

**Р.І. Кирилюк,***Голова Державної судової адміністрації України***Summary**

The article deals with functions, tasks, powers of the State Judicial Administration of Ukraine. The following types of provisional activity of this state body are separated: fiscal, maintaining, personnel, informational and analytical, controlling; activity on keeping to the regime of state secret and dealing with public appeals. The author substantiates his proposals as to improvement of the activity of the SJA by means of amending the powers in view of the experience of the similar in functions state body in the Russian Federation and international standards in judiciary

Види забезпечувальної діяльності Державної судової адміністрації України

У сучасному законодавстві про судоустрій в Україні передбачено належність Державної судової адміністрації України (далі — ДСА) до органів судової влади. Згідно зі ст. 125 Закону від 7 лютого 2002 р. № 3018-III «Про судоустрій України», який втратив чинність 2010 р., ДСА мала статус центрального органу виконавчої влади, що здійснює організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, а також інших органів та установ судової системи. Аналіз результатів діяльності ДСА протягом 2010 р. свідчить, що зміна статусу цього державного органу не вплинула на результати виконання ним своїх повноважень.

Належне фінансування заходів щодо охорони судів та забезпечення безпеки суддів гарантуватиме насамперед недопущення протиправних діянь стосовно життя та здоров'я суддів, майна та документації судів

Наведемо деякі дані про практичну діяльність цієї судової адміністрації щодо забезпечення діяльності судів і суддів. Так, на офіційному сайті ДСА¹ розміщено інформацію про те, що протягом 2010 р. вона неодноразово зверталася до Уряду та народних депутатів України щодо незадовільного фінансування судів і необхідності термінового прийняття змін до бюджету. У 2010 р. потреба в коштах судової системи за бюджетними програмами була задоволена державним бюджетом лише на 27 %. Відповідно до Закону від 7 липня 2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» (далі — Закон № 2453-VI) ДСА постійно здійснює заходи, спрямовані на запровадження в судах загальної юрисдикції програмного забезпечення, що автоматизує документообіг. На сьогодні таке програмне забезпечення встановлено в усіх судах загальної юрисдикції, однак для належного функціонування автоматизованої системи документообігу необхідно вжити комплекс заходів, зокрема забезпечити суди відповідними матеріально-технічними ресурсами.

Недостатнє фінансування судової системи позначається на діяльності судів. ДСА розробила Програму забезпечення безпеки працівників суду, охорони приміщень судів та покращення їх технічного укріплення на 2011—2013 рр., яка була схвалена рішенням колегії ДСА від 14 липня 2010 р. № 3/1. Цією програмою передбачено фінансування заходів щодо охорони судів та забезпечення безпеки суддів на суму більше 29 млн грн, що гарантуватиме насамперед недопущення протиправних діянь стосовно життя та здоров'я суддів, майна та документації судів.

¹ Див.: <http://court.gov.ua/dsa/1233/7575743/>

Підвищенню ефективності забезпечувальної діяльності ДСА сприятимуть заходи, спрямовані на оптимізацію видів цієї діяльності, усунення дублювання певних повноважень, вдосконалення правового регулювання, що підтверджує можливість використання потенціалу науки адміністративного права щодо належної організації.

На сайті ДСА представлено такі напрями (види) її діяльності: фінансове забезпечення функціонування судової системи; матеріально-технічне та інформаційне забезпечення судів; забезпечення судів приміщеннями; забезпечення безпеки суддів та охорони приміщень судів; кадрове забезпечення; соціально-побутове забезпечення суддів; претензійно-позовна робота; розгляд звернень громадян; міжнародна діяльність; інші заходи

Глибокий аналіз видів і форм діяльності ДСА дасть також змогу окреслити напрями вдосконалення законодавства та правозастосування.

