

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДІВ

ПОТИЛЬЧАК Олександр Іванович - суддя Верховного Суду України

УДК 346.9

---

*В статті обґрунтовується необхідність дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання забезпечення судів через призму суб'єктів судової влади, місця та ролі органів судового самоуправління. Пропонується авторське бачення проблем вибору певної моделі забезпечення судів в умовах існування політичних режимів, що відкидають принцип розподілу державної влади*

**Ключові слова:** забезпечення, самоуправління, компетенція, незалежність, судова влада.

### Актуальність теми дослідження

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

В науковій літературі висловлені різні погляди про шляхи досягнення реальної незалежності судів. Зокрема, не виступають дискусії про розбалансування судової системи через створення системи вищих спеціалізованих судів. Не знаходять однакової відповіді питання про межі відновлення конституційного статусу Верховного Суду тощо. Водночас науковці і практики спра-

ведливо зазначають про відродження суддівського самоуправління, в тому числі про їх місце і роль в належному забезпеченні судів як умови досягнення незалежності судів. У пошуках відповіді на зазначені питання важливим є аналіз досягнень і помилок нормативного регулювання схожих відносин у демократичних країнах.

### Аналіз досліджень та публікацій

Науковий аналіз нормативного регулювання забезпечення судів привертає і привертає увагу багатьох вітчизняних науковців і практиків. Серед них слід назвати В.В. Комарова, М.П.Запорожець, І.Є.Марочкіна, Д.М.Притику та ін., роботи яких слугували відправною точкою для подальшого дослідження вказаних питань.

**Метою і завданням статті** є порівняльне дослідження способів правового регулювання забезпечення судів на прикладі окремих держав, визначення єдності підходів та тенденцій розвитку системи забезпечення судів і таким чином сформулювати можливий оптимальний алгоритм дій в правозастосовній діяльності.

### Основні результати дослідження

В сучасних демократичних країнах державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову і цей принцип, як правило, закріплено в конституціях відповідних держав. Водно-

час в конституційних актах або спеціальних законах про судову владу визначені правові, фінансові та інші гарантії діяльності системи судів або окремих судів. З огляду на мету функціонування судової влади в демократичній державі, обрання певної моделі ресурсного забезпечення діяльності системи судів, або, інакше кажучи, наявна чи відсутня автономія судової влади від інших гілок, мало б визначити чи є реально незалежною судовою владою в цій державі. В цьому контексті виникає питання не стільки про різницю правового механізму забезпечення вказаних гарантій в Україні та інших демократичних державах, але, в першу чергу, про оптимальний варіант правового регулювання таких відносин, в т.ч. щодо правосуб'єктності осіб, що забезпечують практичну реалізацію таких гарантій, їх місце в системі судової влади тощо. Загальновідомим є той факт, що вітчизняний законодавець, запроваджуючи організаційне забезпечення судів через систему судової адміністрації, керувався тезою про неприпустимість збереження таких функцій за вітчизняним міністерством юстиції. Водночас в Німеччині, Франції, Італії, Бельгії, Норвегії, Фінляндії, Естонії вказані функції здійснюють органи виконавчої влади, переважно міністерства юстиції. В інших, не менш демократичних державах, функціонують спеціальні органи судової влади, наприклад, в США, Канаді, Нідерландах). На перший погляд, створення спеціального органу судової влади з метою ресурсного та іншого забезпечення системи судів начебто автоматично має гарантувати незалежність судової влади. Проте практична діяльність таких спеціальних інституцій в Росії, Казахстані, Вірменії, Узбекистані не дають підстав говорити про торжество незалежності судової влади. Так само вітчизняні реалії практичної діяльності судової адміністрації засвідчують скоріш про функціонування системи забезпечення діяльності судів в умовах перманентної політичної і економічної кризи в державі, а не про організаційне забезпечення діяльності органів судової влади. Відомо, що система судів та судова влада це не то-

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

При Верховному суді Казахстану діє комітет судового адміністрування, який здійснює матеріально-технічне забезпечення судів через систему адміністраторів судів на місцях. Забезпечення діяльності Верховного суду здійснюється його апаратом [1, с. 217].

У Німеччині забезпеченням судів опікується відповідне земельне чи федеральне міністерство, зокрема федеральне міністерство юстиції забезпечує федеральну судову палату, федеральні адміністративний, фінансовий, патентний, дисциплінарний суди. Федеральне міністерство праці й соціального забезпечення забезпечує федеральні суди з трудових і соціальних

питань, а міністерство оборони – військово-дисциплінарні суди. На рівні земель функції забезпечення відповідних судів здійснюють міністерство юстиції щодо судів загальної юрисдикції і прокуратури всіх рівнів у відповідних землях, а галузеві міністерства щодо судів відповідної юрисдикції. В більшості федеральних земель міністерства юстиції виконують управлінські функції щодо кар'єрного просування суддів всіх судів певної землі. Відповідні міністерства юстиції самостійно формують бюджет судів, вирішують питання про призначення та кар'єрне просування суддів. На думку суддівського корпусу Німеччини, питаннями забезпечення судів має в більшій мірі опікуватись самі судді через систему самоуправління [2, с. 117].

