

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА ПІДГОТОВКУ КВАЛІФІКОВАНИХ СУДДІВ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена ефективності використання Академією суддів України бюджетних коштів, спрямованих на заходи, пов'язані з підготовкою та перепідготовкою осіб для зайняття посад професійних суддів, підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів, визначенню та дослідженню факторів, які негативно впливають на ефективність виконання бюджетних програм та не забезпечують виконання покладених на Академію суддів завдань.*

*The article is devoted to efficiency of using budget funds by the Academy of Judges of Ukraine directed to measures related to preparation and retraining of persons for holding positions of professional judges, further training of judges and workers of apparatus of courts. It is devoted to determination and research of factors which negatively affect efficiency of budget programs implementation and do not provide implementation of tasks fixed on the Academy of Judges of Ukraine.*

*Ключові слова: бюджетні кошти, ефективність, використання фінансових ресурсів, контроль.*

*Key words: budget funds, efficiency, using of financial resources, control.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ІІ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

На сьогоднішній день в Україні відсутній нормативно-правовий документ, що на державному рівні визначає комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які слід здійснити для побудови цілісної національної системи суддівської освіти, здатної забезпечити надання та удосконалення теоретичних знань і практичних навичок суддів та працівників органів і установ судової системи України.

Крім того, жодним законодавчим документом не передбачено право чи обов'язок суддів на проходження спеціалізованої фахової підготовки, в тому числі підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату судів у спеціально створеному для цього закладі — Академії суддів України.

Діючи на сьогоднішній день законодавчі та нормативні акти містять тільки положення щодо необхідності спеціалізованої фахової підготовки професійних суддів, однак ними не визначений конкретний порядок (механізм) здійснення такої підготовки.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДИЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основ-

них питань, а саме: на сьогоднішній день для Академії як вищого навчального закладу законодавчо не визначено спеціальний напрям навчання, за яким може здійснюватися саме підготовка (навчання) осіб до зайняття ними посад суддів і фактично цією діяльністю Академія не займається.

Крім того, відсутній нормативно-правовий документ, що на державному рівні визначає комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які слід здійснити для побудови цілісної національної системи суддівської освіти, здатної забезпечити надання та удосконалення теоретичних знань, практичних навичок суддів та працівників органів і установ судової системи України.

Жодним законодавчим документом не передбачено обов'язку суддів на проходження спеціалізованої фахової підготовки, в т.ч. підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату судів у спеціально створеному для цього закладі — Академії суддів України. Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

### ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави більшою мірою залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів на всіх стадіях як виділення так і використання коштів. Завдання статті — дати оцінку ефективності використання Академією суддів України бюджетних коштів, спрямованих на заходи, пов'язані з підготов-

кою та перепідготовкою осіб для зайняття посад професійних суддів, підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів, визначити та дослідити фактори, які негативно впливають на ефективність виконання бюджетних програм, заважають досягненню визначеної ними мети та не забезпечують виконання покладених на Академію суддів завдань.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Сьогодні неможливо уявити існування реальної демократії, що гарантує надійний захист прав, свобод людини та верховенства права, без судової влади і професійних суддів. Народ довіряє та підтримує лише ту судову владу, яка здатна захистити і гарантувати конституційні та законні цінності демократичного суспільства в цілому та кожної окремої людини. Тому суспільство ставить все більш високі вимоги до судочинства як дієвого інституту захисту прав людини до професійних і моральних якостей ключової фігури правосуддя — судді [11].

Відповідно до ст.1 Закону України "Про статус суддів" професійні судді є носіями судової влади в Україні і здійснюють судочинство незалежно від законодавчої та виконавчої влади. Саме це і відрізняє їх від представників інших правничих професій. Суддя має особливий суспільно-правовий статус, оскільки у своїй діяльності уособлює судову владу, через яку забезпечується верховенство права, справедливості, захист прав та свобод громадян, конституційного ладу та суспільних інтересів [2].

Діяльність судді як правника має найвищу соціальну значущість. Судді нарівні з лікарями не мають права на помилку, оскільки від їх рішення залежать долі та життя як окремих людей, так і народу країни в цілому.