Мета статті полягає в обґрунтуванні й виокремленні видів забезпечувальної діяльності ДСА, формулюванні пропозицій для вдосконалення такої діяльності на основі вивчення досвіду роботи аналогічного за призначенням органу в Російській Федерації (далі — РФ).

Напрацювання вчених (В.Д. Бринцев, А.Л. Борко, М.П. Запорожець, О.В. Красноборов, В.М. Лебедев, А.М. Хливнюк та ін.), які досліджували питання, пов'язані з організаційним забезпеченням діяльності судів, свідчить про те, що єдиного підходу до вивчення цієї теми в науці немає навіть на рівні термінології. Так, на позначення понять із тотожним значенням дослідники вживають різні терміни: «напрямки», «функції» тощо. Не є остаточною і проведена вченими систематизація повноважень аналогічних за сутністю та обсягом повноважень державних органів у РФ, оскільки кожен науковець має власний погляд на групування повноважень².

Для виокремлення видів забезпечувальної діяльності ДСА слід насамперед звернути увагу на специфіку їх систематизації цим державним органом. На офіційному сайті ДСА представлено такі напрями (види) її діяльності: фінансове забезпечення функціонування судової системи; матеріально-технічне та інформаційне забезпечення судів; забезпечення судів приміщеннями; забезпечення безпеки суддів та охорони приміщень судів; кадрове забезпечення; соціально-побутове забезпечення суддів; претензійно-по-

зовна робота; розгляд звернень громадян; міжнародна діяльність; інші заходи.

Якщо врахувати специфіку компетенції та загальний зміст забезпечувальної діяльності ДСА, то можна відобразити її роботу повною мірою. Так, В.Д. Бринцев зазначив, що в російській юридичній літературі на початку XX ст. спостерігається єдність у розумінні комплексу заходів

для кожної судової інстанції і суду будь-якого рівня. Посилаючись на висновки Г.Т. Єрмошина, дослідник зазначає такі найважливіші заходи:

1) організація діловодства суду, що забезпечує виконання всіх вимог процесуального законодавства та інструкцій про діловодство;

2) кадрова робота, яка забезпечує трудові правовідносини співробітників, заходи соціально-правового захисту суддів, державних службовців, інших працівників, систему оплати праці;

3) забезпечення довідково-аналітичної, нормативно-правової бази в «кодіфікованому» стані; налагоджена система аналізу й узагальнень судової практики;

4) забезпечення взаємодії суду з учасниками судового процесу; прийом відвідувачів; робота зі скаргами і заявами громадян непроцесуального характеру; взаємодія із засобами масової інформації;

5) управління фінансовими, матеріально-технічними та іншими ресурсами;

6) забезпечення ведення статистичної звітності, судової статистики.

При цьому він зауважив, що вичерпного переліку заходів немає³.

Законодавством РФ передбачено детальний перелік повноважень державного органу, аналогічного ДСА — Судового департаменту при Верховному суді РФ. Серед них є ті, які можуть бути враховані для вдосконалення забезпечувальної діяльності ДСА, зокрема повноваження щодо розроблення науково обґрунтованих нормативів навантаження на суди і суддів, працівників апарату судів. Врахування таких нормативів у роботі судів сприяло б науково обґрунтованому визначенню кількості суддів і працівників апаратів судів та усуненню тривалої і складної процедури погодження кількості вакансій у судах.

Виокремлення видів забезпечувальної діяльності ДСА пов'язане із групуванням однорідних

² Див.: Организация деятельности судов: учебник/ под. общ. ред. В.М. Лебедева. — М., 2007. — С. 44—47.

³ Див.: Бринцев В.Д. Стандарты правовой державы: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади: монографія / В.Д. Бринцев. — Х., 2010. — С. 179—180.

дій, спрямованих на виконання конкретних завдань у межах загального завдання, яке виконує цей державний орган відповідно до призначення його функціонування, встановленого чинним законодавством про судоустрій. В основу цього визначення покладено науковий підхід щодо виокремлення видів адміністративної діяльності міліції.