В деяких країнах питаннями забезпечення судів опікуються як урядові органи так і органи суддівського самоврядування. Так, Рада суддів Швеції функціонує як незалежний адміністративний орган. Рада суддів готує проект бюджету судової системи, опікується кадровим забезпеченням суддівського корпусу, матеріальним забезпеченням та має вести облік та звітувати за використані бюджетні кошти.

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

Рада суддів Данії складається з п'яти членів різних судів (Верховного, апеляційного та окружних судів), двох членів з числа суддівського персоналу та двох членів від парламенту. До компетенції Ради суддів відноситься підготовка проекту бюджету судів та суб'єктом судового управління в сфері інформаційного забезпечення судів.

В ряді країн тривалий час функціонують автономні моделі самозабезпечення судів. Перш за все в цьому випадку показовою є модель, що працює в США. У США органи судового забезпечення функціонують у системі судової влади та підпорядковуються вищому органу суддівського самоврядування відповідній раді суддів. Центральним органом судового управ-

ління є створений при Верховному суді адміністративний офіс судів США, який опікується забезпеченням федеральних судів. Адміністративний офіс судів США є постійно діючим органом. Колегіальним органом управління є рада суддів США. Незважаючи на те, що керівний персонал офісу призначає Верховний суд, звітує адміністративний офіс перед судовою конференцією та перед радою суддів. Перш за все адміністративний офіс забезпечує діяльність ради суддів США, зокрема, виконує функції секретаріату ради суддів США та її комітетів. Адміністративний офіс веде статистичний облік щодо всіх справ, що розглядаються та розглянуті в судах, наглядає за персоналом судів, вивчає навантаження та узагальнює інформацію про потреби судів, здійснює перевірку фінансової документації та складання кошторисів судів з наступним представленням їх після погодження радою суддів в бюджетне бюро при президентові та здійснює інші повноваження. Судове управління у більшості штатів здійснюють постійно діючі органи (адміністративні офіси) або призначені посадовці з числа помічників голів верховних судів або з кола інших працівників судів.

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

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

Конституційні гарантії про належні умови для функціонування судів і діяльності суддів знаходять свою конкретизацію в розділі про організаційне забезпечення діяльності судів Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Зокрема, ст. 142 вказаного Закону встановлює, що забезпечення функціонування судової влади в Україні передбачає визначення в

державному бюджеті видатків на фінансування судів не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону, видатки у державному бюджеті визначаються окремим рядком щодо кожного суду загальної юрисдикції. Бюджетні призначення на утримання судів належать до захищених статей видатків державного бюджету України, а самі видатки не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році. (ст. 142 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

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

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

Підсумовуючи викладене необхідно зазначити, що в демократичних країнах світу не існує однакових механізмів забезпечення діяльності судової влади, в т.ч. фінансування судів. Водночас необхідно визнати беззаперечною тенденцією в правовому регулюванні забезпечення судів є визнання ролі суддівського самоврядування в цьому процесі.

Необхідно погодитись з тезою, що нормативне регулювання суддівського

самоврядування та інші правові новели, що виникли внаслідок судової реформи 2010 р. не сприяють зміцненню та розвитку судової влади. Дійсно справжнє суддівське самоврядування забезпечує реальну незалежність судової влади [3, с. 4]. Питання про розуміння поняття судової влади в Україні має бути переосмислено відповідно до конституційного принципу поділу державної влади і втілено у відповідних законах шляхом визначення в законі вичерпного переліку суб'єктів судової влади, в т.ч. з кола суддівського самоврядування тощо. Видається, що в умовах функціонування політичних режимів, які заперечують практичну реалізацію принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, говорити про наявність судової влади в державі не варто. В цьому випадку доцільно вести мову про функціонування системи судів та про способи його забезпечення матеріальними та кадровими ресурсами, а, власне, модель такого забезпечення жодним чином не впливає на ступень незалежності судів від панівного класу чи диктатора. З цього можна зробити і наступний висновок, який полягає в тому, що дискусія про обрання певної моделі організаційного і ресурсного забезпечення судів має сенс, якщо в державі реалізовані базові демократичні принципи організації державної влади.

### Висновки

Безумовно українське суспільство перебуває в перехідній стадії трансформації до правової держави. Задекларовані принципи про незалежність судової влади мають бути реалізовані в практичній площині без зайвих декларацій але з врахування не тільки позитивного але й негативного досвіду демократичних держав. В цьому контексті важливим є подальший детальний аналіз не тільки нормативного регулювання схожих відносин організаційного забезпечення судів в різних державах і в Україні але й проблеми більш високого рівня, зокрема, щодо подолання політико-правових проблем, які виникають внаслідок зростання впливу виконавчої влади

**АНОТАЦІЯ**

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

відповідно до теорії конвергенції гілок державної влади.

**Література**

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

**SUMMARY**

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

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

3. Мельник М. Я. Як повернути правосуддя // Юридичний вісник України. – 2014. – № 11 15-21 березня 2014 р. – С. 4-5.