

УДК 347.97/.99(472.2)

І.В. НАЗАРОВ, канд. юрид. наук, доц.,
Національний університет «Юридична академія
України імені Ярослава Мудрого»

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ СУДОВОЮ СИСТЕМОЮ

Ключові слова: судова система, судове управління, суд, судова влада

Сучасні судові системи традиційно вивчаються та аналізуються з питань принципів їхньої побудови, структури, наявності або відсутності спеціалізованої юстиції, іноді порядку створення судових органів і майже завжди головна увага приділялася незалежності суддів і самостійності судів. Питання структури судових систем та їх організаційного забезпечення в окремих європейських державах розглядалися певним чином у роботах Т.М. Анакіної, Я. Андрієнко, О.С. Безнасюка, В.Д. Бринцева, Л.М. Ентіна, Н.С. Малихіної, Л.М. Москвич, С.Ю. Обрусної, А. Осетинського, С.В. Прилуцького, Х.У. Рустамова, Н.В. Сібільової, В.І. Шишкіна, С. Штогуна, М.В. Ярової та ін. Але питання управління судами або судовою системою в цілому предметом детального і глибокого дослідження стають досить рідко.

На цей час саме питанням ефективності роботи органів судової влади, суспільного контролю необхідно приділяти більшу увагу. Для їх визначення необхідно на судові органи подивитися з іншого боку, ніж це прийнято. Не як на спеціальні органи, що здійснюють правосуддя, яким держава повинна всіма можливими способами гарантувати незалежність і невторканість, а суддівському корпусу – недоторканість. А у більш широкому змісті, як на орган, який від імені держави надає суспільству послуги з розгляду й вирішення виникаючих правових суперечок. Кінцевим користувачем послуг, надаваних судовою

системою, повинен бути не суддя, а все суспільство. Для того, щоб визначити, наскільки суд працює ефективно й наскільки якісно здійснюється правосуддя, необхідні зовнішній контроль й організована система управління судами. У цьому випадку ми звернемо увагу саме на системи управління.

Розглядаючи питання управління судовою системою або судами, спочатку, необхідно визначитися з тим, що ми розуміємо під цим терміном. Дати відповідь на таке питання можна тільки за допомогою аналізу зарубіжної практики, оскільки, як відзначалося раніше, в Україні питання управління судами на рівні законодавства приділяють стільки ж уваги, скільки незалежності судової влади у Радянському Союзі.

У країнах Європейського Союзу повноваженнями в цій сфері наділені як органи виконавчої влади в особі відповідного міністерства (наприклад, міністерства юстиції), які зобов'язані забезпечити належну й доцільну витрату бюджетних коштів, оскільки це є елементом реалізації державної політики. Так і судові відомства, які займаються розподілом кадрових і фінансових ресурсів судової системи й несуть відповідальність перед парламентом або міністерством за виконання цієї функції. Проведена ними політика відносно судових інстанцій охоплює широке коло питань: від таких, що мають близьке відношення до процесу прийняття суддями своїх рішень (зокрема, встановлення обмежень по строку винесення судового рішення) до питань, що відносяться до адміністративної підтримки діяльності судів й інших послуг.

В основі підходів до організації управління, що розроблюються такими державними інститутами як Міністерство юстиції або Рада юстиції (орган суддівського самоврядування), знаходиться прагнення зрозуміти й оцінити функціонування судової системи в термінах результативності (таких як кількість розглянутих справ). Найбільш оптимальним, компромісним варіантом управління

судами вважається такою, коли питання зовсім управлінського характеру, пов'язані з розподілом ресурсів, плануванням кадрового забезпечення й ін. вирішуються на спільних зборах, на яких присутні як представники відповідного міністерства, так і керівники всіх судових органів.

Але навіть такий компромісний варіант не завжди знаходить підтримку серед суддів. Деякі з них вважають участь центрального органу виконавчої влади у роботі по визначенню цілей і завдань для судових органів такою, що суперечить конституційно закріпленому принципу незалежності суддів. Інші стверджують, що запровадження системи управління «за результатами» приведе до того, що увагу суддів буде сконцентровано в основному на кількості справ у судовому провадженні й на дотриманні встановлених строків і це приведе до зниження якості роботи суддів і рішень, що виносять ними [1, с.176].

З огляду на такий настрій, у різних країнах Європи система управління судами має свої особливості. Наприклад, в Італії органи виконавчої влади беруть участь в управлінні лише апаратів судів. У цій країні здійснюється оцінка результатів, досягнутих адміністративними менеджерами (керівник апарату суду) кожного судового органа, від результатів якої залежать їхня заробітна плата й службова кар'єра. При цьому наслідки оцінки не зачіпають голови суду або суддів [2].