Вид забезпечувальної діяльності ДСА — сукупність однорідних дій, що проводяться в межах встановленої законодавством про судоустрій компетенції для виконання конкретних завдань як складової загального завдання, покладеного на ДСА відповідно до її призначення в системі органів державної влади

Видами адміністративної діяльності міліції називають такі її складові, здійснення яких спрямоване на виконання конкретних завдань щодо упорядкування однорідних суспільних відносин, врегульованих окремими нормами адміністративного права і здійснюваних структурними підрозділами або окремими групами підрозділів⁴.

На перший погляд здається, що використання такого підходу недоречне, оскільки ДСА належить до органів судової влади, а міліція — правоохоронний орган. Проте, незважаючи на відмінність у сутності й місці кожного з них у системі органів державної влади, спільним є теоретико-методологічний підхід до визначення певного виду діяльності як сукупності однорідних відносин. При цьому, оскільки всі відносини за участю ДСА управлінські, організаційні, на нашу думку, слід говорити про однорідність дій.

Отже, вид забезпечувальної діяльності ДСА — сукупність однорідних дій, що проводяться в межах встановленої законодавством про судоустрій компетенції для виконання конкретних завдань як складової загального завдання, покладеного на ДСА відповідно до її призначення в системі органів державної влади.

Узагальнення повноважень ДСА доцільно здійснювати на підставі норми ст. 146 Закону № 2453-VI, а також Положення про Державну судову адміністрацію України, затвердженого рішенням Ради суддів України від 22 жовтня 2010 р. № 12 (далі — Положення про ДСА). У цьому Положенні визначено перелік основних завдань ДСА:

а) організаційне забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, визначених Законом № 2453-VI;

б) забезпечення належних умов діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування;

в) участь у формуванні судів загальної юрисдикції у межах повноважень, визначених Законом № 2453-VI.

Покладення в основу систематизації видів забезпечувальної діяльності ДСА ознаки однорідності її забезпечувальних дій, які вона виконує в межах повноважень, дає змогу виокремити такі види діяльності: представницьку у бюджетно-фінансових відносинах; організаційно-забезпечувальну; кадрову; інформаційно-аналітичну.

Відповідно до ст. 146 Закону № 2453-VI повноваження ДСА мають бути визначені законом. У Положенні про ДСА перелік її повноважень розширений, більшість із додаткових повноважень деталізують ті, що визначені Законом № 2453-VI, є також такі, що ґрунтуються на нормах інших нормативно-правових актів України — Закону від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР «Про звернення громадян» та Закону від 23 грудня 1993 р. № 3782-XII «Про забезпечення безпеки осіб, що беруть участь у кримінальному судочинстві». З огляду на це доцільно передбачити доповнення переліку повноважень ДСА, визначених у ст. 146 Закону № 2453-VI, тими, що зазначені в Положенні про ДСА.

Можна виокремити такі види діяльності ДСА: фінансово-бюджетна; організаційно-забезпечувальна; кадрова; інформаційно-аналітична; контрольна; дотримання режиму державної таємниці; розгляд звернень громадян

Крім того, слід внести до переліку видів діяльності, що визначений на підставі норми цієї статті Закону, такі види: контрольна діяльність; дотримання режиму державної таємниці; розгляд звернень громадян. До того ж, на нашу думку, представницька діяльність у бюджетно-фінансових відносинах має бути замінена на фінансово-бюджетну.

Таким чином, можна виокремити такі види діяльності ДСА: фінансово-бюджетна; організаційно-забезпечувальна; кадрова; інформаційно-аналітична; контрольна; дотримання режиму державної таємниці; розгляд звернень громадян.

Для того, щоб сформулювати остаточні пропозиції щодо вдосконалення діяльності ДСА, слід звернутися до міжнародних стандартів у

⁴ Див.: Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / за заг. ред. О.П. Рябченко. — Х., 2009. — С. 23.

