

ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

Питання змісту повноважень Державної судової адміністрації України має ключове значення для вирішення проблем вдосконалення організації її діяльності, корегування місця у системі органів державної влади та результативності діяльності судів загальної юрисдикції щодо здійснення правосуддя.

Дослідженню проблем ефективності, дієвості законодавства, норми якого регулюють відносини щодо вдосконалення повноважень Державної судової адміністрації України, приділяли увагу – М. П. Запорожець, А. О. Селіванов, В. С. Стефанюк, А. А. Стрижак, Д. М. Притика, С. Г. Штогун та інші науковці. Разом із тим, кожен із дослідників вивчав саме ті аспекти повноважень щодо організаційного забезпечення діяльності суду, які стосуються тієї чи іншої досліджуваної проблеми у межах загального питання здійснення правосуддя. У науковій літературі повноваження визначались як заходи, яких може вжити орган [1, с. 43], як єдність прав і обов'язків [2, с. 5, 9], засіб для виконання органом своїх завдань [3, с. 90], юридичний засіб, за допомогою якого орган держави виконує свої функції [4, с. 31]. Висловлювалась також думка про те, що повноваження – це забезпечена законом, орієнтована вимога уповноваженого суб'єкта конкретної поведінки та дій, звернена до фізичних та юридичних осіб [5, с. 138]. Наведені точки зору повністю характеризують повноваження, акцентуючи увагу на різних аспектах. Повноваження, з одного боку, є прямим вираженням державного владування, а з іншого – специфічною ознакою органу.

Для визначення повноважень Державної судової адміністрації слід розглянути погляди науковців щодо створення та діяльності цього органу виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Д. М. Притика, розглядаючи питання сутності і компетенції Державної судової адміністрації, зазначає, що остання створена з метою здійснення судового управління, а її основним завданням є організаційне забезпечення судів. Зазначено, що даний орган створений у системі державної виконавчої влади, а не у судовій системі, органи суддівського самоврядування уповноважені його контролювати. Саме цим і визначається особливе положення при здійсненні своїх повноважень Державною судовою адміністрацією. [6, с. 20]. С. Г. Штогун приділяє увагу діяльності Державної судової адміністрації – органу виконавчої влади, що забезпечує організацію діяльності місцевих загальних судів, та вважає за не-

обхідне реорганізувати державну судову адміністрацію в управлінні судовою адміністрації Верховного Суду України, вивівши його із підпорядкування виконавчої влади [7, с. 12]. М. П. Запорожець доводить, що Державна судова адміністрація України здійснює організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, тобто вживає заходів кадрового, фінансового, матеріально-технічного характеру, спрямованих на створення умов для повного і незалежного здійснення правосуддя [8, с. 7]. А. А. Стрижак зазначає, що з моменту правового врегулювання управлінські відносини, пов'язані із забезпеченням роботи органів судової влади, набувають офіційного правового характеру і під час подальшого правозастосування функціонують вже як адміністративно-правові зв'язки. На адміністративно-правовий характер управлінських відносин, які стосуються забезпечення правосуддя, вказує й правовий статус відповідних органів держави, спеціально створених для безпосередньої реалізації цих функцій, – державної судової адміністрації як окремої підсистеми органів виконавчої влади [9].

Отже, в працях цих дослідників фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики без комплексного підходу були зазначені проблемні питання діяльності Державної судової адміністрації України, що потребують подальшого наукового пошуку.

Необхідно зазначити, що Державна судова адміністрація є органом виконавчої влади, а не судової. Однак її повноваження закріплені в Законі України «Про судоустрій України», норми якого регулюють відносини у сфері судоустрою, а не діяльності органів виконавчої влади.