У Фінляндії Міністерство юстиції веде спільну із судами роботу із впровадження в практику системи управління «за результатами», яка застосовується як відносно кожного судді (поки як експеримент), так і щодо судової системи в цілому. Ця система оцінює роботу суддів на основі таких показників як їхня продуктивність, економічність й ефективність.

В Іспанії питаннями управління займається Рада по справах правосуддя (аналог Вищої ради юстиції України). Розроблені нею міри є засобом визначення оплати праці й іншої винагороди суддів залежно від продуктивності їхньої роботи. Вони включають як

бонуси, так і штрафи в розмірі до 10 % заробітної плати [3, с.157].

Але більш детально розглянемо систему управління судами на прикладі Естонії. Досвід Естонії для України є повчальним оскільки ця країна у недалекому минулому мали потенціал, порівнянний з українським, але більш ефективно його використала, успішно провела державну реформу (в тому числі і судову) і стала повноправним членом Європейського Союзу. Її досвід можна адаптувати до українських реалій, виходячи зі схожості базових параметрів.

Спочатку дамо загальну оцінку судовій системі Естонії. Її основи були закладені 21.10.1919 р. законом «Про Державний суд» і прийнятої 15.06.1920 р. Конституцією. Період часу, протягом якого Естонія перебувала в складі СРСР, оцінюється зараз як окупаційний період, тому з початку 90-х років, після проголошення незалежності, реформа державного механізму включила в себе й судову реформу, у ході якої акцент робився на історичну спадкоємність.

Правосуддя відповідно до Основного Закону здійснюється повітовими, адміністративними, окружними судами й Державним судом. Всі суди є офіційними державними установами, мають свій бюджет і печатку із зображенням малого державного герба й зареєстровані в державному реєстрі державних і муніципальних установ (ст.7 Закону Естонії «Про суди» [4]).

Повітові суди як суди першої інстанції розглядають цивільні, кримінальні справи й справи про адміністративні правопорушення. Повітові суди розташовані на території ділянки своєї роботи, точне місцезнаходження суду визначає Міністр юстиції (ч.1 ст.10 Закону Естонії «Про суди»). Крім того, Міністр юстиції країни визначає кількість суддів повітового суду, попередньо заслухавши думку голови повітового суду й голови окружного суду, до району діяльності якого належить зазначений суд (ст.11 Закону Естонії «Про суди»). Він також призначає на посаду голів

повітових судів строком на п'ять років за поданням Пленуму відповідного суду. Міністр юстиції може й зняти з посади голову повітового суду, якщо той не виконує свої обов'язки належним чином або з іншої причини, передбаченої законом (ч.4 ст.12 Закону Естонії «Про суди»).

Слід зазначити, що повітові суди слухають всі кримінальні справи по першій інстанції. Відмінності є тільки у складі суду. Так, згідно зі ст.18 Кримінально-процесуального кодексу Республіки Естонія, кримінальні справи першого ступеня слухаються колегіально в складі головуючого судді та двох народних суддів, а справи другого ступеня слухаються одноосібно суддею [5]. Що ж стосується цивільних справ, то Цивільним процесуальним кодексом Естонії (ч.3 ст.9) закріплене правило, відповідно до якого цивільна справа не розглядається судом вищої інстанції до розгляду цієї справи судом безпосередньо нижчої стосовно нього інстанції, якщо інше не встановлено законом [6].

У структуру кожного повітового суду входять три відділи: відділ закріплення нерухомості, реєстровий відділ і відділ кримінального нагляду. Завідувачем кожного відділу є помічник судді, призначений адміністративним директором. У штатах відділу є помічники суддів та інші службовці. Міністр юстиції може передбачити відсутність одного з перерахованих відділів у якому-небудь повітовому або міському суді. У такому випадку міністр юстиції визначає, відділ якого повітового або міського суду виконує відповідні обов'язки в районі діяльності суду, що не має такого відділу.

Окружний суд є судом другої інстанції, що розглядає в апеляційному порядку рішення й ухвали повітових й адміністративних судів. Окружних судів у країні три: Талліннський окружний суд, Тартуський окружний суд і Вирусський окружний суд.

Структуру окружного суду й штати службовців суду, затверджує адміністративний директор, за винятком тієї частини, що

пов'язана зі здійсненням функцій правосуддя. У цій частині рішення приймаються головою суду. Кількість суддів окружного суду визначає Міністр юстиції, заслухавши думку голови окружного суду.

Голова окружного суду призначається із суддів того ж суду строком на сім років. Голову окружного суду призначає Міністр юстиції, заслухавши думку пленуму окружного суду. Міністр юстиції може також звільнити голову суду від служби до закінчення терміну за узгодженням із пленумом Державного суду у випадках, передбачених законом.

Державний суд є вищим судом країни. До його компетенції входить: (а) розгляд касаційних скарг і протестів; (б) розгляд заяв про перегляд справ за знов відкритими обставинами, і з виправлення судових помилок; (в) розгляд клопотань про конституційний нагляд (ст.26 Закону Естонії «Про суди»).

