

РОЗДІЛ IV

Кримінальне та кримінально-виконавче право, кримінологія, кримінальний процес і криміналістика

УДК 347.962

Н. Коломієць, В. Пророченко

Розвиток і становлення організаційного забезпечення діяльності судів в Україні

У статті висвітлено особливості розвитку і становлення організаційного забезпечення діяльності судів. Розглянуто систему організаційного забезпечення діяльності судів в Україні і теоретичні проблеми організації і правового регулювання забезпечення функціонування судової системи в ході її еволюції. Автори вважають, що історія розвитку національної судової системи знає два основних підходи, що пов'язані із структурною організацією системи судового управління. Перший передбачав наявність відповідних повноважень у Міністерства юстиції та його органів на місцях, а інший - повну концентрацію державно-управлінських повноважень у вищестоящих судових інстанціях. Разом з тим, потреби ефективного здійснення правосуддя за умов побудови правової держави вимагають якісного підняття рівня управління в судовій системі при одночасному реальному дотриманні принципу незалежності суддів.

Ключові слова: суд, судова влада, організаційне забезпечення, організаційне управління.

Постановка наукової проблеми та її значення. Після проголошення незалежності України почалася перебудова всіх ціннісних орієнтирів у суспільстві. Судова влада та суди загальної юрисдикції безпосередньо набули важливого значення у суспільстві та державі як органи державної влади, що здійснюють правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства.

Ефективність судової влади залежить від її чіткої організації, впорядкування діяльності її органів. Саме на удосконалення діяльності судової гілки влади та її органів спрямована сучасна судово-правова реформа в Україні, важливим завданням якої є удосконалення механізму забезпечення судової системи матеріальними та фінансовими ресурсами, технічними засобами супроводження судового процесу, добору суддівських кадрів, підвищення їхньої кваліфікації тощо.

Незалежність судової влади закріплена в Конституції України. При цьому слід зазначити, що незалежність судів не була б повною, якщо не включати в цей спектр питання про забезпечення діяльності судів. Без правильного підходу до забезпечення діяльності судів не може бути і мови про їхню ефективну роботу, а тим паче незалежність судової влади від інших гілок.

Крім того, 2 червня 2016 року був прийнятий новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», що містить нові підходи до питання організаційного забезпечення діяльності судів. Вищезазначене обумовлює необхідність проведення додаткового дослідження зазначеного питання.

Аналіз досліджень наукової проблеми. Вивченням різних аспектів організаційного забезпечення діяльності судів займалися такі вчені, як К. Ф. Гуценко, Р. В. Ігонін, Р. І. Кирилюк, Ю. О. Косткіна, І. Є. Марочкін, Д. В. Приймаченко, Н. В. Сібільова, А. А. Стрижак, О. М. Тарасишина, Н. С. Юзікова та інші.

Метою та завданнями статті вважаємо висвітлення особливостей розвитку і становлення організаційного забезпечення діяльності судів, характеристику загальних питань забезпечення діяльності судів.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Сучасне розуміння сутності організаційного забезпечення діяльності судів і того, які органи повинні займатися ним, - результат багаторічної еволюції, неодноразових спроб і помилок. По суті своїй це не проста історія пошуків шляхів налагодження нормальних взаємовідносин перш за все між судами та органами державної влади. Протягом тривалого часу суди вважалися невід'ємною частиною адміністративного апарату, а судді – звичайними чиновниками, зобов'язаними виконувати волю свого керівництва. Процес автономізації судів йшов довгі роки, надмірно важко і непослідовно, долаючи численні невдачі на своєму шляху [1, с. 264]. Разом з тим протягом цього часу суди не можна було розглядати як демократичні осередки з дієвим організаційно-правовим механізмом захисту порушених або оспорюваних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

В значній мірі розвиток подій, які пов'язані зі звільненням судів від «опіки» виконавчих органів - це історія відносин, що склалися між судами та органами юстиції, оскільки саме на ці органи виконавчої влади протягом тривалого часу припадала більша частина зобов'язань по контролю за судами, керівництву ними тощо [1, с. 264].

Перші кроки до побудови моделі управління судами з дотриманням принципу незалежності судів від інших гілок влади на території Російської імперії були здійснені під час проведення судової реформи 1864 року. Проте, навіть після такої реформи Міністрам юстиції Російської імперії дозволялось наглядати за судами і приймати необхідні, з їх точки зору, заходи для усунення виявлених порушень. Робили це вони особисто або використовуючи свій апарат, в першу чергу підпорядкованих їм безпосередньо прокурорів (міністри юстиції одночасно були генерал-прокурорами). Прокурорам при окружних судах ставилося в обов'язок доносити вищим прокурорам (прокурорам при судових палатах або обер-прокурорам при Уряді сенаті) або міністру про виявлені порушення [2, с. 385]. Такий стан речей дозволяє зробити висновок, що в ті часи судова система була далекою від такого принципу як незалежність, оскільки постійно зазнавали різноманітних втручань у свою організацію та діяльність з боку вищезазначених інституцій та посадових осіб.