Лише судді надано законом право ревізувати правову позицію захисника та прокурора, оцінювати висновки експерта та аналізувати докази свідків і, зваживши їх на терезах закону та власної совісті, ухвалити рішення іменем України.

Тому всі правові механізми в державі повинні бути зорієнтовані на те щоб працювати суддями йшли найкращі висококваліфіковані представники суспільства.

Враховуючи високі вимоги до кандидатів на зайняття посад суддів, рекомендації Ради Європи, досвід європейських демократичних країн стосовно спеціалізованої фахової підготовки суддів та необхідність вирішення питань забезпечення кваліфікованими кадрами судовий апарат, законодавчо ст. 129 Закону України "Про судоустрій України" визначено, що при Державній судовій адміністрації України функціонує Академія суддів України — державний вищий навчальний заклад, що здійснює підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату судів [3].

Основними завданнями Академії суддів України, створеної згідно до Указу Президента України від 11.10.2002 № 918/2002 та відповідно до пункту 2 ст. 129 Закону України "Про судоустрій України", є:

— підготовка кадрів на посади суддів із числа осіб, які мають вищу юридичну освіту та відповідають вимогам, встановленим законом до кандидатів на посаду судді;

— підвищення кваліфікації суддів

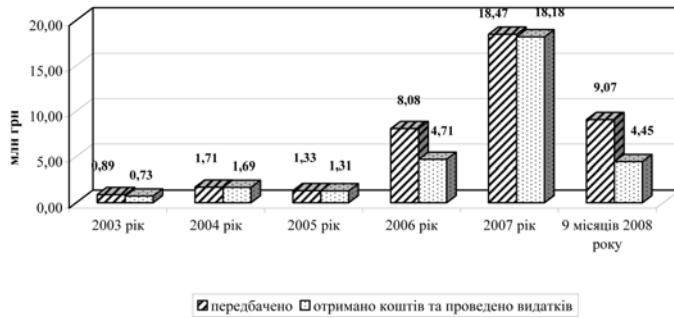


Рис. 1. Стан фінансування бюджетних програм за 2003—2007 роки та 9 місяців 2008 року

та працівників апарату судів;

- проведення наукових досліджень з питань вдосконалення організації та діяльності судів;
- вивчення світового досвіду організації діяльності судів;
- науково-методичне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України.

У 2004 році у складі Академії створено 7 регіональних відділень (далі — РВ АСУ). При цьому Академія судів України, розташована в м. Києві; поширює свою діяльність на Вінницьку, Житомирську, Київську, Чернігівську, Черкаську області та м. Київ; Дніпропетровське РВ АСУ охоплює Дніпропетровську, Запорізьку та Кіровоградську області; Донецьке РВ АСУ — Донецьку та Луганську області; Львівське РВ АСУ — Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську та Рівненську області; Одеське РВ АСУ — Миколаївську, Одеську та Херсонську області; Севастопольське РВ АСУ — Автономну Республіку Крим та м. Севастополь. Харківське РВ АСУ — Полтавську, Сумську та Харківську області; Чернівецьке РВ АСУ — Чернівецьку, Хмельницьку та Тернопільську області.

Протягом періоду функціонування Академії нею здійснювались лише заходи з підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів.

Підготовка кадрів (навчання) на посади суддів у Академії не проводилась.

Паспорти бюджетних програм на 2004—2008 роки (в 2003 році паспорт бюджетної програми не складався) за КПКВ 0501110 "Підготовка осіб для зайняття посад професійних суддів, підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів Академією судів України" затверджено спільними наказами Міністерства фінансів України та Державної судової адміністрації, в т.ч.:

- у 2004 році — з обсягом бюджетних призначень на виконання бюджетної програми — 0,69 млн грн., а з урахуванням внесених до Державного бюджету на 2004 рік змін — 2,7 млн грн.;
- у 2005 році — 1,31 млн грн. та 1,33 млн грн. відповідно;
- у 2006 році — 8,08 млн грн. та 4,89 млн грн. відповідно;
- у 2007 році — 18,19 млн грн. та 18,4 млн грн. відповідно;
- у 2008 році — 38,9 млн грн.

