

11. Красильникова О. В. Политические предпочтения возрастных групп / О. В. Красильникова // Социологические исследования. – 2000. – № 9. – С. 49–53.
12. Лебедев И. А. Политические ценности как сложный многомерный объект / И. А. Лебедев // Вестник Московского университета. – Серия 12. Политические науки. – 1999. – № 2. – С. 38–49.
13. Левченко О. Масова свідомість перехідної доби: українські реалії та перспективи / О. Левченко // Нова політика. – 1999. – № 6. – С. 20–22.
14. Макеев С. Современная Украина: гражданское сознание и политическое участие населения / С. Макеев // Політична думка. – 2000. – № 2. – С. 12–18.
15. Миронов А. Социально-гуманитарные знания и образование в постсоветском пространстве / А. Миронов // Социальный конфликт. – 2000. – № 1. – С. 52–56.
16. Мягков Ю. А. Эффект престижных имен в социологических опросах / Ю. А. Мягков // Политические исследования. – 2000. – № 6. – С. 82–93.
17. Оборотов Ю. М. Традиції та новації у правовому розвитку / Ю. М. Оборотов. – Одеса : Юрид. л-ра, 2001. – 160 с.
18. Петухов В. В. Политические ценности и поведение среднего класса / В. В. Петухов // Социологические исследования. – 2000. – № 3. – С. 23–32.
19. Проскуріна О. Політична культура і соціальна дійсність / О. Проскуріна // Нова політика. – 2000. – № 2. – С. 63–66.
20. Резник Ю. М. Структура личности. Статусы-роли-диспозиции / Ю. М. Резник // Личность. Культура. Общество. – 2000. – Т. 2. – Вып. 4 (6). – С. 197–236.
21. Садчикова А. Образование и информационная культура / А. Садчикова. – 2000. – № 6. – С. 158–160.
22. Щеглов И. А. Политическая социализация личности и современный институциональный процесс / И. А. Щеглов // Социально-гуманитарные знания. – 2000. – № 4. – С. 287–298.

*Надійшла до редколегії 31.01.2013 р.*

УДК 342.5:342.56

*І. Є. СЕВОСТЬЯНОВА*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ СУДОВОЇ СИСТЕМИ**

*Обґрунтовано застосування поняття “правове регулювання державного управління” відносно діяльності органів судової влади.*

**Ключові слова:** регулювання, державне управління, судова система, судова практика.

*In the article application of concept "Legal adjusting of state administration" is grounded in relation to activity of organs of department judicial.*

**Key words:** adjusting, state administration, judicial system, judicial practice.

Становлення і розвиток незалежної в Україні судової влади, створення умов для швидкого і доступного судового захисту конституційних прав і свобод особи, підвищення професійного рівня суддівського корпусу об'єктивно вимагають створення ефективної судової системи, що відповідає умовам сприяння організації діяльності суддів, системи державного управління у сфері забезпечення діяльності органів правосуддя, формування умов для можливостей самостійного і неупередженого, позбавленого впливу з боку законодавчої і виконавчої гілок влади, здійснення судочинства в державі.

На стан реалізації правосуддя в Україні в сучасних реаліях впливають чинники недостатнього бюджетного фінансування, матеріально-технічного і соціально-побутового забезпечення суддів і працівників апаратів судів. При цьому особливо важливого значення набувають питання пошуку шляхів належної організації правосуддя в органах судової системи за допомогою інструментів модернізації відповідної системи забезпечення їх діяльності, раціонального розподілу наявних ресурсів та функціональних обов'язків між службовцями органів правосуддя.

Важливим є не тільки здійснення владного впливу на окремі елементи певної соціальної системи, але й створення необхідних організаційних умов щодо реалізації владних повноважень. І тому за своїм змістом воно не тотожне поняттю "державна влада" [6, с. 16]. Науковий аспект з'ясування шляхів удосконалення діяльності з організації роботи судової системи пов'язаний з практичним аналізом умов здійснення державного управління забезпеченням діяльності цих судів.

Звертаючись до аналізу сучасної наукової літератури, можна стверджувати, що з моменту здобуття незалежності Україною та побудови державної влади з урахуванням самостійності органів правосуддя, проблеми організації управління системою забезпечення діяльності судової системи поки залишаються поза увагою вчених.

