

УДК 347.962

Правове регулювання забезпечення судів

О. І. Потильчак,

суддя Судової палати

у господарських справах Верховного Суду України

Обґрунтовується необхідність дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання забезпечення судів крізь призму суб'єктів судової влади, місця і ролі органів суддівського самоврядування. Пропонується авторське бачення проблем обрання певної моделі забезпечення судів в умовах існування політичних режимів, які заперечують принцип поділу державної влади.

Ключові слова: самоврядування, компетенція, судова влада.

Потильчак А.И. Правовое регулирование обеспечения судов

Обосновывается необходимость исследования зарубежного опыта правового регулирования обеспечения судов через призму субъектов судебной власти, места и роли органов судебного самоуправления. Предлагается авторское видение проблем выбора определенной модели обеспечения судов в условиях существования политических режимов, отвергающих принцип разделения государственной власти.

Ключевые слова: самоуправление, компетенция, судебная власть.

Potylichak Alexander. Legal regulation of maintenance courts

This article argues the case for the study of foreign experience of legal regulation providing courts in the light of the subjects of the judiciary, the place and role of judicial authorities. Suggested to the author's vision of ensuring the election of a particular model courts in the face of political regimes that deny the principle of separation of state power.

Key words: self-competence, independence judiciary.

Попри те, що в Україні нормативно визначена система забезпечення судів і реально створена й функціонує Державна судова адміністрація, питання забезпечення судів залишається незадовільним. У багатьох випадках йдеться не тільки про незадовільне фінансування, а й про помилки правового характеру при здійсненні судової реформи 2010 р., зокрема про зниження ролі органів суддівського самоврядування у сфері судового управління та належного забезпечення судів.

У науковій літературі висловлені різні погляди про шляхи досягнення реальної незалежності судів. Зокрема, не вщухають дискусії про розбалансування судової системи через створення системи вищих спеціалізованих судів. Не знаходять однакової відповіді питання про межу відновлення конституційного статусу Верховного Суду тощо. Водночас науковці й практики слушно зазначають про відродження суддівського самоврядування, в тому числі про їх місце і роль у належному забезпеченні судів як умови досягнення незалежності судів. У пошуках відповіді на зазначені питання важливим є аналіз досягнень і помилок нормативного регулювання схожих відносин у демократичних країнах.

Нормативне регулювання забезпечення судів є об'єктом уваги багатьох вітчизняних науковців і практиків, зокрема В.В. Комарова, М.П. Запорожець, І.Є. Марочкіна, Д.М. Притики та ін. У даній статті ми здійснимо порівняльне дослідження способів правового регулювання забезпечення судів на прикладі окремих держав, аби визначити єдність підходів та тенденції розвитку системи забезпечення судів і таким чином сформулювати можливий оптимальний алгоритм дій у правозастосовній діяльності.

У сучасних демократичних країнах державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, і цей принцип, як правило, закріплено в конституціях відповідних держав. Водночас у конституційних актах або спеціальних законах про судову владу визначені правові, фінансові та інші гарантії діяльності системи судів або окремих судів. З огляду на мету функціонування судової влади в демократичній державі обрання певної моделі ресурсного забезпечення діяльності системи судів, або, інакше кажучи, наявна чи відсутня автономія судової влади від інших гілок, мало б визначити, чи є судова влада реально незалежною в цій державі. В цьому контексті виникає питання не стільки про відмінність правових механізмів забезпечення вказаних гарантій в Україні та інших демократичних державах, скільки про оптимальний варіант правового регулювання таких відносин, у тому числі щодо правосуб'єктності осіб, що забезпечують практичну реалізацію таких гарантій, їх місце у системі судової влади тощо. Загальновідомо, що вітчизняний законодавець, запроваджуючи організаційне забезпечення судів через систему судової адміністрації, керувався тезою про неприпустимість збереження таких функцій за вітчизняним Міністерством юстиції. Водночас у Німеччині, Франції, Італії, Бельгії, Норвегії, Фінляндії, Естонії вказані функції здійснюють органи виконавчої влади, переважно міністерства юстиції. В інших демократичних державах функціонують спеціальні органи судової влади (наприклад, у США, Канаді, Нідерландах).