Загалом з урахуванням змін, внесених до бюджетних призначень, на виконання бюджетної програми за КПКВ 0501110 у 2004—2008 роках в Державному бюджеті передбачалось 66,3 млн грн.

Метою виконання бюджетної програми "Підготовка осіб для зайняття по-

сад професійних суддів, підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату судів Академією судів України" (КПКВ 0501110), визначено в паспортах, є:

- 2004 рік — здійснення підготовки осіб для зайняття посад професійних суддів, підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів Академією судів України;
- 2005—2006 роки — забезпечення судів кваліфікованими кадрами суддів та працівників апарату судів;
- 2007—2008 роки — підготовка кадрів на посади суддів із числа осіб, які мають вищу юридичну освіту та відповідають вимогам, встановленим законом до кандидатів на посаду судді, підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату судів.

Напрямом діяльності, що здійснюється Академією судів України в межах програми протягом 2004—2008 років, визначено "підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів Академією судів України". Крім того, у 2004 році як додатковий напрям визначена "інша діяльність, яка може здійснюватися державними навчальними закладами", а у 2008 році — "капітальне будівництво" з обсягом бюджетних асигнувань в сумі 24,8 млн гривень [6].

Протягом 2003—2007 років на виконання бюджетної програми із загального фонду Державного бюджету надійшло коштів та проведено касові видатки на суму 26,63 млн грн., або 87,3 % затверджених кошторисами призначень. За 9 місяців 2008 року надійшло 4,45 млн грн., що становить 11,4 % річних та 49,1% кошторисних призначень на відповідний період [8].

Таким чином, проаналізувавши показники виконання бюджетних програм за період 2004—2007 роки та 9 місяців 2008 року, можна сказати, що практично неможливо здійснити якісний моніторинг ефективності виконання та досягнення мети бюджетної програми, а також дати належну оцінку стану використання бюджетних коштів, оскільки включені до паспорта та інформації про його виконання показники:

- по-перше, всупереч меті бюджетної програми стосуються лише такого напрямку діяльності Академії суддів, як підвищення кваліфікації;
- по-друге, не надають повної та всебічної інформації про стан здійснення заходів з цього напрямку діяльності Академії;
- по-третє, в окремих випадках є недостовірними, тобто не підтверджуються даними фінансової та статистичної звітності.

Враховуючи викладене, для забез-

печення якісного здійснення моніторингу та оцінки ефективності виконання Академією суддів бюджетної програми необхідно:

1. Забезпечити внесення до паспортів та інформації про їх виконання даних, що відповідають кошторисам та фінансовій звітності про їх виконання та даним інших форм статистичної звітності.

2. Доповнити паспорт бюджетної програми наступними показниками:

- 1) затрат:
  - видатки на проведення курсів підвищення кваліфікації,
  - видатки на проведення тематичних семінарів, конференцій, форумів,
  - видатки на здійснення будівельних (ремонтних) робіт;
- 2) продукту:
  - чисельність суддів, які здійснюють підвищення кваліфікації,
  - чисельність працівників апарату судів, які здійснюють підвищення кваліфікації;
  - кількість заходів щодо проведення курсів підвищення кваліфікації;
  - кількість семінарів, конференцій, форумів, виключивши при цьому показник "середньорічна кількість слухачів, які здійснюють підвищення кваліфікації";
- 3) ефективності:
  - витрати на 1 слухача, який підвищив кваліфікацію на курсах підвищення кваліфікації;
  - витрати на 1 слухача, який підвищив кваліфікацію на тематичному семінарі, конференції, форумі;
- 4) якості:
  - відсоток осіб, які одержують сертифікат про підвищення кваліфікації;
  - співвідношення кількості суддів, які потребують підвищення кваліфікації, до кількості суддів, які підвищили кваліфікацію;
  - співвідношення кількості працівників апарату судів, які потребують підвищення кваліфікації, до кількості працівників апаратів судів, які підвищили кваліфікацію, виключивши при цьому показник "співвідношення кількості суддів, які підвищили кваліфікацію до загальної кількості суддів".

Крім того, одним із показників якості роботи суддів в Україні, на нашу думку, має стати інформація про кількість розглянутих у судах справ та кількість скасованих, змінених вироків, рішень, ухвал, постанов.

