.I., Lebedev O.V. Administrative Bodies in the Judicial System of Ukraine: the Need for Further Reform

The work of judicial administration: High Council of Justice, High Qualifications Commission of Judges of Ukraine, State Court Administration of Ukraine, judicial self-governance bodies Analyzed. Special attention is paid to problems that impede the effective operation administrative bodies. The conclusions about the need to improve their regulatory frameworks are made.