На перший погляд, створення спеціального органу судової влади з метою ресурсного та іншого забезпечення системи судів начебто автоматично має гарантувати незалежність судової влади. Проте практична діяльність таких спеціальних інституцій у Росії, Казахстані, Вірменії, Узбекистані не дають підстав говорити про торжество незалежності судової влади. Так само вітчизняні реалії практичної діяльності судової адміністрації засвідчують скоріше функціонування системи забезпечення діяльності судів в умовах перманентної політичної і економічної кризи в державі, а не про організаційне забезпечення діяльності органів судової влади. Відомо, що система судів та судова влада – не тотожні

категорії. Вочевидь судова влада, як невід'ємний елемент правової держави, можлива за умов практичної реалізації принципу поділу державної влади, що у вітчизняних умовах навряд чи можна стверджувати повною мірою. В цьому сенсі нормативна вимога, передбачена в ст. 145 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» про те, що Державна судова адміністрація України здійснює забезпечення діяльності органів судової влади (!) є певною мірою перебільшенням. Для побудови судової влади ще треба багато працювати. Ця проблема стоїть і наших сусідів зі Сходу. Важко погодитися з думкою російських дослідників, які стверджують, що передача від Міністерства юстиції Росії до судового департаменту при Верховному суді РФ функцій з фінансового, матеріально-технічного, кадрового та інформаційного забезпечення судів загальної юрисдикції означала відділення судової влади від виконавчої, практичну реалізацію принципу поділу влади. Департамент складається з центрального апарату і управлінь (відділів) у суб'єктах федерації. Начальники управлінь (відділів) судового департаменту в суб'єктах федерації призначаються та звільняються з посади генеральним директором департаменту за погодженням з головою суду суб'єкта федерації і з відповідною радою суддів. Функцію безпосереднього забезпечення судів загальної юрисдикції виконує адміністратор суду.

При Верховному суді Казахстану діє комітет судового адміністрування, який здійснює матеріально-технічне забезпечення судів через систему адміністраторів судів на місцях. Забезпечення діяльності Верховного суду здійснюється його апаратом¹.

У Німеччині забезпеченням судів опікується відповідне земельне чи федеральне міністерство. Зокрема, федеральне Міністерство юстиції забезпечує федеральну судову палату, федеральні адміністративний, фінансовий, патентний, дисциплінарний суди. Федеральне Міністерство праці й соціального забезпечення забезпечує федеральні суди з трудових і соціальних питань, а Міністерство оборони – військово-дисциплінарні суди. На рівні земель функції забезпечення відповідних судів здійснюють Міністерство юстиції щодо судів загальної юрисдикції і прокуратури всіх рівнів у відповідних землях, а галузеві міністерства – щодо судів відповідної юрисдикції. У більшості федеральних земель міністерства юстиції виконують управлінські функції щодо кар'єрного просування суддів усіх судів певної землі. Відповідні міністерства юстиції самостійно формують бюджет судів, вирішують питання про призначення та кар'єрне просування суддів. На думку суддівського корпусу Німеччини, питаннями забезпечення судів мають більшою мірою опікуватися самі судді через систему самоврядування².

У деяких країнах питаннями забезпечення судів опікуються як урядові органи, так і органи суддівського самоврядування. Так, Рада суддів Швеції функціонує як незалежний адміністративний орган. Вона готує проект бюджету судової системи, опікується кадровим забезпеченням суддівського корпусу,

¹ Клеандров М.И. Судебные системы государств участников СНГ: Законодательное обеспечение / Клеандров М.И. – М.: Юристъ, 2002. – С. 217.

² *Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів: матеріали наук.-практ. семінару*, 30-31 березня 2005 р., м. Харків. – Х.; К.: ЦНТ «Гопак», 2006. – С.117-118.

матеріальним забезпеченням та має вести облік та звітувати за використані бюджетні кошти.