сфері судочинства, які спрямовані саме на забезпечення належної організації діяльності судів. До них, зокрема, належать Рекомендація № R (95)12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно управління системою кримінального правосуддя (від 11 вересня 1995 р.; далі — Рекомендація № R (95)12), Висновок № 2 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про фінансування та управління судами для забезпечення ефективності судових органів і виконання статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (від 23 листопада 2001 р.; далі — Висновок № 2 (2001)), Рекомендація № R (95) 11 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно відбору, обробки, подання та архівації судових рішень у правових інформаційно-пошукових системах (від 11 вересня 1995 р.), Рекомендація Res (2001) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо рентабельності розробки і зміни конструкції судових і юридичних інформаційних систем (від 28 лютого 2011 р.), Рекомендація Res (2001) 3 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо надання судових та інших юридичних послуг громадянам з використанням новітніх технологій (від 28 лютого 2011 р.), Рекомендація Res (2003) 14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про можливість взаємодії інформаційних систем у сфері правосуддя» (від 9 вересня 2003 р.), Рекомендація Res (2003) 15 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про архівування електронних документів у правовій сфері» (від 9 вересня 2003 р.).

Більшість із цих нормативно-правових актів Ради Європи стосується інформатизації системи судочинства, функціонування інформаційних систем і технологій. Це свідчить про актуальність формування електронного судочинства.

ДСА проводить роботу щодо організації та запровадження електронного судочинства. Зокрема, запроваджено електронні цифрові підписи, об'єднано суди сучасною комп'ютерною технікою та необхідним програмним забезпеченням, про що йдеться у звіті за підсумками роботи ДСА у 2010 р.⁵, а також нещодавно проведено нараду між керівництвом Українського кредитно-банківського союзу та ДСА⁶.

⁵ Див.: <http://court.gov.ua/dsa/1233/7575743/>

⁶ Див.: Інновації УКБС в судочинстві втілює Державна судова адміністрація України // <http://blog.liga.net/user/golifer/article/6777.aspx>

Зазначені міжнародні нормативно-правові акти містять норми, якими фактично визначено стратегію забезпечення діяльності судів і, хоча окремі з них стосуються тільки кримінального правосуддя, їх приписи мають системний характер, а загальні положення можуть поширюватися на всі форми правосуддя. Зокрема, йдеться про визначення критеріїв ефективного управління робочим навантаженням судді, якими можуть бути науково обґрунтовані нормативи такого навантаження. Їх розроблення та впровадження в діяльність ДСА дало б змогу вдосконалити не тільки процедуру визначення вакансій у судах та, відповідно, потреб у кадровому забезпеченні судів, а й оптимізувати процедуру відправлення правосуддя шляхом усунення надмірного навантаження на суддю.

У п. 2 Висновку № 2 (2001) Консультативної ради європейських суддів зазначено, що фінансування судів тісно пов'язане з питанням незалежності суддів, оскільки воно визначає умови, в яких суди виконують свої функції

Крім того, доцільно надати ДСА повноваження щодо оптимізації територіального розташування приміщень судів з урахуванням положень Рекомендації № R (95)12, зобов'язати її постійно оновлювати систему формування та використання баз даних із дотриманням таємниці користувача і державної таємниці.

Міжнародними стандартами у сфері судочинства передбачено також фінансування судів. У п. 2 Висновку № 2 (2001) зазначено, що фінансування судів тісно пов'язане з питанням незалежності суддів, оскільки воно визначає умови, в яких суди виконують свої функції.

Усі загальні принципи й стандарти Ради Європи щодо фінансування та управління судами покладають на держави обов'язок забезпечити фінансові ресурси, які б відповідали потребам різних судових систем

Існує очевидний зв'язок між фінансуванням та управлінням судами, з одного боку, і принципами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод — з другого: доступ до правосуддя та право на справедливий суд не забезпечується належним чином, якщо справа не розглядається упродовж розумного строку судом, який має необхідне фінансування і ресурси для ефективного виконання своїх обов'язків.