Між створенням належних організаційних, матеріально-технічних умов та якістю правосуддя, ефективністю судового захисту тих, хто звертається до суду, незаперечно існує тісний зв'язок, якому приділяється значна увага, в тому числі – міжнародним співтовариством. Так, відповідно до п. 7 Основних принципів незалежності судових органів, схвалених резолюціями Генеральної Асамблеї ООН 29 листопада і 13 грудня 1985 р., кожна держава зобов'язана виділяти достатні ресурси для того, щоб судова влада могла належним чином виконувати свої функції [10, с. 28–31]. У рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (94) 12 від 13 жовтня 1994 р. «Про незалежність, ефективність і роль суддів» з огляду на важливість забезпечення належного здійснення суддівських функцій урядам держав-членів рекомендовано вжити чи посилити всі заходи, необхідні для підвищення ролі суддів і суддівського корпусу в цілому, зміцнити їх незалежність та ефективність, зокрема за допомогою додержання низки принципів. Так, принцип III – належні умови роботи, реалізується на допомогою «прийому на роботу достатньої кількості суддів і організації відповідної підготовки», «забезпечення такого статусу і винагоро-

ди суддів, які відповідали б їх професійному авторитету і рівню відповідальності», забезпечення «належного допоміжного персоналу і устаткування, зокрема, для автоматизації діловодства і обробки даних для того, щоб судді могли ефективно і оперативно виконувати свої обов'язки», «вжиття відповідних заходів для передачі виконання не суддівських функцій іншим особам», «вжиття всіх необхідних заходів для забезпечення безпеки суддів, обов'язкова присутність охорони в приміщеннях судів чи надання поліцейського захисту суддям, які є чи можуть стати об'єктами серйозних погроз» [11, с. 10–11]. У п. 6 Європейської хартії про статус суддів (оплата праці, соціальне забезпечення) зазначається, що «рівень оплати повинен встановлюватися так, щоб захистити суддю від тиску, націленого на те, щоб вплинути на зміст його рішень і взагалі його поведінку в суді, порушуючи таким чином його незалежність та неупередженість». Правове становище судді передбачає для нього «гарантію проти соціальних небезпек, пов'язаних із хворобою, доглядом за дитиною, інвалідністю, старістю і кончиною» [12, с. 2–4; 13, с. 5–6]. У концепції судово-правової реформи в Україні, схваленій Верховною Радою України, серед основних принципів реформування судової системи передбачена відповідність нормативних актів з питань діяльності судів і органів юстиції вимогам міжнародних угод, що ратифіковані Україною [14].

Конституція України як джерело адміністративного права [15, с. 39, 140] вказує на те, що «Органи ... виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» (ч. 2 ст. 6 Конституції України), а також «Органи державної влади ..., їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України» (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Зобов'язаннями (ч. 2 ст. 19) та заборонами (діяти тільки так, як це передбачено законом – ч. 2 ст. 6) встановлений імперативний метод правового регулювання діяльності органів виконавчої влади. Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 130 Конституції України та п. 3 ст. 3 Закону України «Про статус суддів», держава забезпечує фінансування і належні умови для функціонування судів і діяльності суддів [16].

Згідно з п. 1 ст. 123 Закону «Про судоустрій України», розмір заробітної плати (грошового забезпечення) судді повинен забезпечувати його фінансову незалежність [17].

Крім того, створення необхідних організаційно-технічних, інформаційних умов для діяльності суддів та належне матеріальне і соціальне забезпечення суддів з огляду на п. 1 ст. 11 Закону України «Про статус суддів» і п. 1 ст. 14 Закону «Про судоустрій України» є гарантією самостійності і незалежності суддів. Але реалії сьогодення переводять питання матеріальної незалежності суддів із

соціально-економічної сфери в соціально-політичну. Згідно зі ст. 125 Закону України «Про судоустрій України», Державна судова адміністрація покликана здійснювати організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, а також інших органів та установ судової системи.

Проаналізувавши ст. ст. 125, 126 Закону України «Про судоустрій України» та Указ Президента «Про Положення про Державну судову адміністрацію України», можна виділити зовнішньо-організаційні та внутрішньо-організаційні повноваження Державної судової адміністрації.