В Угорщині забезпечення судів належить до компетенції Судової ради, яка формується з числа суддів і яку очолює голова Верховного суду. Водночас до її складу входять за посадою міністр юстиції та генеральний прокурор держави.

Рада суддів Данії складається з п'яти членів різних судів (Верховного, апеляційного та окружних судів), двох членів з числа суддівського персоналу та двох членів від парламенту. До компетенції Ради суддів належить підготовка проекту бюджету судів.

У деяких країнах тривалий час функціонують автономні моделі самозабезпечення судів. Показовою є модель, що працює в США. Тут органи судового забезпечення функціонують у системі судової влади та підпорядковуються вищому органу суддівського самоврядування – відповідній раді суддів. Центральним органом судового управління є створений при Верховному суді адміністративний офіс судів США, який опікується забезпеченням федеральних судів. Адміністративний офіс судів США є постійно діючим органом. Колегіальним органом управління є рада суддів США. Незважаючи на те, що керівний персонал офісу призначає Верховний суд, звітує адміністративний офіс перед судовою конференцією та перед радою суддів. Перш за все адміністративний офіс забезпечує діяльність ради суддів США, зокрема виконує функції секретаріату ради суддів США та її комітетів. Адміністративний офіс веде статистичний облік щодо всіх справ, що розглядаються та розглянуті в судах, здійснює нагляд за персоналом судів, вивчає навантаження та узагальнює інформацію про потреби судів, здійснює перевірку фінансової документації та складання кошторисів судів з наступним представленням їх після погодження радою суддів в бюджетне бюро при президентові та здійснює інші повноваження. Судове управління у більшості штатів здійснюють постійно діючі органи (адміністративні офіси) або призначені посадовці з числа помічників голів верховних судів або з кола інших працівників судів.

Окремим питанням забезпечення діяльності судів є той чи інший спосіб фінансування судової системи та його регламентація в конституційних або спеціальних законах певної держави. Загальною рисою всіх моделей забезпечення діяльності судів є бюджетне фінансування.

Ст. 130 Конституції України встановлює, що держава має забезпечити фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів.

Конституційні гарантії щодо належних умов для функціонування судів і діяльності суддів знаходять свою конкретизацію в розділі про організаційне забезпечення діяльності судів Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Зокрема, ст. 142 Закону встановлює, що забезпечення функціонування судової влади в Україні передбачає визначення в державному бюджеті видатків на фінансування судів не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону, видатки у державному бюджеті визначаються окремим рядком щодо кожного суду загальної юрисдикції. Бюджетні призначення на утримання судів належать до захищених статей видатків державного бюджету України, а самі видатки не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році.

Організаційне забезпечення діяльності органів судової влади здійснює Державна судова адміністрація, яка є юридичною особою, а положення про неї затверджується Радою суддів України з урахуванням повноважень, установлених законом (ст. 145 Закону України).

У низці країн Європи (Бельгія, Франція, Хорватія, Німеччина, Мальта, Білорусь) органи суддівського самоврядування не є суб'єктами бюджетного процесу. Як правило, міністерство юстиції надає міністерству фінансів відповідні бюджетні розрахунки та обґрунтування щодо формування бюджету системи судів. У Швеції та Данії проекти бюджету судів формують відповідні ради суддів та подають їх до міністерства фінансів через міністерства юстиції. Верховні суди Естонії, Словаччини, Болгарії вносять бюджетні пропозиції до міністерства фінансів щодо власних бюджетів, а верховні суди Кіпру та Словенії вносять бюджетні пропозиції щодо всіх судів. У Болгарії Вища судова рада як орган суддівського самоврядування є самостійним суб'єктом бюджетного процесу.

Отже, у демократичних країнах існують різні механізми забезпечення діяльності судової влади, у тому числі фінансування судів. Водночас необхідно визнати беззаперечною тенденцією в правовому регулюванні забезпечення судів визнання ролі суддівського самоврядування в цьому процесі.