На сьогодні рівень теоретичного забезпечення реалізації організаційного управління у сфері забезпечення діяльності судової системи в Україні порівняно низький. Тим не менш, практичному вдосконаленню значною мірою сприяє робота Верховного Суду України, Ради суддів України, Державної судової адміністрації України, знання та погляди провідних організаторів судової діяльності: В. Маляренка, В. Стефанюка, П. Пилипчука, М. Селівона, Д. Притики, В. Карабаня.

Фундаментальне значення у справі раціоналізації державного управління забезпеченням діяльності судів в Україні мають також й думки та пропозиції, сформульовані в роботах В. Авер'янова, С. Алексеєва, Д. Бахраха, Ю. Битяка, І. Голосніченка, С. Ківалова, Л. Ковалю, Ю. Козлова, Є. Кубка, Б. Лазарева, Н. Нижник, Г. Петрова, А. Селіванова, А. Стрижака, Ю. Тихомирова, М. Тищенко, В. Цветкова, Ю. Шемшученка, М. Якимчука, Ц. Ямпольської та ін.

Мета статті полягає в аналізі правового регулювання державного управління забезпеченням діяльності органів судової системи.

Актуальні завдання створення необхідних умов для ефективного державного управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції в Україні вимагають упорядкованого, послідовного та системно-логічного здійснення організаційних дій уповноваженими суб'єктами судового управління, що практично може бути досягнуто шляхом опрацювання основних моделей (правил) такої поведінки, тобто її правового спрямування і забезпечення [9, с. 18–33]. Слід відмітити, що правове регулювання наукою державного управління розглядається як невід'ємна частина, один із напрямків державно-управлінської діяльності [10, с. 8]. Г. Атаманчук з цього приводу зазначає: “будь-які прогалини (“білі плями”) у предметі правового регулювання управлінської діяльності знижують рівень управління, створюють управлінські “шуми”, ведуть до зловживань і свавілля... Сутність державного управління саме і полягає в тому, що управлінський вплив формується і реалізується не тоді, коли цього хтось бажає чи у когось виявилось таке прагнення, а тоді коли в ньому існує потреба в об'єктах, які управляються. Тому в повноваження суб'єктів державного управління повинні бути прописано юридично” [2, с. 208].

У Тлумачному словнику української мови категорія “регулювання” подається як упорядкування, керування чим-небудь, вплив на щось з метою внести порядок, правильність [15, с. 678]. С. Алексеев встановлює, що правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. Особливості правового регулювання, на його думку, полягають у тому, що воно, по-перше, є різновидом соціального регулювання, має цілеспрямований, організований, результативний характер; по-друге, здійснюється за допомогою цілісної системи юридичних засобів [1, с. 145–146].

Іншими словами, із загальнотеоретичних позицій виходить, що правове регулювання – це здійснюваний за допомогою системи правових засобів і способів вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, фіксації, охорони і розвитку відповідно до потреб суспільства [13, с. 11]. В. Лазарев додає, що це поняття обіймає як специфічну діяльність держави (нормотворчих органів), пов'язану з опрацюванням юридичних настанов і визначенням юридичних засобів забезпечення їх дійсності, так і діяльність безпосередніх учасників суспільних відносин, направлену на пошук й застосування засобів юридичного регулювання, для узгодження своєї поведінки з правом (його принципами, цілями, призначенням) [12, с. 145–146].

Звертаючись до положень науки управління, можливо встановити, що правове регулювання – це процеси упорядкування проявів суспільного життя, які виражають загальну волю, потреби і інтереси щодо реалізації прав і свобод особистості, завдяки правотворчій і нормозастосовчій діяльності державних органів. При цьому одночасно підкреслюється, що головним змістом правового регулювання державного управління виступає реалізація цілей забезпечення індивідуальних, національних і загальнолюдських солідарних інтересів [7, с. 445].

Професор Н. Нижник пояснює поняття “правове регулювання державного управління” як діяльність, направлену на забезпечення об’єктивно існуючого чи бажаного режиму функціонування управлінської системи [11, с. 83–84]. Схожу позицію займає Г. Атаманчук, який підкреслює, що “ця категорія передбачає діяльність держави з організації державних органів і встановлення правил їх роботи” [2, с. 207].