Адже, не дивлячись на те, що число осіб, що підвищують кваліфікацію, щорічно зростає та збільшуються обсяги державних коштів, що спрямовуються на ці цілі, за даними Державної судової адміністрації України, кількість скасованих судових рішень судами вищої інстанції також щорічно зростає (рис. 4).

Якщо у 2003 році скасовано 25904 рішень, то в 2007 році їх кількість зросла до 46505 рішень, або збільшилась в 1,8 рази. Тобто лише у 2007 році кожним суддею в середньому прийнято 5,5 рішень, які були скасовані або змінені (46505/ 8585 (корпус суддів України в 2007 році)) [5].

Також, у випадку запровадження Академією суддів України підготовки (навчання) осіб з числа кандидатів на зайняття суддівських посад, головному розпоряднику коштів бюджетної програми для здійснення моніторингу ефективності виконання цього напрямку діяльності необхідно доповнити пас-

порт бюджетної програми рядом відповідних результативних показників.

Отже, Академією суддів України не забезпечено досягнення мети бюджетної програми, яка визначена як "підготовка кадрів на посади суддів із числа осіб, які мають вищу юридичну освіту та відповідають вимогам, встановленим законом до кандидатів на посаду судді, підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату судів", а бюджетні кошти спрямовувались лише на підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату судів, що не дозволило Академії здійснити належним чином визначене Законом України "Про судоустрій України" завдання щодо забезпечення судів висококваліфікованими кадрами.

Завдання, поставлені перед Академією суддів України, не можуть бути виконані через законодавчу неврегульованість національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації суддівських кадрів та працівників апарату судів.

Зарубіжний досвід свідчить про визнання більшістю країн світу необхідності професійної підготовки суддів у спеціалізованому навчальному закладі суддівської освіти.

Так, в деяких країнах Західної та Південної Європи процедура добору кандидатів на посади суддів складається на конкурсному відборі. Результати конкурсу дозволяють кандидату бути зарахованим безпосередньо в судовий корпус за умови проходження базового курсу навчання під контролем Вищої ради суддів (як це відбувається, наприклад, в Італії) або у відповідній школі магістратури (Франція, Іспанія, Греція, Нідерланди, Португалія) [9].

Аналогічні принципи організації підготовки майбутніх суддів покладені в основу створення навчальних закладів суддівської освіти у країнах постсоціалістичного простору, наприклад, в Румунії, Болгарії, Албанії, Польщі, Молдавії, Боснії і Герцеговині, Казахстані [9].

В Україні згідно зі ст. 91 Закону "Про статус суддів" добір кандидатів на посаду суддів здійснюється за результатами проведеного кваліфікаційною комісією екзамену, який полягає у визначенні рівня професійних знань кандидата.

Саме на кваліфікаційну комісію (члени якої здійснюють свої повноваження на громадських засадах) покладено завдання забезпечити формування корпусу професійних суддів шляхом відбору кандидатів, здатних кваліфіковано, сумлінно і неупереджено здійснювати правосуддя, та надавати за результатами екзамену рекомендації на зайняття посад суддів [2].

При цьому передбачені в законодавстві вимоги до кандидата на посаду судді (ст. 127 Конституції України та положення ст. 7 Закону "Про статус суддів") стосуються лише фахового, вікового, мовного, громадянського цензу кандидата. Як результат, на посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією кожен громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років, володіє державною мовою та успішно склав кваліфікаційний екзамен [4].

Таким чином, у складі вимог, які висуваються до кандидата на посаду судді, умови щодо здобуття певної

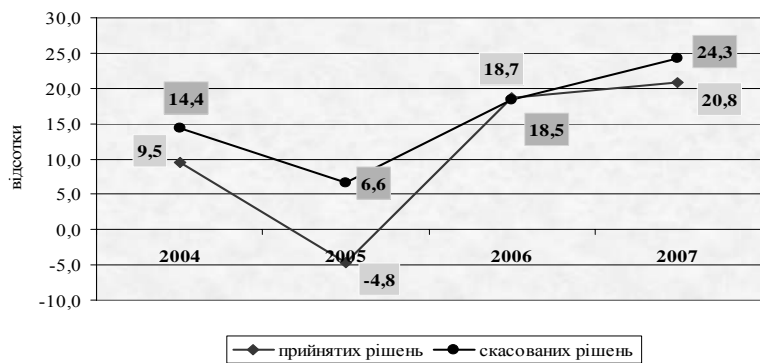


Рис. 2. Темпи зростання прийнятих та скасованих судових рішень порівняно з попередніми роками

спеціальної освіти відсутні.