Необхідно погодитися з тезою, що нормативне регулювання суддівського самоврядування та інші правові новели, що виникли внаслідок судової реформи 2010 р., не сприяють зміцненню та розвитку судової влади. Справжнє суддівське самоврядування забезпечує реальну незалежність судової влади³. Питання про розуміння поняття судової влади в Україні має бути переосмислено відповідно до конституційного принципу поділу державної влади і втілено у відповідних законах шляхом визначення в законі вичерпного переліку суб'єктів судової влади, в тому числі з кола суддівського самоврядування тощо. Видається, що в умовах функціонування політичних режимів, які заперечують практичну реалізацію принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, говорити про наявність судової влади в державі не варто. В цьому випадку доцільно вести мову про функціонування системи судів та про способи його забезпечення матеріальними та кадровими ресурсами, а модель такого забезпечення жодним чином не впливає на ступень незалежності судів від панівного класу чи диктатора. З цього можна зробити висновок, що дискусія про обрання певної моделі організаційного і ресурсного забезпечення судів має сенс, якщо в державі реалізовані базові демократичні принципи організації державної влади.

Українське суспільство перебуває в перехідній стадії трансформації до правової держави. Задекларовані принципи про незалежність судової влади мають бути реалізовані в практичній площині без зайвих декларацій, але з врахуванням не тільки позитивного, а й негативного досвіду демократичних держав. У цьому контексті важливий подальший детальний аналіз не тільки нормативного регулювання схожих відносин організаційного забезпечення судів в різних державах, а питання більш високого рівня, зокрема щодо подолання політико-пра-

³ Мельник М. Я. Як повернути правосуддя? / М.Я. Мельник // Юридичний вісник України. – 2014. – № 11. – С. 4-5.

вових проблем, які виникають внаслідок зростання впливу виконавчої влади відповідно до теорії конвергенції гілок державної влади.

УДК 347.921.3

Верховенство права – імператив цивільного процесу

О. В. Дем'янова,

кандидат юридичних наук,
професор кафедри цивільного права та цивільного процесу
Національної академії Державної прикордонної служби
ім. Богдана Хмельницького

Досліджено феномен верховенства права стосовно цивільного процесу. Аналізуються різні підходи до визначення місця верховенства права в правовій системі. Робиться висновок про необхідність розгляду верховенства права в якості імперативу цивільного процесу.

Ключові слова: верховенство права, цивільний процес, імператив.

Демьянова Е.В. Верховенство права – императив гражданского процесса

Исследуется феномен верховенства права применительно к гражданскому процессу. Анализируются различные подходы к определению места верховенства права в правовой системе. Делается вывод о необходимости рассмотрения верховенства права в качестве императива гражданского процесса.

Ключевые слова: верховенство права, гражданский процесс, императив.

Demyanova Elena. The rule of law – an imperative of civil process

Article is devoted to research of a phenomenon of the rule of law in relation to civil process. Various approaches to definition of a place of the rule of law in legal system are analyzed. The conclusion about need of consideration of the rule of law as an imperative of civil process is drawn.

Key words: rule of law, civil process, imperative.

Обрання Україною в якості одного з векторів розвитку правової системи верховенства права, що отримало відповідне закріплення в Конституції України (ст. 8), визначає досить суворі зобов'язання для усієї державно-владної системи організації суспільства. Дія певних орієнтирів та ідеалів вимагає послідовного приведення у відповідність до них організації державно-правового життя, котре далеко не обмежується загальними тезами, а складається із системної взаємодії окремих фрагментів правової дійсності. За таких умов особливої актуальності набувають висновки тих авторів, котрі наголошують на необхідності вирішення важливого питання: незважаючи на передовий сучасний зміст, конституції майже усіх країн Східної Європи відірвані від реальної правової дійсності і працюють здебільшого як ідеал, а як досягнути його – незрозуміло¹.

З метою опрацювання багатогранного поняття верховенства права та визначення конкретних способів його втілення на усіх рівнях правової системи

¹ Баренбойм П. Д. Концепция Зорькина – Танчева о соотношении современных доктрин верховенства права и правового государства / П.Д. Баренбойм // Законодательство и экономика. – 2001. – № 10. – С. 6.