На думку Ю. Старілова, ідея про те, що управління державою і суспільством має здійснюватися відповідно до певних рамок, є однією із фундаментальних принципів суспільства, заснованого на правовій державі. Використання правових стандартів управління державно-організованим суспільством включає: діяльність інститутів у рамках встановлених законом цілей, повноважень; неприпустимість виходу за визначені законом межі компетенції; економічність і ефективність рішень, що приймаються; відкритість, прозорість, обґрунтованість управлінських актів; участь зацікавлених суб’єктів в процесі прийняття рішень; підзвітність і контроль в управлінській системі; можливість оскарження рішень [5, с. 46–47].

Таким чином, під поняттям “правове регулювання державного управління забезпеченням діяльності органів судової влади” можливо розуміти режим упорядкування, підтримання і розвитку функціонування управлінських відносин щодо організації і налагодження ефективної роботи суддів і працівників апаратів судів в Україні, надання їм достатніх матеріальних, фінансових, технічних, інформаційних та інших ресурсів для своєчасного і повного виконання службових функцій.

Аналізуючи діючу систему правового регулювання діяльності із забезпечення роботи органів судової системи, можливо з’ясувати, що існує чимало прогалин і недоліків, які заважають ефективному здійсненню функцій з організації функціонування органів правосуддя України. На сьогодні це недостатньо чіткий правовий статус суб’єктів управлінської діяльності в судовій системі; фактично, поза межами законодавчого регулювання залишаються питання фінансового, матеріально-технічного забезпечення судів; майже відсутнє будь-яке визначення процедур і правил здійснення організаційної роботи у сфері забезпечення функціонування судочинства. Актуально залишається проблема систематизації і упорядкування відповідного законодавства, піднесення його більш якісний рівень.

Якщо говорити про вдосконалення правового регулювання діяльності щодо організаційного керівництва судової системи, то одним із важливих напрямків в найближчому майбутньому має стати уточнення і деталізація прав й обов’язків керівників органів правосуддя в Законі України “Про судоустрій України”. Так, щодо повноважень голів місцевих судів, то вбачається доцільним доповнити статтю 24 цього Закону такими фактично здійснюваними, в тому числі й організаційними функціями, які одночасно будуть становити й відповідний нормативно визначений їх обов’язок, від якого неможливо ухилитися, як-то: безпосередній розгляд судових справ у якості судді; розподіл у порядку, встановленому законодавством, навантаження між суддями;

ведення особистого прийому та організація роботи суду з прийому громадян, розгляду їх пропозицій заяв і скарг; керівництво роботою апарату суду; розпорядження наявними фінансовими і матеріально-технічними ресурсами органу правосуддя тощо [14, с. 157].

Однією із проблем функціонування судової системи в Україні тривалий час залишається недостатній рівень фінансового забезпечення. При цьому з року в рік, з огляду на реформування судової системи та об'єктивну потребу збільшення штату суддів за значного зростання обсягу звернень громадян до суду, державні видатки в розрахунку на одного суддю постійно зменшуються. Як відзначалося на V з'їзді суддів України, що відбувся в жовтні 2002 р., у доповіді заступника Міністра фінансів України, “частина видатків на здійснення правосуддя органами судової влади в загальному обсязі видатків державного бюджету за роки незалежності зростає з 0,3 % у 1992 р. до 1,1 % у 2002 р. При цьому протягом 10 років чисельність суддів збільшилася з 3199 до 7533, або в 2,4 рази, у т.ч. за 2 останніх – на 1860, або на 32,7 %. Відповідно зростає й кількість інших працівників судів. У міру надходження доходів до державного бюджету Міністерством фінансів виділяються кошти для задоволення найбільш невідкладних потреб судових органів, зокрема на створення належних умов для їх розміщення, придбання технічних засобів фіксування судового процесу, комп'ютерної техніки, меблів, канцелярського приладдя тощо” [4, с. 16].

Проблему фінансування судів неможливо вирішити без належного врегулювання означених питань на рівні законів України, адже відповідальні за це посадові особи (згідно з частиною другою ст. 6 Конституції України) можуть діяти тільки в межах і відповідно до приписів цих нормативно-правових актів. У той же час, звертаючись до положень Закону України “Про судоустрій України”, можливо виявити, що питанням фінансування органів правосуддя в ньому присвячено тільки ст. 120 і 121. До того ж, порядок розв'язання цих проблем не визначається й в інших законодавчих актах, зокрема в Бюджетному кодексі України. Існує об'єктивна практична необхідність у подальшому розвитку і вдосконаленні законодавчого регулювання у сфері фінансування судів України.

