

Україні потрібна концепція судового управління



Л. М. Москвич

доктор юридичних наук, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Стаття присвячена проблемі створення нової Концепції управління судовою системою. Викладається загальне бачення її структури та аналізуються основні етапи впровадження — від оптимізації функціонуючої моделі управління через узгодження повноважень усіх складових структур, опрацювання принципів ефективного управління, створення Стандартів профвідповідності адміністративній посаді у суді й до прийняття відповідного документа.

Ключові слова: Концепція судового управління, судове адміністрування, судовий менеджмент.

Статья посвящена проблеме создания новой Концепции управления судебной системой. Излагается общее видение её структуры и анализируются основные этапы внедрения — от оптимизации существующей модели управления посредством согласования полномочий всех структур, определения принципов эффективного управления, создание Стандартов профпригодности к административной деятельности в суде и до принятия соответствующего документа.

Ключевые слова: Концепция судебного управления, судебное администрирование, судебный менеджмент.

The article deals with the problem of creating a new concept of management judicial system.

Sets out a shared vision of its structure and analyze the main stages of implementation — from the optimization of the existing model of governance through the harmonization of the structures of authority, the definition of the principles of effective management, the establishment of standards for skills assessment administration in court and before the adoption of the document.

Keywords: concept of judicial governance, judicial administration, court management.

У сучасній науці поступово розвивається ідея про те, що невеликі із нескладною структурою органи судової влади залишилися в минулому, на їх місце прийшли складніші судові установи, що передбачають більш досконалі системи управління, якісного підвищення фінансування і вищого рівня кваліфікації персоналу [1, с. 39]. Судова система є складним цілісним механізмом, основним призначенням якого є задоволення потреб суспільства у професійному розв'язанні правових конфліктів. Разом з тим одним із найважливіших умов стабільності функціонування цього злагодженого механізму є наявність високоорганізованої системи управління, яка б характеризувалася адаптивністю, гнучкістю та результативністю. Це обумовлює актуальність розроблення нового підходу до побудови її управлінського механізму, здатного забезпечити ефективність функціонування як окремого суду, так і судової системи.

Інститут судового управління не новий для правової науки*, дослідженню його природи, принципів, форм, методів,

організаційних основ приділено багато праць. Зокрема, окремі аспекти судового управління досліджувались В. Д. Бринцевим, І. Б. Михайловською, Д. М. Приaticoю, Ю. Д. Северином, П. С. Симкіним та ін., однак у жодній роботі судова система не оцінювалась з точки зору цілісної і самодостатньої організації. Але трансформація судової системи із системи державних органів, на яких покладалося здійснення правосуддя, в систему органів судової влади обумовлює необхідність перегляду і питання змісту судового управління. Отже, на сьогодні в українській правовій науці відсутні комплексні теоретичні опрацювання питань ефективного судового управління відповідно до сучасного розуміння законів функціонування судових систем, а сформульовані радянською доктриною положення не відповідають соціально-правовому стану, що склався. Очевидна і складність цього завдання, що пов'язано передусім з визначенням сутності ефективності судового управління і переходом від ситуативного до системного його розуміння. Слід зазначити, що хоча в теорії судового управління цей напрямок з об'єктивних причин не досить опрацьований, але в теорії і практиці управління є праці, присвячені підвищенню ефективності управління організацією. Суд також може розглядатися як організація з надання публічних послуг — судових. Тому певні напрацювання теорії управління можуть бути адаптовані і рецепційовані новою концепцією судового управління.

У теорії управління сутність управлінської діяльності сформульовано так: «під управлінням розуміється систематичний вплив суб'єкта управління (системи що управляє) на соціальний об'єкт (підсистему, якою управляють), забезпечуючи при цьому нормальне функціонування і досягнення поставленої мети» [2, с. 12]. Таке визначення може бути визна-

* Термін «судове управління» вперше вжито в ст. 8 Основ законодавства СРСР і союзних республік про судоустрій від 29 жовтня 1924 р. Він широко використовувався у радянському законодавстві до першої половини 1950-х р. Потім його було замінено на «організаційне керівництво судами», а наприкінці 80-х р. на «організаційне забезпечення діяльності судів».