До зовнішньо-організаційного напрямку діяльності Державної судової адміністрації слід віднести такі функції: 1) кадрові; 2) організаційні; 3) фінансові; 4) матеріально-технічні.

До внутрішньо-організаційного напрямку: 1) методико-інформаційні; 2) контрольні; 3) соціально-побутові.

Відповідно до поданої класифікації, розглянемо їх послідовно.

Кадрові функції Державної судової адміністрації:

- вивчення кадрових питань апарату судів, прогнозування необхідної потреби у спеціалістах, здійснення через Міністерство юстиції України та інші органи замовлень на підготовку відповідних спеціалістів;

- ведення статистичного і персонального обліку даних про кадри судів, підготовка матеріалів щодо призначення, обрання та звільнення суддів, участь у формуванні резерву на посади суддів, голів і заступників голів судів;

- оприлюднення інформації щодо ініціювання питання про обрання суддів безстроково;

- забезпечення необхідних умов для підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату судів, створення системи підвищення кваліфікації, координування роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації суддів і працівників органів та установ судової системи за рахунок міжнародної та технічної допомоги;

- організація проходження навчальної практики в судових установах і розробка відповідних програм, забезпечення участі у розробці пропозицій та програм підготовки юридичних кадрів;

- розробка пропозицій щодо необхідної кількості суддів у всіх ланках системи.

Блок цих встановлених законом повноважень безумовно розширюється за рахунок необхідності введення кадрового обліку даних не тільки про суддів, але і про інших фахівців системи, оскільки, крім перелічених основних функцій, в Державній судовій адміністрації здійснюватиметься внутрішня функція – організація власної роботи, тобто управління структурами самої адміністрації [18, с. 311].

Окрім того, самостійним напрямом повинна стати робота з резервом кадрів, починаючи з відбору кандидатів для направлення на навчання до базових юридичних вузів. Тому цілком очевидним є те, що з часом і проміжна ланка – Міністерство юстиції – відпаде, і ця робота здійснюватиметься безпосередньо територіальними управліннями Державної судової адміністрації. Особливе значення слід приділяти роботі з резервом кадрів на посади суддів, який повинен поділятися на три групи (попередній, першочерговий та з числа тих, що склали кваліфікаційні іспити).

Окрім організації роботи з перепідготовки суддів, в Академії суддів України повинна здійснюватися постійно діюча система підвищення професійного рівня суддів, яка включає:

- самостійне навчання (навчання за індивідуальними планами);
- щотижневі заняття в кожному суді, що проводяться головами судів (судових палат), з поточних проблем;
- щоквартальні тематичні семінари на базі апеляційного суду;
- регулярне стажування в судах другого рівня;
- реалізацію системи наставництва над молодими суддями.

При цьому слід зазначити, що для суддів зі стажем роботи до трьох років повинна розроблятися додаткова програма навчання.

Обов'язковим елементом має бути аналіз (узагальнення) якості їх роботи; вивчення процесуальних документів; навчання методик і організації проведення судових процесів.

Організаційні функції (функція організаційного забезпечення діяльності судів):

- вивчення практики організації діяльності судів, розробка і реалізація пропозицій щодо вдосконалення цієї роботи в судах різних рівнів;
- організація роботи з ведення судової статистики, діловодства, у тому числі й архівною;
- впровадження в судах комп'ютеризації діловодства, судочинства й інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності;
- забезпечення судів необхідними технічними засобами фіксації судових процесів і видатковими матеріалами до них;
- організація діяльності служби судових розпорядників.

Окремо слід виділити одну зі складових цієї функції, це – взаємодія з керівниками апаратів судів та контроль за належним виконанням функціональних обов'язків працівниками судів, а також обов'язок відповідних управлінь судової адміністрації щодо забезпечення всіх суддів необхідними кодексами, а бібліотек судів – методичними матеріалами, періодичними виданнями і матеріалами судової практики.

