

Юлія ЧУПРИНА

*Національна академія державного управління  
при Президентові України*

*Харківський регіональний інститут державного управління*

## **СУДОВА ВЛАДА В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ**

**Досліджуються наслідки імплементації в національну модель судуострою міжнародних правових стандартів, аналізуються проблемні питання дії принципу верховенства права під час здійснення правосуддя і пропонуються шляхи щодо усунення недоліків, зумовлених незавершеністю конституційної та судової реформ.**

**Ключові слова:** судова влада, конституційна реформа, функції судів, суддівське самоврядування.

***Юлія Чуприна. Судебная власть в Украине в контексте конституционных реформ***

Исследуются последствия имплементации в национальную модель судуостройства международных правовых стандартов, анализируются проблемные вопросы действия принципа верховенства права во время осуществления правосудия и предлагаются пути искоренения недостатков, обусловленных незавершенностью конституционной и судебной реформ.

Ключевые слова: судебная власть, конституционная реформа, функции судов, судейское самоуправление.

***Yuliya Chuprina. Of judicial power in Ukraine in the context of constitutional reform***

Investigate the effects of the implementation model in national judicial system of international legal standards, issues of rule of law during the administration of justice and the ways to address shortcomings caused by incompleteness of the constitutional and judicial reforms.

Key words: judicial power, constitutional reform, functions of the courts, judicial authorities.

Останніми роками у світовій та вітчизняній літературі актуалізуються питання щодо шляхів підвищення ефективності діяльності як публічних, так і приватних інституцій. Такі напрацювання не обминають питання щодо застосування досягнень науки управління в діяльності правоохоронних органів, упровадження ефективних управлінських практик в роботу судів та судових адміністрацій. Підвищення ролі судочинства, його впливу на розвиток соціальних процесів, економіки, психологічний стан суспільства та приватне життя громадян потребує формування системи адекватного та ефективного контролю за судовою діяльністю.

Питання судуострою та судочинства приваблює практиків і вчених різних сфер науки, знаходить своє відображення в наукових

дослідженнях останніх років В. Ю. Большакова, В. Д. Бринцева, Ю. Д. Северина, В. В. Сташиса, А. А. Стрижака, А. М. Хливнюка, Ю. С. Шемчушенка, М. К. Якимчука та ін.

Теоретико-методологічним підґрунтям дослідження даного питання є праці провідних вітчизняних та зарубіжних науковців з теорії державного управління та конституційного права В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, В. Д. Гавловського, Р. А. Калюжного, Н. Р. Нижник, О. П. Рябченко, В. С. Цимбалюка, В. О. Шамрая та ін. Та, незважаючи на досить велику кількість наукових праць, питання державного управління судовою діяльністю залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування підходів до вдосконалення діяльності судової влади в Україні в період конституційних реформ.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про судуострій і статус суддів» судова влада в Україні здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно з законом та відповідно до конституційних засад поділу влади [9, с. 3]. У ст. 126 Конституції України підкреслюється, що незалежність і недоторканність суддів гарантується Конституцією і законами України [5, с. 48].

Проте майже десятилітній досвід правозастосування законодавства України про судуострій дає підстави для твердження, що процесом реформування закладена лише основа для побудови моделі управління в судах, що відповідає вимогам правової держави. Більшість недоліків можливо усунути за рахунок постійного вдосконалення законодавчої бази. Водночас у межах створеної моделі можливе застосування комплексу заходів, що дадуть змогу підвищити ефективність організаційного забезпечення діяльності всіх ланок судової системи. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів передбачає здійснення таких заходів лише на базі чинного законодавства, що не може задовольнити сучасне суспільство, яке очікує істотного підвищення якості правосуддя [6].

Не випадково вчені України критично висловлюються з приводу діючої в нашій державі громіздкої, витратної і в цілому неефективної системи державного управління. Ю. С. Шемчушенко вважає, що його нові управлінські інститути утворюються та реформуються без урахування науково обґрунтованих функцій органів управління, повноважень їх посадових осіб, визначення потреби в кадрах та їх системи загалом [3]. Усе зазначене стосується й управлінських структур судової влади. Державному управлінню судовою системою властиві всі ознаки управління, які є у структурах законодавчої та виконавчої влади, з урахуванням специфіки судової влади, обумовленої незалежністю суддів і самостійністю судів [10, с. 44].

Є всі підстави погодитися з думкою В. Ю. Большакова, що держава є способом спільного існування системи соціальних структур, які мають відокремлені управлінські вертикалі (три гілки влади) [1, с. 311].