но об'єктивним і справедливим для будь-яких типів управління, в тому числі й судового управління, оскільки характеризує управлінську діяльність з найбільш загальних позицій.

Сфера управлінської діяльності надзвичайно широка і за найбільш загальними критеріями може бути поділена на організаційно-адміністративну, аналітичну і конструктивну, інформаційно-технічну і виховну. Організаційно-адміністративна діяльність охоплює прийняття і поширення інформації, прийняття рішень, доведення і контроль за їх виконанням. Аналітична і конструктивна діяльність передбачає правильне сприйняття та оцінку відповідних рішень. Інформаційно-технічна діяльність — це документаційні, формально-логічні операції. А виховна діяльність включає в себе роботу з персоналом, виховання в ньому цінностей і стандартів поведінки, лояльності до організації [3, с. 34-35]. Зазначені складові притаманні й судовому управлінню, але їх реалізацію поділено між різними суб'єктами управління: від органів судової влади до голови суду.

Враховуючи особливості функціонування судової системи, організаційну і функціональну відокремленість судового апарату, думаємо, що судове управління може бути проаналізовано на трьох рівнях: 1) технічний рівень — рівень управління апаратом суду. Це технічний рівень судового управління, керівництвом ним покладено на керівника судовим апаратом. На цьому рівні виконується допоміжна робота, необхідна для ефективного функціонування суду. На керівника апарату покладається контроль виконання поставлених перед структурою завдань, відповідальність за використання людських, фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, що знаходяться в його підпорядкуванні; 2) управлінський рівень — рівень управління судом.

Керівником цього рівня виступає голова суду. Як на суб'єкта управління на нього покладається внутрішнє керівництво і координація роботи суду, узгодження різних форм діяльності та спрямованості діяльності апарату суду і корпусу суддів на досягнення єдиної мети функціонування суду — надання якісних судових послуг; 3) інституційний рівень — рівень судової системи. Це найвищий рівень судового управління, на якому формулюються цілі, опрацьовуються стратегічні рішення, координується робота всіх елементів судової системи і налагодження їх роботи як єдиного злагодженого механізму, функціонування якого спрямовано на виконання єдиної мети. Керівництво цього рівня взаємодіє із зовнішнім середовищем, приймає управлінські рішення для адаптування з ним судової системи. Разом з тим, перший та другий рівні судового управління реалізуються в межах одного об'єкта — окремого суду, а межі інституційного рівня є іншими — судова система. Тому судове управління, на наш погляд, може бути в двох аспектах: на мікрорівні (окрема установа суду) і макrorівні (судова система). Розвиваючи такий підхід, виокремимо і проаналізуємо такі рівні судового управління: а) управління судовою системою і б) управління судом.

а) Рівень управління судовою системою. Аналізуючи наукові джерела з історії судового управління, можна виокремити три її основні моделі, які запроваджувались за радянської доби: 1) адміністративна — повноваження по судовому управлінню поклалися на особливі органи спеціального управління (міністерство юстиції і його прообрази). За історичними етапами ця модель функціонувала в 1917-1922 рр., 1939-1956 рр., 1970-1991 рр.; 2) судова — повноваження по судовому управлінню повністю поклалися на вищі судові установи. Ця модель запроваджувалася в 1963-1970 рр.; 3) судово-ад-

міністративна — повноваження на загальнодержавному рівні покладалася на центральний орган управління, а на місцевому рівні — на органи правосуддя. Ця модель використовувалася у періоди 1922-1939 рр. та 1956-1963 рр. Як бачимо, теорія державного устрою постійно знаходилася у пошуку оптимальної моделі судового управління. Яка ж модель використовується в Україні, починаючи з часів здобуття нею незалежності, і чи є вона досконалою з огляду на сформульовані загальною теорією управління закони ефективного управління?

На нашу думку, в Україні з 1991 по 2002 рр. використовувалася адміністративна модель судового управління, оскільки повноваження щодо матеріально-технічного, організаційного, інформаційного, кадрового забезпечення поклалися на Міністерство юстиції України; з 2002 по 2010 рр. — адміністративно-судова, оскільки повноваження з управління судовою системою були поділені між органом виконавчої влади (Державною судовою адміністрацією України) і органами судової влади (органи суддівського самоврядування, кваліфікаційні комісії суддів та Верховний Суд України); і з 2010 р. запроваджено судову модель — питання управління судовою системою передано органам судової влади. Спробуємо спрогнозувати, яка модель судового управління має перспективу найбільш ефективну.