Територіальні управління судової адміністрації беруть участь у формуванні підрозділів судової міліції і забезпечують через них

охорону приміщень судів, координують діяльність підрозділів судової міліції з усіма місцевими судами.

Фінансові функції:

– розроблення і затвердження єдиних нормативів фінансового задоволення потреб судів загальної юрисдикції та відповідальність за їх недотримання;

– організація планово-фінансової роботи та бухгалтерського обліку в судах, інших органах і установах судової системи;

– розпорядження відповідними бюджетними коштами.

Конституція встановлює, що органи судового самоврядування самостійно вирішують внутрішні справи, тому надання Державній судовій адміністрації функцій фінансового забезпечення судів є логічним і послідовним кроком на шляху до демократизації суспільства і сприяння незалежності та неупередженості судової влади [19, с. 5]. Відповідні структури з аналогічними управлінськими функціями діють у багатьох країнах, зокрема Судовий департамент у Російській Федерації [20, с. 83].

Організаційні заходи щодо передачі повноважень з організаційного забезпечення судів всієї судової системи до компетенції особливого федерального державного органу – Судового департаменту при Верховному Суді Російської Федерації розпочато ще у 1998 р. Відповідно до передбаченої реформи, майно федеральних судів загальної юрисдикції передається з балансу Міністерства юстиції на баланс Судового департаменту [21]. За Міністерством юстиції Російської Федерації залишились функції управління діяльністю судово-експертних установ, нотаріату, державної реєстрації майнових прав на нерухомість [22, с. 426–434].

Функція матеріально-технічного забезпечення:

– забезпечення належних умов діяльності судів загальної юрисдикції, кваліфікаційних комісій суддів, органів суддівського самоврядування, Академії суддів України;

– підготовка матеріалів для формування пропозицій щодо бюджету судів і вжиття заходів щодо їх фінансування відповідно до закону;

– виконання функції головного розпорядника бюджетних коштів у випадках, встановлених законом;

– організація й фінансування будівництва і ремонту (реконструкції) приміщень судів і забезпечення їх технічного оснащення.

Соціальна-побутова функція:

– здійснення матеріального і соціального забезпечення суддів, зокрема суддів у відставці і працівників апарату суду;

– забезпечення медичного обслуговування і санаторно-курортного лікування суддів і працівників апарату судів, вживання заходів щодо забезпечення їх належним житлом;

– забезпечення видатків на поховання та увічнення пам'яті суддів, у тому числі суддів у відставці.

Крім перелічених, до зовнішньо-організаційних функцій віднесемо:

– забезпечення у взаємодії з органами суддівського самоврядування, судами і правоохоронними органами незалежності, недоторканності і безпеки суддів;

– представництво інтересів судів у заходах, що проводяться в державі та регіонах, а також на міжнародному рівні;

– організація співпраці з міжнародними організаціями і громадськими формуваннями.

Методико-інформаційні функції:

– вивчення практики організації діяльності судів загальної юрисдикції, внесення пропозицій щодо її удосконалення;

– розроблення методичних рекомендацій з питань управлінської роботи голів судів та організації функціонування апарату судів;

– створення бібліотек судів та забезпечення формування їх фондів, інформаційно-нормативне оснащення.

Контрольна функція:

– контроль за станом діловодства в судах загальної юрисдикції;

– здійснення контролю за дотриманням норм трудового законодавства, правил внутрішнього трудового розпорядку в усіх структурах, у тому числі й апаратах судів;

– ревізії господарської діяльності підвідомчих структур.

Враховуючи існуючий рівень організації забезпечення судової системи, відзначимо, що усі ці напрями роботи Державної судової адміністрації України на сьогодні є пріоритетними. Разом із тим, нагальними необхідно визнати питання фінансування судів загальної юрисдикції, адже саме від їх успішного розв'язання залежить подолання інших (матеріально-технічних, інформаційних, кадрових, соціальних) проблем у сфері функціонування правосуддя, реальне забезпечення ефективного здійснення незалежного судочинства в державі.