Голову Державного суду призначає Рийгикогу (парламент країни) за пропозицією Президента Республіки строком на дев'ять років. Законодавство Естонії забороняє призначення однієї особи головою суду на два строки підряд.

У Державному суді є чотири колегії: у цивільних, кримінальних, адміністративних справах та колегія конституційного нагляду. Він не лише очолює систему загальних судів, але й є органом конституційної юрисдикції. Державний суд виносить рішення у справах про конституційний нагляд на засіданнях колегії конституційного нагляду або на засіданнях Пленуму. Колегія конституційного нагляду розглядає справи в складі не менше трьох суддів.

Система адміністративної юстиції представлена в Естонії лише адміністративними судами першого рівня, що розглядають справи по суті. Апеляційних і Вищого апеляційного суду в цій країні не існує, апеляції й касації на рішення адміністративних судів розглядаються в апеляційних загальних судах й у Державному суді. Будь-яких інших спеціалізованих судів у країні немає.

До компетенції адміністративного суду належить вирішення публічно-правових спорів і видача дозволу на адміністративні дії в передбачених законом випадках і з дотриманням особливої процедури [7]. За законом до повноважень адміністративного суду можна передати й розгляд інших справ. Кількість суддів адміністративного суду визначає Міністр юстиції, заслухавши думку голови адміністративного суду й голови окружного суду, до району діяльності якого належить адміністративний суд.

Що стосується «управління судами», то під таким терміном в Естонії розуміють діяльність, що повинна забезпечити:

- 1) можливість незалежного здійснення правосуддя;
- 2) необхідні для здійснення правосуддя умови роботи;
- 3) достатнє навчання службовців суду;
- 4) доступність правосуддя.

Судовими установами першої й другої інстанцій управляють Рада по управлінню судами й Міністерство юстиції. До Ради по управлінню судами входять голова Державного суду, п'ять суддів, два члени Рийгикогу, призначений Правлінням адвокатур присяжний адвокат, Генеральний прокурор держави або призначений ним державний прокурор і Канцлер юстиції або призначений ним представник. Міністр юстиції або призначений ним представник має в Раді право голосу.

Засідання Ради скликає або голова Державного суду, або Міністр юстиції. Особа, що скликає засідання, призначає порядок денний засідання. Головою Ради є голова Державного суду.

Згода Ради по управлінню судами необхідна: 1) при визначенні округу роботи суду; 2) при визначенні структури судів; 3) при визначенні точного місцезнаходження суду; 4) при визначенні точного числа суддів у суді; 5) при призначенні й достроковому звільненні голови суду; 6) при визначенні числа народних суддів; 7) при встановленні регламенту суду; 8) при визначенні числа канди-

датів у судді; 9) при виплаті судді надзвичайної додаткової плати.

Крім цього, Рада по управлінню судами висловлює попередню думку щодо принципів формування й зміни річних бюджетів судів.

Рада по управлінню судами представляє думку щодо осіб, що висуваються кандидатами на вільне місце судді Державного суду, і звільнення судді від займаної посади, попередньо обговорює наданий головою Державного суду в Рийгикогу огляд про організацію судів, правосуддя й однакове застосування законів, обговорює інші питання з ініціативи голови Рийгикогу або міністра юстиції.

Функції керування судами в Міністерстві юстиції виконує відділ судів. Основними завданнями відділу є організація й нагляд за діяльністю судів першої й другої інстанції на підставах й у порядку, передбачених законом; організація діяльності й посадовий нагляд за Центром реєстра Міністерства юстиції; організація роботи й нагляд за посадовою діяльністю й правовим обслуговуванням нотаріату; організація діяльності служби судових виконавців і присяжних перекладачів й організація й нагляд за роботою банкрутних керуючих; забезпечення законності діяльності адвокатури й організація представництва держави в судовому процесі, а також розгляд клопотань з наданням правової допомоги.

За організаційну діяльність судів першої й другої інстанції відповідає *служба управління судами відділу судів*. Служба управління судами: 1) визначає напрям розвитку діяльності судів; 2) визначає очікувані результати діяльності для керуючих директорів і стежить за їхнім досягненням; 3) аналізує навантаження судів і суддів, а також вносить пропозиції щодо округів роботи судів, місць знаходження й числа працюючих суддів у повітових, міських, адміністративних й окружних судах; 4) готує матеріали для призначення на посаду голів судів I й II інстанції; 5) веде облік суддів і кандидатів у судді, а також складає документи, що стосуються їхнього персоналу; 6) організує навчання й атестацію судових

чиновників; 7) аналізує вартість правосуддя; 8) вносить пропозиції при складанні бюджету для забезпечення роботи судів I й II інстанції необхідними коштами; 9) бере участь у розвитку інформаційної системи й судової статистики судів; 10) здійснює посадовий нагляд за виконанням обов'язків голови суду й керуючого директора судів I й II інстанції; 11) організує міжнародне співробітництво, а також бере участь у спілкуванні із громадськістю в межах повноваження служби; 12) передає інформацію зарубіжним державам у зв'язку з європейською інтеграцією; 13) розробляє законодавчі проекти правових актів Уряду Республіки й міністра юстиції, що регулюють роботу судів тощо.