По-перше, одним із принципів ефективного управління є принцип органічної обумовленості цілісності суб'єкта і об'єкта управління. Цьому принципу не відповідає ані адміністративна, ані адміністративно-судова модель управління, тому, ймовірно, вони не будуть достатньо ефективними. Судова ж модель навпаки повністю відповідає зазначеному принципу, тому, можливо, серед трьох моделей судового управління вона є найбільш досконалою.

По-друге, ще одним важливим принципом ефективного управління є єдність керівництва, який передбачає необхідність зосередження управлінських функцій в єдиному органі. І хоча це не заперечує можливість ієрархічної будови управлінського апарату, загалом система управління має бути органічно цілісним механізмом. Судова модель, що функціонує зараз в Україні, не є досконалою, адже функції з фінансового, матеріально-технічного, кадрового, аналітичного, адміністративного та іншого управління розподілено між різними органами — Державною судовою адміністрацією, Вищою кваліфікаційною комісією суддів, органами суддівського самоврядування, Вищою радою юстиції, вищими судовими органами та звичайними судами. Такий стан, з погляду теорії управління, може бути перешкодою формуванню єдиної стратегії судового управління, розвитку судової системи. Як нам вбачається, вирішити таку ситуацію можна двома шляхами: 1) якщо розглядати судову систему не лише як сукупність судів, а в першу чергу, як корпорацію суддів, то логічним буде уявити, що і в систему органів управління нею повинні входити лише судді. Такий підхід значно розширює межі судової системи, а отже, в систему судового управління повинні входити органи (мати відповідні управлінські повноваження), які складаються із суддів — Вищі судові установи, інші суди, Вищі кваліфікаційні комісії суддів та органи суддівського самоврядування. За такого варіанта Державна судова адміністрація України повинна ліквідуватися (адже судова влада сама зацікавлена в належному забезпеченні апарату суду, оскільки без нього суд не зможе нормально функціонувати, а отже, вона зможе самостійно вирішити питання належного фінансування, матеріально-технічного, кадрового забезпечення цього інституту. Функції ж «посередника» між су-

довою і виконавчою владою цілком може виконати інший конституційний орган — Вища рада юстиції); 2) більш радикальний — утворення єдиного органу — центрального органу судового управління, на який покладалося б вироблення загальної стратегії розвитку судової системи, здійснення всіх форм судового управління. Враховуючи зміст повноважень Верховного Суду України після судової реформи 2010 р., для забезпечення збереження конституційного принципу єдності судової системи, вважаємо за можливе утворення такого органу саме в структурі Верховного Суду України.

По-третє, визначивши оптимальну модель судового управління, необхідно з'ясувати закони ефективного управління, за якими і повинна розвиватися ця модель і які становлять фундамент нової концепції судового управління.

Ґрунтуючись на вищезазначеному, можемо зробити висновок, що ефективність функціонування судової системи залежить від достатності ресурсного забезпечення судової системи — фінансового, матеріально-технічного, кадрового і т. п. А отже, головним індикатором успішності судового управління є ефективність політики з забезпечення судової системи ресурсами.

Згідно з Конституцією України, фінансування судової системи здійснює держава, але це не означає, що держава є суб'єктом судового управління. Конституційна норма є гарантією, тобто повинна додержуватись незалежно від бажань державних органів управління. Джерелом конституційних норм є воля народу, і держава повинна її виконувати. З цієї точки зору, ми не згодні з думкою деяких вчених, які замість терміна «судове управління» пропонують використовувати «державне управління системою правосуддя» [4]. Держава не повинна використовувати свій обов'язок щодо фінансування судо-

вої системи як важіль впливу (або управління) судовою системою. Для виключення такої можливості, на наш погляд, необхідно на законодавчому рівні встановити основні стандарти ресурсного забезпечення діяльності судів.