Однією з передумов незалежності судів на місцях є забезпечення повного фінансування їх діяльності з Державного бюджету, що пояснюється наявністю в законодавстві норм, що забороняють надання коштів судам з місцевих бюджетів. У Концепції судово-правової реформи підкреслювалося, що її необхідність продиктована гострою кризою в судах, яка також склалася й у матеріально-технічному забезпеченні судової діяльності. Більше ніж 80 % судів розташовано в приміщеннях, непристосованих для здійснення правосуддя, які не відповідають елементарним вимогам. У судах також погані умови для прийому відвідувачів, меблі та обладнання не поновлювалися протягом багатьох років, фінансування витрат на канцелярські товари, поштові відправлення, охорону будинків та оплату енергоресурсів було майже зупинено.

Загальноновизнаним є факт, що зі створенням Державної судової адміністрації ситуація з матеріально-технічним забезпеченням діяльності судів України відчутно покращилася. Крім поточної роботи на Державну судову адміністрацію покладено обов'язок щодо розробки й прийняття державних програм матеріально-технічного забезпечення судів за напрямками: капітальне будівництво будинків судів, капітальний ремонт і реконструкція існуючих будинків і нових приміщень, забезпечення судів транспортом, засобами зв'язку, сигналізацією та іншими технічними засобами, оргтехнікою та обладнанням, меблями; комп'ютеризація та інформатизація судової діяльності, фінансування поточної діяльності (сплата за енергоресурси, поштові витрати, виплати учасникам процесу, народним засідателям тощо).

Як вважає А. М. Хливнюк, Державну судову адміністрацію одночасно слід вважати органом судового управління й органом судової влади, який виконує функції від імені держави у сфері організаційного забезпечення діяльності судів з метою створення належних умов для функціонування судової влади [11, с. 15]. Ми вважаємо, що Державна судова адміністрація України повинна бути реальним механізмом, який втілює в життя принципові рішення органів суддівського співтовариства. Отже, основні зусилля Державної судової адміністрації повинні бути зосереджені на практичному вирішенні стратегічних завдань, таких як підвищення доступності громадян до правосуддя, забезпечення самостійності судів та незалежності суддів, підвищення авторитету судової влади. Слід наголосити, що робота з підготовки проекту нового положення про Державну судову адміністрацію України тривала протягом кількох років. Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2010 р. Державну судову адміністрацію України нарешті інтегровано до системи судової влади України.

Справедливо можна зазначити, що вже сьогодні існують можливості для впровадження в управлінський процес багатьох теоретичних і практичних рекомендацій у межах чинної законодавчої бази. Проте в таких умовах це багато в чому залежить від індивідуальних особливостей і професійного рівня управлінців – керівників регіональних обласних судів і начальників територіальних управлінь судової адміністрації. Конституцією України чітко визначено процедуру обрання голів Верховного Суду і Конституційного Суду України, надавши такі повноваження Пленуму Верховного Суду України і пленарному засіданню Конституційного Суду України (частина друга ст. 128 і частина п'ята ст. 148). Щодо всіх інших адміністративних посад у судах Конституція не наголошує.

На початку третього тисячоліття у світовій практиці домінують два концептуальних підходи щодо вимог до кандидатур на заняття посад голів судів регіонального й місцевого рівнів. Перший – посаду має займати суддя саме цього суду, а другий – повноваження може взяти на себе суддя будь-якого іншого суду. На жаль, в Україні складається ситуація, коли на черговому етапі судової реформи не береться до уваги багаторічний попередній досвід, а найчастіше, як справедливо зауважує В. В. Сташис, не враховуються позитивні результати попереднього етапу перетворень [7, с. 7].

Майже всі загальноновідомі теорії управління декларують, що найвищий рівень ефективності виконання функціональних обов'язків всіма структурними підрозділами організації досягається за наявності чіткої системи централізованого управління, що розумно поєднується з принципами єдиначальності та колегіальності. З урахуванням зазначеного П. С. Таранов вважає, що систему організаційного забезпечення діяльності місцевого суду слід будувати з дотриманням принципів, розроблених сучасною наукою управління [4].

При цьому потрібно зважати на специфіку судової діяльності та необхідність забезпечувати: чітке розмежування функцій між структурними підрозділами та повноважень між їх працівниками; відповідність прав, обов'язків, ступеня відповідальності конституційним основам і нормам спеціальних законів, підзаконних нормативних актів; запобігання подвійного підпорядкування; персональну відповідальність за неналежне виконання покладених обов'язків; чітку взаємодію структурних підрозділів та їх співробітників щодо налагодження системи взаємозамінності; функціонування чіткої системи контролю; побудову структурних підрозділів з урахуванням рекомендацій соціальної психології (один керівник на 5 – 7 працівників або відповідних ланок (служб)).