При вирішенні проблеми правового врегулювання процедур фінансування судової системи України, на нашу думку, можливо запозичити досвід, який сформовано в цій сфері у Російській Федерації, де діє спеціальний Федеральний закон “Про фінансування судів Російської Федерації” від 10.02.1999 р. № 30-ФЗ [16, с. 5]. Необхідно зазначити, що у ст. 2 цього Федерального закону закріплене не передбачене в законодавстві України достатньо важливе для забезпечення судової системи положення, відповідно до якого фінансування судів Російської Федерації у процесі виконання федерального бюджету здійснюється в повному обсязі за відповідними статтями видатків бюджетної класифікації на підставі федерального закону про федеральний бюджет на певний фінансовий рік.

Окрім того, у ст. 3 Федерального закону “Про фінансування судів Російської Федерації” встановлено й інше значиме для фінансування судової системи

правило, згідно з яким у випадку неперерахування коштів на фінансування судових органів у строк до 10-го числа поточного місяця або перерахування їх у неповному обсязі Конституційний, Верховний, Вищий арбітражний суд Російської Федерації, а також Судовий департамент при Верховному Суді Російської Федерації мають право списати ці кошти з рахунку Головного управління Федерального казначейства Міністерства фінансів Російської Федерації в безакцептному (безспірному) порядку відповідними інкасовими дорученнями.

У ст. 5 цього Федерального закону для Уряду Російської Федерації передбачена заборона при виконанні федерального бюджету використовувати свої повноваження для скорочення видатків на фінансування судів залежно від надходження коштів у дохідну частину федерального бюджету. Вважаємо, що означені положення можливо передбачити і в законодавстві України, зокрема у Законі України “Про судоустрій України” або під час прийняття Закону України “Про фінансування судової влади України”, адже вони виступають надійними гарантіями недопущення зловживань відповідними компетентними державними органами та їх посадовими особами при вирішенні питань фінансування судової системи.

Поряд із цим, іншим напрямком розвитку правового регулювання порядку здійснення діяльності із налагодження роботи судів виступає й необхідність оновлення підзаконного правового масиву щодо організаційного забезпечення судів та видання відповідних правових актів уповноваженими в наш час державними органами в цій галузі. Означена проблема виникла у зв’язку із передачею в 2002 р. функцій організаційно-матеріального забезпечення судової системи від Міністерства юстиції України до Державної судової адміністрації України. На сьогодні склалася ситуація, коли правові акти Міністерства юстиції України, які визначали питання діловодства, ведення бухгалтерського та статистичного обліку в судах, кадрового, інформаційного, технічного та іншого забезпечення судової системи не діють, а відповідні акти Державною судовою адміністрацією України прийняті ще не у всіх організаційних сферах.

У зв’язку з наведеним, слід відзначити, що Державною програмою організаційного забезпечення діяльності судів на 2003 – 2005 рр., що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 червня 2003 р. № 907, передбачено розроблення та видання Державною судовою адміністрацією України нормативних актів щодо порядку формування кадрового резерву на посади суддів, голів і заступників голів місцевих та апеляційних судів (пункт 4), інструкцій з діловодства у місцевих та апеляційних судах загальної юрисдикції, з ведення судами статистично-облікової документації, обліку кадрів суддів та працівників апарату судів, типових посадових інструкцій працівників апарату судів, порядку зберігання, відбору і передачі до архівних установ документів судів (п. 23). Крім того, цією Програмою Державній судовій адміністрації доручено також опрацювання проєктів Концепції національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату органів та установ судової системи (п. 1), Положення про типове приміщення суду з урахуванням

інженерно-технічних вимог, правил та процесуальної специфіки діяльності судів (п. 17), Положення про службу судових розпорядників (п. 24) [8, ст. 1197].

Розгляд питань щодо правового регулювання державного управління забезпеченням діяльності судової системи знаходиться в єдиній площині із вирішенням проблем підвищення рівня якості функціонування правосуддя в державі.

Удосконалення правового регулювання діяльності судової системи надалі має відбуватися шляхом одночасного здійснення перспективних і першочергових заходів.