Крім суддівського самоврядування й управління судами законодавство Естонії використовує термін «наглядовий контроль» (Supervisory control). Так, чинний Закон Естонії «Про суди» покладає обов'язок на голів судів здійснювати наглядовий контроль за належним відправленням правосуддя й виконанням судьями їхніх обов'язків (ст.45). У рамках контролю голова суду може вимагати від суддів пояснень, перевіряти ведення діловодства й збирати іншу необхідну інформацію. Контроль за судьями судів першої інстанції здійснює також голова окружного суду.

Наглядовий контроль за виконанням обов'язків голів судів першої й другої інстанції здійснює Міністр юстиції. Міністр юстиції може вимагати від голів судів пояснень про належне відправлення правосуддя в суді.

Наглядовий контроль у сферах діяльності кріпосних відділень, реєстрових відділів і відділів з кримінального нагляду здійснюють адміністративні директори й Міністр юстиції. Контроль за діяльністю адміністративних директорів здійснює Міністр юстиції. Він може вимагати від працівників зазначених відділень і відділів, а також від адміністративних директорів судів пояснень, перевіряти ведення діловодства й виконання бюджету, збирати іншу необхідну інформацію. Порядок здійснення контролю встановлює Міністр юстиції.

Таким чином міри, що здійснюються у країнах Європи (на прикладі Естонії і інших країн), свідчать про те, що роль управлінських підходів до організації судової діяльності постійно росте. Вони також можуть бути застосовані й в Україні, але з рядом обов'язкових умов: 1) забезпечення незалежного відправлення правосуддя; 2) створення необхідних для відправлення правосуддя умов роботи; 3) забезпечення достатньої професійної підготовки суддів; 4) забезпечення доступності правосуддя для населення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Aarnio A. Finland. In *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité* / A. Aarnio, S. Laukkanen, H. Liljeros, J. Raitio. – Paris: Montchrestienp, 2005. – 276 p.
2. Piantelli F. *La programmazione strategica e gli strumenti digestione: esperienze a confronto* / F. Piantelli [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.giustizia.it/newsonline/data/multimedia/685.pdf>.
3. Muñoz H. S. *Qualité et justice en Espagne in the administration of justice in Europe: Towards the development of quality standards* / H. S. Muñoz. – Bologna: LoScarabeo, 2003. – 317 p.
4. Courts Act Estonia Republic passed 19.06.2002, entered into force 29.07.2002. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X30065K4&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=court>.
5. Code of Criminal Procedure Estonia Republic passed 12.02.2003, entered into force 01.07.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X60027K4&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=kriminaalmeatluse%2Bseadusti>.
6. Code of Civil Procedure Estonia Republic passed 20.04.2005, entered into force 01.01.2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/>

tekst.asp?loc=text&dok=X90041&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=tsiviilkohtume netluse.

7. Code of Administrative Court Procedure Estonia Republic passed 25.02.1999

(RiigiTeataja I 1999, 31, 425), entered into force 01.01.2000. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X30054K9&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=court>.

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.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11nivucc.pdf>

Аналізується зарубіжний досвід організації управління судами на прикладі деяких країн Європейського Союзу. Більш детально розглянуто систему управління судами на прикладі Естонії. Особлива увага звертається на розподіл повноважень у цій сфері між органами суддівського самоврядування і органами виконавчої влади. Формулюються необхідні умови для реалізації управлінських підходів до організації судової діяльності в Україні.

Назаров И. В. Европейский опыт в сфере организации управления судебной системой

Анализируется зарубежный опыт организации управления судами на примере некоторых стран Европейского Союза. Более детально рассмотрено систему управления судами на примере Эстонии. Особое внимание обращается на распределение полномочий в этой сфере между органами судейского самоуправления и органами исполнительной власти. Формулируются необходимые условия для реализации управленческих подходов к организации судебной деятельности в Украине.

Nazarov I.V. The European Experience in Sphere of the Organization of Management of Judicial System

Foreign experience of the organization of management by courts on an example of some countries of the European Union is analyzed. It is in more details considered a control system of courts on an example of Estonia. The special attention addresses on distribution of powers in this sphere between bodies of judicial self-management and enforcement authorities. Necessary conditions for realization of administrative approaches to the organization of judicial activity in Ukraine formulated.

Форум Права