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» нарешті детально визначено функції і повноваження територіальних управлінь Державної судової адміністрації України, зокрема:

– територіальні управління діють відповідно до положення про них, затвердженого Головою Державної судової адміністрації України;

– територіальні управління є юридичною особою, мають печатку, самостійний баланс і рахунки в органах Державного казначейства України;

– структура і штатний розпис територіального управління Державної судової адміністрації України затверджується Головою Державної судової адміністрації України за поданням начальника територіального управління Державної судової адміністрації України тощо.

Наведений аналіз дає підстави для класифікації функцій і повноважень голів місцевих судів, які реалізуються в системі регіонального управління судами. Заступник голови Конституційного Суду України В. Д. Бринцев пропонує розподілити їх на п'ять груп [2, с. 197]:

#### 1. Кадрова функція:

– забезпечення державного замовлення для направлення на навчання до юридичних вищих навчальних закладів, забезпечення виробничої практики та стажування студентів, участь у державному розподілі, формування резерву на суддівські посади, поточна робота з резервом, підготовка кандидатур для конкурсного відбору, підготовка до складання кваліфікаційних іспитів, робота з резервом (із рекомендованих на суддівські посади);

– забезпечення процесу вступу на посаду, організація приведення до присяги, «введення» в спеціальність, проведення кваліфікаційних атестацій;

– створення системи регіональної професійної підготовки, організація наставництва та процесу самостійного підвищення рівня професійної майстерності;

– безстрокове наділення повноваженнями суддів обласних і місцевих судів;

– система юридичної відповідальності суддів за вирішення скарг на дії та бездіяльність суддів непроцесуального характеру, реалізація повноважень щодо прийняття рішень про ініціювання відповідальності.

2. Функція фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності судів (суддів). На нашу думку, у законодавчому та організаційно-методичному забезпеченні виконання цієї функції в правозастосовній практиці найчіткіше. У разі повного (100 %) фінансування потреб судів виникають передумови для позитивної оцінки цієї сторони діяльності управлінських структур.

3. Функція організаційного забезпечення здійснення правосуддя, судового контролю:

– нормативне й методичне забезпечення;

– заходи щодо підвищення ефективності судової діяльності

– шляхом участі в процесі «управління» навантаженням суддів та інших працівників апарату;

– координація діяльності судів і виконавчої служби в процесі виконання судових рішень;

– сприяння оперативності правосуддя (забезпечення конвоювання утримуваних під вартою, явки інших учасників судового процесу).

4. Удосконалення нормативної бази, що регулює (забезпечує) судову діяльність:

– планування й організація аналітичної роботи (аналіз та узагальнення судової практики), за результатами якої надаються адміністративні розпорядження щодо усунення виявлених недоліків і вжиття заходів щодо підвищення ефективності роботи;

– внесення подань до вищих судових інстанцій щодо розгляду питання про необхідність прийняття відповідних постанов Пленуму Верховного Суду України, інших відповідних рекомендацій;

– розробка й прийняття локальних нормативних актів регіонального рівня;

– підготовка пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства.

#### 5. Координація діяльності, керування апаратами судів:

– застосування всіх методів і прийомів звичайного внутрішньосистемного менеджменту.

Отже, запропонований системний аналіз наявних проблем надає підстави для висновків про необхідність подальших законодавчих кроків для унормування співвідношення повноважень керівників територіальних управлінь Державної судової адміністрації з повноваженнями і функціями голів обласних судів, місцевих судів і органів суддівського співтовариства.

Певним чином це обумовлено сучасним розумінням принципу незалежності суддів і конституційних повноважень у сфері органів суддівського співтовариства, що впливають із положення стосовно того, що для вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні діє суддівське самоврядування – самостійне колективне вирішення зазначених питань судьями, передбачене частиною першою ст. 113 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

У зв'язку з цим вважаємо важливим з'ясування переліку питань щодо повноважень суддівського самоврядування. Серед них найважливішими з боку суддівського самоврядування, на наш погляд, є забезпечення гарантій самостійності судів і незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утвердження незалежності суду, захисту суддів від втручання в їх діяльність, а також підвищення рівня роботи з кадрами в системі судів.

До питань внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не

пов'язані зі здійсненням правосуддя.