Ресурсне забезпечення управління є своєчасним забезпеченням судів необхідними видами ресурсів відповідної якості і кількості («належні ресурси»), встановленням ефективного порядку їх розподілу, обліку та контролю. Вище ми обґрунтували свою позицію щодо бачення моделі судового управління: в цій системі можуть функціонувати, по-перше, або декілька «структурних підрозділів», між якими буде розподілена компетенція щодо управління ресурсами (наприклад, фінансові, матеріально-технічні — суди, кадрові — Вища кваліфікаційна комісія суддів, інформаційні — Вищі судові установи). Але задля забезпечення єдності такої системи судового управління, єдності судової політики щодо управління судовою системою повинен бути визначений єдиний координуючий орган системи судового управління (забезпечення принципу ефективного управління — єдності керівництва), який буде наділено повноваженнями координації, контролю, вироблення єдиної стратегії управління ресурсами, прийняття оперативних управлінських рішень тощо. На наш погляд, таке завдання цілком може бути покладено на Раду суддів України та ієрархічно підпорядковані їй ради суддів спеціалізованих юрисдикцій. Така модель може бути цілком можливою при умові внесення незначних змін та доповнень в Закон України «Про судоустрій і статус суддів».

Іншим варіантом, більш радикальним, є створення в структурі Верховного Суду України окремого підрозділу, на який покладатимуться виключні повноваження з судового управління. Така модель, з нашої точки зору, має декілька переваг перед

попередньою: по-перше, це зміцнить позицію Верховного Суду України як найвищої установи в системі судів загальної юрисдикції; по-друге, дозволить зосередитись виключно на здійсненні управлінської діяльності, що значно підвищить її професіоналізм, якість управлінських рішень; по-третє, дозволить зосередити вирішення усіх питань організаційного забезпечення судової системи в єдиному центрі, отже, створити передумови ефективної, єдиної стратегії розвитку судової системи; по-четверте, дозволить економити фінансові ресурси, які в першій моделі необхідні для утримання усіх структурних підрозділів системи судового управління; по-п'яте, для більш оперативного реалізації управлінських рішень такого органу та налагодження зворотного зв'язку з окремими елементами судової системи, у нижчестоящих судах також утворюються окремі підрозділи, в обов'язки яких буде входити оперативне керівництво розподілом, координацією, обліком і контролем за організаційним забезпеченням судів необхідними ресурсами. Але реалізація такого варіанта організації системи судового управління потребує суттєвих змін законодавства, чому має передувати створення нової концепції судового управління.

б) Рівень управління судом. Управління судом, як зазначалося вище, може бути розглянуто в двох вимірах: технічному, як управління апаратом суду, і адміністративному, як управління судовою установою загалом. В цій статті ми поставили за мету проаналізувати зміст ефективності управління судом як одним із елементів цілісної системи, тому звернемо увагу на адміністративний вимір управління судом.

Слід зазначити, що міжнародним стандартом в управлінській сфері визначається існування в кожному суді практично повністю автономної системи судового адміністрування здійснення діяльнос-

ті апарату судів через «керуючих справами» (судових адміністраторів). При цьому до функцій голів щодо судового управління відносяться здійснення «керування» суддями та «координація» діяльності судового адміністратора [5, с. 161]. Практика запровадження в Україні такої системи в межах модельних судів показала певні недоліки такої системи, оскільки судді не мали жодних важелів впливу на судових адміністраторів, хоча від якості їх роботи залежала ефективність роботи судді. Ця модель, безперечно, має певні позитивні моменти, оскільки, наприклад, звільняє суддю від виконання т. зв. «зайвої» роботи, тобто підвищує оперативність розгляду судових справ, а також підвищує загальну ефективність роботи суду і всієї судової системи. Але позитивний результат від запровадження цієї моделі можливий лише за умови високого професійного рівня судового адміністратора, а за існуючого низького рівня матеріального забезпечення, відсутності заходів кар'єрного стимулювання цих службовців, посади судових адміністраторів в судах залишаються непривабливими для фахівців високого рівня кваліфікації. Лише за умови вирішення цієї проблеми, вищезазначена модель судового управління зможе бути ефективною.