До перспективних мають бути віднесені ті заходи, здійснення яких пов'язане із внесенням змін до Конституції з метою визначення стратегічних та ідеологічних пріоритетів судоустрою і судочинства. Зокрема, шляхом внесення змін до Конституції необхідно: усунути нечіткість формулювань і розбіжність між окремими положеннями Конституції щодо побудови і функціонування судової системи, чітко визначити організацію системи судів та органів, що забезпечують функціонування судової влади.

До першочергових належать заходи, які можна здійснити без внесення змін до Конституції і які перш за все спрямовані на подолання кризових явищ і негативних тенденцій у правосудді та якісне вдосконалення судочинства.

Потребує вдосконалення законодавство, яке регулює навчання суддівських кадрів, призначення й обрання на посади суддів. Процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності мають бути публічними і ґрунтуватися на засадах змагальності. Необхідно чітко визначити підстави для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, виключити можливість використання цих процедур для незаконного втручання у процес правосуддя.

Потрібно вдосконалити законодавство, яке регулює підстави і порядок звільнення суддів із суддівських посад, установити законом порядок призначення суддів на адміністративні посади та дострокового звільнення з цих посад органами суддівського самоврядування; позбавити голів судів та їх заступників притаманних лише їм процесуальних повноважень і повноважень щодо розподілу судових справ; запровадити розподіл справ між судьями з допомогою технічних засобів; підпорядкувати органи Державної судової адміністрації України судовій владі, що підвищить їх відповідальність за належне організаційне забезпечення діяльності судової влади і соціальний захист суддів; вжити заходів для істотного поліпшення матеріально-технічного забезпечення діяльності судів, надання їм належних приміщень, забезпечення сучасною технікою, необхідними нормативними матеріалами; передбачити особливий порядок фінансування судової системи, перш за все процесуальних потреб судів, удосконалити та законодавчо закріпити порядок і систему оплати праці суддів та працівників апаратів судів; реформувати процесуальне законодавство з метою істотного зменшення навантаження на суди, підвищення оперативності та якості правосуддя [3].

Судова практика викликає необхідність теоретичного узагальнення існуючих організаційно-правових відносин у сфері забезпечення діяльності органів правосуддя, розробки концепції ефективного здійснення державного управління в органах судової влади України.

Заключною стадією вдосконалення правового регулювання діяльності з державного управління забезпеченням судової системи має бути систематизація відповідних судово-управлінських норм, яка передбачає перегляд усієї чинної системи правового регулювання у відповідній сфері суспільних відносин.

## Література:

1. *Алексеев С. С.* Теория права / С. С. Алексеев. – М. : БЕК, 1994. – 224 с.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
3. Виступ голови Ради суддів України П. Пилипчука на IX з'їзді суддів України 13.10.2008 р. // Судова влада України. – Режим доступу : [http // www.court.gov.ua / 969076/3456546](http://www.court.gov.ua/).
4. Вісник Верховного Суду України. – 2002. – № 5.
5. *Галлиган Д.* Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
6. *Глазунова Н. И.* Система государственного управления / Н. И. Глазунова. – М. : Юнити-Дана, 2002. – 551с.
7. Государственное управление: основы теории и организации / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
8. Державна програма організаційного забезпечення діяльності судів на 2003 – 2005 роки від 16 червня 2003 р. № 907 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 25.
9. *Евграфов П. Б.* Законодательные акты СССР и их роль в укреплении социалистической законности / П. Б. Евграфов. – К. : УМК ВО, 1989. – 66 с.
10. *Керимова Т. В.* Социальный прогресс и управление / Т. В. Керимова. – М. : Политиздат, 1980. – 174 с.
11. *Нижник Н. Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н. Р. Нижник. – К. : Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, 1995. – 208 с.
12. Общая теория государства и права : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2000. – 520 с.
13. *Погребной И. М.* Теория права : учеб. пособие / И. М. Погребной. – Х. : Основа, 2003. – 128 с.
14. Стрижак А. А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 / А. А. Стрижак. – К. – 2005. – 184 с.
15. Глумачний словник української мови / за ред. проф. В. С. Калашника. – Х. : Прапор, 2002. – 992 с.
16. Федеральный закон “О финансировании судов российской федерации” от 10.02.1999 г. № 30-ФЗ // Российская газета. – 1999. – № 31. – 18 февраля.