Усі загальні принципи й стандарти Ради Європи щодо фінансування та управління судами покладають на держави обов'язок забезпечити фінансові ресурси, які б відповідали потребам

різних судових систем. У більшості країн Міністерство юстиції залучене до процесу представлення судового бюджету та обговорення його з Міністерством фінансів. У багатьох країнах судова влада робить свій попередній внесок у формі пропозицій, які суди подають прямо або опосередковано до Міністерства юстиції. У деяких випадках пропозиції щодо бюджету подають до Міністерства фінансів (верховні суди Естонії, Словаччини, Кіпру та Словенії), а у Швейцарії Федеральний верховний суд має право подавати власний бюджет після схвалення його Адміністративною комісією суду, до складу якої входять три судді, тощо.

Врахування міжнародних стандартів у сфері судочинства забезпечить надання ДСА повноважень щодо: оптимізації територіального розташування приміщень судів; постійного оновлення системи формування та використання баз даних із дотриманням таємниці користувача і державної таємниці; організації запровадження системи електронного судочинства, що охоплює не тільки заходи матеріально-технічного змісту, а й підготовку пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства; подання пропозицій до Кабінету Міністрів України за погодженням з Міністерством фінансів України про належне фінансування діяльності судів

Консультативна рада європейських суддів вважає, що прийняття парламентом бюджету судової влади має відбуватися з урахуванням пропозицій судових установ⁷.

У цьому контексті слід зазначити, що повноваження ДСА щодо представлення судів під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік (п. 1 ч. 1 ст. 146 Закону № 2453-VI), підготовки матеріалів для формування пропозицій щодо бюджету судів (п. 7 ч. 1 ст. 146 цього Закону) обмежені порівняно з тими, якими наділена судова влада в деяких країнах. У зв'язку з тим, що ДСА належить до органів судової влади, логічно надати їй повноваження щодо подання пропозицій про належне фінансування діяльності судів до Кабінету Міністрів України за погодженням із Міністерством фінансів України.

⁷ Див.: Міжнародні стандарти у сфері судочинства. — К., 2010. — С. 147 — 148.

Отже, до видів діяльності ДСА належать: фінансово-бюджетна; організаційно-забезпечувальна; кадрова; інформаційно-аналітична; контрольна; дотримання режиму державної таємниці; розгляд звернень громадян.

Пропозиції щодо вдосконалення забезпечувальної діяльності ДСА стосуються розширення її повноважень: розроблення науково обґрунтованих нормативів навантаження на суди і суддів, працівників апарату судів; організація взаємодії з органами юстиції під час складання статистичного звіту. Необхідність розроблення науково обґрунтованих нормативів навантаження на суддів визнана на міжнародному рівні, зокрема в Рекомендації № R (95)12.

Стосовно надання ДСА повноважень щодо застосування спільно із правоохоронними органами, судами заходів для забезпечення безпеки суддів, членів їх сімей, то їх доцільно передбачити не в Положенні про ДСА, а в ст. 146 Закону № 2453-VI як нормативно-правовому акті більшої юридичної сили. Також слід доповнити перелік повноважень ДСА, визначених у ст. 146 цього Закону, тими, що зазначені в Положенні про ДСА.

Врахування міжнародних стандартів у сфері судочинства забезпечить надання ДСА повноважень щодо:

- оптимізації територіального розташування приміщень судів;
- постійного оновлення системи формування та використання баз даних із дотриманням таємниці користувача і державної таємниці;
- організації запровадження системи електронного судочинства, що охоплює не тільки заходи матеріально-технічного змісту, а й підготовку пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства;
- подання пропозицій до Кабінету Міністрів України за погодженням з Міністерством фінансів України про належне фінансування діяльності судів.