Крім того, на наш погляд, ефективнішим способом організації судового управління може стати т. зв. «система диференційованого управління рухом справи», яка запроваджена в США, Канаді, а також низці європейських країн (наприклад, Великій Британії). Тут цікавим буде досвід американських судів, які з метою скорочення затримок у розгляді справ поетапно розробили систему принципів і методів, які отримали назву «управління рухом справи». Система управління рухом справи включає в себе повний набір дій з боку суду із контролю і управління проходження справи, від порушення

до судового розгляду та вирішення чи іншого завершення провадження по справі. Управління рухом справи є не лише спосіб зменшення або взагалі уникнення затримки у розгляді справи, а й фактично концептуальна основа організації управління суду взагалі, оскільки забезпечує власне відправлення правосуддя. Відсутність в конкретному суді проблем із затримкою розгляду спорів забезпечується наявністю ефективної програми управління рухом справи, а це в свою чергу, основний засіб досягнення успішного загального управління в суді.

Система управління рухом справ є методом, що застосовується судами з метою адаптації процесу проходження справ до передбачених вимог процедури, обумовленої особливостями їх різних категорій. Ця система запропонувала механізм проходження кожної справи в ті строки і з використанням саме тих ресурсів судової системи, які дійсно для цього необхідні [6]. Вважаємо, що потенційні можливості запровадження такої системи в Україні закладені в Автоматизованій системі документообігу суду. Після внесення певних удосконалень в її роботу вона стане складовим елементом механізму судового управління.

Головна функція з управління судом на сучасному етапі покладена на його голову. Однією із проблем такого підходу, з нашої точки зору, є покладання на цю особу двох видів функцій — суддівських і адміністративних. Враховуючи передбачене законодавством обмеження щодо строків повноважень голови суду, можна зробити висновок, що законодавець не достатньо чітко розуміє зміст управлінської функції голови суду, адже остання передбачає необхідність наявності у її виконавця певних адміністративних здібностей, а ними не обов'язково буде наділений інший суддя, якого оберуть на цю посаду. На наш погляд, управлін-

ська діяльність передбачає наявність у голови суду певних професійних знань, адміністративного досвіду, особливих знань, умінь та здібностей особистості, що є передумовою її успішності та ефективності функціонування суду. Однак на посаду голови суду призначається звичайний суддя, а при доборі суддів мали значення професійно важливі якості, необхідні для виконання саме професійної діяльності судді. Адміністративні ж здібності (або професійно важливі якості управлінця) залишалися поза увагою процедури профвідбору суддів. Така ситуація актуалізує питання опрацювання національної практикою процедури оцінки адміністративних якостей кандидатів на посаду голови суду, адже їх наявність є підставою для прогнозування успішності управління судовою установою та ефективності функціонування суду.

Якщо розкласти зміст повноважень голови суду, то можна виокремити такі основні функції, що обумовлюються саме адміністративною посадою: адміністративна, інформаційно-аналітична, соціальна, прогностична, мотиваційно-стимулююча, корегуюча, стримуюча, координуюча, контролююча та функції планування й забезпечення компетентності і дисципліни всього персоналу. Їх виконання передбачає наявність у голови суду спеціальних навичок та вмінь управлінця. На жаль, національна доктрина судового управління і досі залишає поза увагою питання профпридатності кандидата на посаду голови суду до здійснення управлінської функції, в результаті відсутність відповідних стандартів професійно важливих якостей голови суду та процедури їх оцінки на стадії призначення на посаду. Вважаємо, що усунення цієї прогалини сприятиме підвищенню ефективності управління судом.

Методологічною засадою профвідбору управлінців суду може стати діяльніс-

но-особистісний підхід, що дасть змогу визначити перелік необхідних професійно-важливих якостей керівника суду, який обумовлюватиметься змістом повсякденних функцій з судового управління [7, с. 115-132]. Яскравим прикладом успішного використання діяльнісно-особистісного підходу при доборі управлінських кадрів може стати досить успішний досвід програми реінновації держапарату США, що здійснюється в цій державі з 1993 р. і по теперішній час, і який може бути використано за корисний орієнтир в опрацюванні процедури добору управлінських кадрів для судової системи. Цей проект було запроваджено з метою реформування держуправління в напрямку підвищення ефективності. Так, для оцінки кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади керівників держапарату, Федеральним управлінням з кадрів США було проведено соціологічне дослідження, яке включило 50% представників керівників вищого рівня, а також керівників інших рівнів (загалом близько 20 тис. осіб). Це дозволило виокремити п'ять сфер компетенції, які склали ядро кваліфікації керівника і запропонувати модель «Основи ефективного лідерства» стосовно інших ланок державно-адміністративного управління: вищому, середньому, нижчому [8, с. 73]. З 1994 р. ця система стала застосовуватись в держапараті країни, що значно спростило завдання добору найкваліфікованіших спеціалістів на керівні посади і оцінку їх діяльності.