Проаналізувавши основні повноваження Державної судової адміністрації, можна зробити висновок, що вони здійснюються у двох напрямках – зовнішньо-організаційний та внутрішньо-організаційний, які в себе включають заходи фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного та організаційно-технічного характеру, та спрямовані на створення умов для повного і незалежного здійснення правосуддя.

Зважаючи на те, що ст. 92 Конституції України встановлено, що засади діяльності органів виконавчої влади визначаються законами, статус Державної судової адміністрації має визначатись законом.

У зв'язку із цим, є доцільним опрацювання та прийняття закону України «Про Державну судову адміністрацію України», що в подальшому сприятиме комплексному розв'язанню існуючих проблем, запобігатиме виникненню непорозумінь і конфліктних ситуацій у сфері функціонування судової влади в Україні.

Список літератури: 1. Битяк Ю. П., Зуй В. В., Комзюк А. Т. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: Конспекти лекцій. Х., 1994. 2. Комзюк А. Т., Безмертний Є. О. Деякі проблеми розвитку законодавства про адміністративний примус // Мат-ли наук.-практ. конф. «Концепція розвитку законодавства України». К. 1996. 3. Комзюк А. Т. Актуальні проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність // Концепція формування законодавства України: Мат.-ли III міжрегіональної наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 1998). Запоріжжя, 1999. 4. Кодекс України об адміністративних правонарушеннях (научно-практичний коментарий). Х., 2000. 5. Комзюк А. Т., Гуменюк В. А., Салманова О. Ю. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність // Вісник Університету внутрішніх справ. 1996. № 1. 6. Притика Д. М. Організаційно-правові засади становлення і діяльності господарських судів України: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. Х., 2003. 7. Штогун С. Г. Правові проблеми організації і функціонування місцевих загальних судів в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Х., 2004. 8. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Х., 2004. 9. Стрижак А. А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції: Автореф. дис... канд. юрид. наук. К., 2005. 10. Основні принципи незалежності судових органів // Права людини і професійні стандарти для юристів. Амстердам-Київ: Українсько-Американське бюро захисту прав людини, 1996. 11. Рекомендації № R (94) 12 Комітету міністрів державам-членам щодо незалежності, дієвості та ролі судів. // Вісник Верховного Суду України. 1997. № 4. 12. Европейская хартия о статусе судей // Российская юстиция. 1999. № 7. 13. Европейская хартия о статусе судей. Постатейный комментарий // Российская юстиция. 1999. № 8. 14. Концепція судово-правової реформи України // ВВР України. 1992. № 30. Ст. 141-15. Административное право Украины. 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец./ Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гарашук и др.]; Под ред. проф. Ю. П. Битяка. Х., 2003. 16. Про статус суддів: Закон України від 15 грудня 1992 р. // ВВР України. 1993. № 8. Ст. 56. 17. Про судоустрій України: Закон України від 07 лютого 2002 р. // ВВР України. 2002. № 27-28. Ст. 180. 18. Організація судової влади в Україні: Навч. посіб. / І. Є. Марочкін, Н. В. Сибільова, В. П. Тихий та ін. За ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сибільової. Х., 2007. 19. Володина Ю. Взгляд на судебную реформу // Юридическая практика. 2002. № 32 (242). 20. Клеандров М. И. Арбитражные суды Российской Федерации. М., 2001. 21. Федеральный закон от 8 января 1998 г. «О судебном департаменте при Верховном Суде РФ» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 223. 22. Агапов А. Б. Учебник административного права. М., 1999.

Надійшла до редколегії 04.01.08

В. В. Акімов

ЗУСТРІЧНА ЗВІРКА: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

До суттєвих доповнень до Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» в редакції від 26 січня 1993 р. [1] слід віднести п. 12 ст. 10 розділу «Права, обов'язки і відповідальність державної контрольно-ревізійної служби» вищезгаданого Закону в новій редакції [2], де вперше законодавчо закріплено поняття «зустрічна звірка».