Водночас вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку юристів, надають теоретичні знання в галузі права без врахування вимог специфіки професії судді, яка потребує спеціальних навичок, інтелектуальних та аналітичних здібностей, вимагає бути стійким до суттєвих соціально-психологічних навантажень та стресів. Навчальними програмами юридичних вузів не передбачено надання спеціальних знань з правил поведінки судді на робочому місці (у процесі ведення судових засідань), у суспільстві, у стосунках з адвокатом і прокурором, оцінці зібраних доказів та ухваленні рішень [10].

Відсутність спеціального напрямку освіти та практично суб'єктивна (з боку членів кваліфікаційної комісії) оцінка відповідності кандидатів кваліфікаційним вимогам мають наслідком потрапляння до керма судової влади спеціалістів, через недостатній фаховий рівень яких суттєво зросла в останні роки кількість скасованих та змінених судових рішень. Протягом 2003—9 місяців 2008 року за порушення присяги звільнено 37 суддів та 8 осіб, що займали посади суддів, притягнуто до кримінальної відповідальності [7].

Чинні на сьогоднішній день нормативні документи, а саме: Закон "Про судоустрій", Укази Президента України "Про Академію суддів України", "Про план заходів на 2006 рік щодо вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів", "Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів", розпорядження КМУ "Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" на період до 2010 року тощо — містять положення щодо необхідності спеціалізованої фахової підготовки професійних суддів, однак ними не визначений конкретний порядок (механізм) здійснення такої підготовки.

Основні завдання створеного відповідно до Закону України "Про судоустрій України" державного вищого навчального закладу суддівської освіти — Академії суддів України — не підкріплені відповідними змінами в законодавстві у сфері судочинства та судоустрою.

Так, одним з основних завдань Академії суддів України є підготовка кадрів на посади суддів із числа осіб, які мають вищу юридичну освіту та відповідають вимогам, встановленим законом до кандидатів на посаду судді [4].

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, можна зробити висновок, що використання Академією суддів України коштів загального та спеціального фондів бюджету в сумі 32,19 млн грн. не забезпечили досягнення мети бюджетної програми — підготовка кадрів на посади суддів із числа осіб, які мають вищу юридичну освіту та відповідають вимогам, встановленим законом, до кандидатів на посаду судді, підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату судів, — а спрямовувались лише на підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату судів.

Тобто виконуваним закладом функції щодо підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату судів не дозволили здійснити належним чином визначене Законом України "Про судоустрій України" завдання щодо забезпечення судів висококваліфікованими кадрами.

### Література:

- Конституція України.
- Закон України від 15.12.1992 № 2862-ХІІ "Про статус суддів".
- Закон України від 07.02.2002 № 3018-ІІІ "Про судоустрій України".
- Указ Президента України від 11.10.2002 № 918/2002 "Про Академію суддів України".
- Дані Державної судової адміністрації про надходження та розгляд справ і матеріалів судами вищої інстанції за 2003—6 місяців 2008 років.
- Паспорти бюджетної програми по КПКВК 0501110 на 2004—2008 роки.
- Списки суддів, звільнених протягом 2002—2008 років за порушення присяги та у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком щодо них, підготовлені Державною судовою адміністрацією України.
- Фінансова звітність Академії суддів України за 2003—2007 роки та 9 місяців 2008 року.
- Оберто Д. Подбор и подготовка судей в Европе: сравнительное исследование. — К.: 2007. — 142 с.
- Судоустрій і судочинство в Україні // Юридичний науково-практичний журнал. — 2005. — № 1. — С. 7—51.
- Аудиторський звіт Головкиру "Державний фінансовий аудит ефективності використання бюджетних коштів на функціонування Академії суддів України за 2003—2007 роки та 9 місяців 2009 року".

Стаття надійшла до редакції 19.02.2010 р.