На наш погляд, зазначена методика, що вже пройшла успішну апробацію в держслужбі США, за умови певного коректування може бути використана і у вітчизняній практиці моделювання стандарту ефективності діяльності керівника суду. При цьому може бути опрацьовано Стандарт ефективності діяльності голови суду і Стандарт ефективності діяльності керівника судового апарату.

Для реалізації цієї ідеї в Україні необхідно, по-перше, здійснити аналіз функціональних обов'язків голови суду і керівника судового апарату; по-друге, визначити перелік професійно-важливих якостей, необхідних для успішного їх виконання; по-третє, закріпити на загальнодержавному рівні зазначені стандарти; по-четверте, визначити методику перевірки відповідності кандидата керівній посаді у суді. Щодо останнього положення, вважаємо, що процедурно цей механізм може бути реалізовано наступним чином: збори суддів пропонують свою кандидатуру Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, яка проводить перевірку відповідності кандидата Стандарту ефективності діяльності голови суду. Результати оцінки ВККСУ направляє до відповідної ради суддів, яка і вирішує питання щодо внесення подання до Вищої ради юстиції. Після призначення на посаду голова суду проходить спеціальне навчання в Національній школі суддів, програма підготовки в якій повинна бути націлена на виховання та розвиток професійно-важливих якостей керівника, визначених у Стандартах ефективності діяльності голови суду.

Щодо керівників апарату суду, то тут необхідно визначитись з ключовим питанням: він повинен бути в першу чергу юристом із додатковими знаннями в сфері управління, чи він повинен бути передусім добрим менеджером, що знає особливості роботи суду? (На наш погляд, більш виправданим буде саме останній варіант). Після того, як законодавець відповість на це питання, кваліфікаційні вимоги до цієї посади повинні знайти своє відбиття в законодавстві. І лише після цього слід формувати стратегію залучення до цієї роботи відповідних професіоналів. На наш погляд, вирішення зазначених питань сприятиме підвищенню якості роботи суду.

Список використаної літератури

1. *Прокудина Л. А.* Оптимизация в организации арбитражного судопроизводства в России [Текст] / Л. А. Прокудина. – М. : Юриспруденция, 2007. – 152 с.
2. *Аленочкин В.* Социология управления [Текст] / В. Аленочкин. – Чита : Чит. гос. ун-т, 2004. – 245 с.
3. *Глущенко Е.* Теория управления [Текст] : учеб. курс / Е. Глущенко, Е. Захарова, Ю. Тихонравов. – М. : Вестник, 1997. – 336 с.
4. *Стрижак А.* Государственное управление в органах судебной власти Украины: постановка проблемы [Электронный ресурс] / А. Стрижак // Я юрист : портал о юриспруденции. – Режим доступа : <http://yajurist.info/sudebnaya-praktika>
5. *Бринцев В. Д.* Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади [Текст] : монографія / В. Д. Бринцев. – Х. : Право, 2010. – 464 с.
6. *David C. Steelman, John A. Goerd, James E. McMillan.* Casflow management. The heart of court management in the new millennium. – P. XI.
7. *Москвич Л. М., Іваницький С. О., Русанова І. О.* Правовий статус носіїв судової влади в Україні (професійні судді, народні засідателі, суд присяжних) [Текст] : монографія / за заг. ред. І. Є. Марочкина. – Х. : ФІНН, 2009. – 488 с.
8. *Лобанов В.* США : модели компетентности руководителей государственных учреждений [Текст] / В. Лобанов // Проблемы теории и практики управления. – 1996. – № 1. – С. 72-77.