Важливе значення для корегування курсу організаційного забезпечення судової діяльності на сучасному етапі конституційних реформ матимуть постанови спільних розширених засідань Президії Верховного Суду України, президії Ради суддів України та колегії Державної судової адміністрації, які повинні відійти від багаторічного досвіду радянського періоду стосовно прийняття рішень на спільних засіданнях Міністерства юстиції та Президії Верховного Суду.

За усталеним порядком такі спільні засідання перетворювалися в щорічні підсумкові або, у виняткових випадках, тематичні з питання щодо стану здійснення правосуддя в певному регіоні. Аналіз підсумкових документів таких слухань свідчить про те, що постанови містили заходи, які зобов'язують підвідомчі органи підвищити ефективність правосуддя, що полягатиме в тому, аби «звернути на щось увагу суддів», «проаналізувати діяльність суддів», «завершити перегляд», «систематично проводити навчання», «орієнтувати суди на уникнення недоліків», «забезпечити повний і всебічний розгляд скарг громадян», «розглянути на засіданні», «вжити заходів» тощо [8, с. 14].

Слід зазначити, що не всі пропозиції, висловлені вченими й практиками ще на початку реалізації Концепції судово-правової реформи, вивчені й запроваджені неналежним чином. Зокрема, залишилася нереалізованою пропозиція стосовно створення при Верховному Суді України Вищої ради судової адміністрації, до функцій якої пропонувалося віднести розпорядження коштами Державного бюджету, виділеними на судову владу; сприяння побудові матеріально-технічної бази судів; підбір і навчання суддів і державних службовців судової системи; забезпечення виконання судових рішень шляхом створення спеціальної системи [12, с. 60].

Головним недоліком сучасного етапу судово-правової реформи є відсутність всебічного аналізу перетворень, які відбулися внаслідок реалізації Концепції (1992 р.). Наявність такого аналізу дозволила б під час прийняття Концепції судівництва (2007 р.) скорегувати курс реформ, усунути недоліки, тим самим зміцнити фундамент реформи і чіткіше визначити її подальший курс.

Нескінченний процес реформування породжує невизначеність механізму захисту прав і законних інтересів суб'єктів правовідносин. Логічним завершенням судово-правової реформи має бути закладення засад побудови правової держави, створення умов для реальної дії принципів поділу влади, верховенства права, самостійності судів, незалежності суддів тощо.

Юридична наука в цілому не спрацювала на випередження. Нині на рівні доктрини відсутнє визначення основних понять, починаючи з поняття судової влади, її функцій, особливостей системи, засад

організаційного забезпечення, що стане предметом подальших досліджень.

### Список використаних джерел

1. **Большаков В. Ю.** Эволюционная теория поведения / В. Ю. Большаков. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2001. – 494 с.
2. **Бринцев В. Д.** Стандарты правовой державы: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія / В. Д. Бринцев. – Х. : Право, 2010. – 464 с.
3. **Державотворення і право творення в Україні: досвід, проблеми, перспективи** : монографія / за ред. Ю. С. Шемчушенка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. – 656 с.
4. **Інформатизація** управління соціальними системами (організаційно-правові питання теорії і практики) : навч. посіб. / В. Д. Гавловський, Р. А. Калюжний, В. С. Цимбалюк та ін. ; за ред. М. Я. Швеця, Р. А. Калюжного. – К. : МАУП, 2003. – 336 с.
5. **Конституція** України. – Х. : ПП ІГВІНІ, 2007. – 64 с.
6. **Концепція** вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні: Указ Президента України від 10 трав. 2006 р. № 361/2006 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 19. – Ст. 1376.
7. **Отчет** Генерального директора Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации А. В. Гусева на VI съезде судей // Рос. юстиция. – 2005. – № 1 – 2. – С. 21 – 27.
8. **Про стан** здійснення судочинства у 2004 році і завдання на 2005 рік: постанова Пленуму Верховного Суду України від 18 лют. 2005 р. // Вісн. Верхов. Суду України. – 2005. – № 3. – С. 14 – 16.
9. **Про судоустрій** і статус суддів : Закон України. – Х. : Цапко Д. М., 2010. – 165 с.
10. **Стрижак А. А.** Державна судова адміністрація України як орган організаційного забезпечення діяльності судової системи / А. А. Стрижак // Вісн. Верхов. Суду України. – 2005. – № 11 (63). – С. 44 – 47.
11. **Хливинок А. М.** Правовий статус Державної судової адміністрації України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Хливинок А. М. ; Акад. адвокатури України. – К., 2009. – 20 с.
12. **Шишкін В.** Проблеми судової реформи в Україні / В. Шишкін // Укр. право. – 1995. – № 1 (2). – С. 52 – 60.

*Надійшла до редколегії 05.11.10*