Вельми жорстким засобом реалізації права адміністративного нагляду за судами була надана міністрам юстиції можливість проведення суцільних ревізій усіх сторін їх діяльності, в тому числі діяльності по здійсненню правосуддя щодо конкретних справ.

У 1912 році з прийняттям Закону про перетворення місцевого суду статті 249-256 «Учреждения судебных установлений» були змінені і доповнені. З їх змісту чітко випливали чотири види нагляду за судами і над судовими працівниками:

- 1) нагляд вищих судових місць над нижчими;
- 2) внутрішній нагляд в кожному судовому місці з боку голів;
- 3) прокурорський нагляд в кожному судовому місці;
- 4) загальний нагляд з боку міністра юстиції [2, с. 385].

Певний досвід у галузі судового управління за декілька століть був накопичений і на території України, який фактично був знехтуваний в період побудови системи радянського народного суду.

В 20-ті роки ХХ століття питаннями управління судовою системою займався Народний комісаріат юстиції (Нарком'юст) Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки (далі – РРФСР). При цьому останній мав не командувати судами і не підміняти їх, а здійснювати загальне керівництво, організацію та інструктаж.

Однак зазначеному принципу не судилося реалізуватися повністю. Реформою 1922-1924 років були запроваджені адміністративно-командні методи управління. Нарком'юст РРФСР крок за кроком ставав установою, яка знову зосереджувала всю роботу по прямому і щоденному керівництву судами. Нарком'юсту РРФСР безпосередньо підпорядковувалися як прокурор Української Радянської Соціалістичної Республіки, так і Голова Верховного Суду України.

У 1936 році Конституцією Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) був проголошений принцип незалежності суддів. Проте він мав суто декларативний характер. Фактично Нарком'юст СРСР був наділений надмірно широкими повноваженнями по відношенню до судів. Зокрема, він мав право давати вказівки судам з метою забезпечення правильності і односторонності судової практики, керувати виборами суддів, ревізувати всю їх діяльність, давати обов'язкові вказівки з питань застосування закону тощо.

В 1963 році повноваження щодо створення умов, які необхідні судам для їх нормальної діяльності, були передані Верховним судам союзних і автономних республік. Проте, таке вирішення

проблеми призвело до ряду негативних наслідків для судів. Воно позбавило суди того істотного сприяння їх діяльності, яке здійснювалося органами юстиції (наприклад, матеріально-технічного, ресурсного, кадрового, організаційного та іншого забезпечення). Вже незабаром стало цілком очевидно, що правоохоронна система, і в першу чергу суди, не в змозі функціонувати нормально без органів юстиції. Суди, основне і єдине призначення яких - здійснення повноважень судової влади, були не в змозі робити значну частину того, що раніше робилося органами юстиції [1, с. 226].

У зв'язку з цим через сім років після скасування органів юстиції відбулося рішення про їх поновлення на всіх рівнях. 12 серпня 1971 року в Основи законодавства про судоустрій була внесена стаття 381, якою організаційне керівництво судами було покладене на міністерства юстиції союзних республік та їх органи на місцях.

У всіх актах, які відроджували органи юстиції, з урахуванням помилок минулого, підкреслювалося, що ці органи ні в якому разі не повинні діяти на шкоду незалежності судів і підпорядкування їх тільки закону. Однак і в цей раз даний принцип не був реалізований повністю. За органами юстиції зберігалось, хоча і в обмежених межах, право проводити перевірку діяльності судів. Наприклад, в пункті 3 частині 4 статті 19 Закону про судоустрій зазначалося, що Міністерство юстиції Української Радянської Соціалістичної Республіки і його органи можуть перевіряти «організацію роботи» судів. На практиці реалізація даного положення виражалася в скоєнні органами юстиції дій, які завдавали шкоди незалежності судів, - під виглядом перевірки організації роботи ревізувати всю діяльність судів з усіма впливаючими з цього наслідками [1, с. 227].

Норма про організаційне керівництво, що містилася в Основах законодавства про судоустрій, повністю була продубльована Законом «Про судоустрій УРСР» (1971 року) і фактично проіснувала до ухвалення Закону України «Про судоустрій України», що набув чинності з 1 червня 2002 року.

У листопаді 1989 року були прийняті Основи законодавства СРСР і союзних республік про судоустрій, відбулася відмова від надання органам юстиції можливості проводити під яким би то не було приводом перевірки діяльності судів. В цьому законі замість терміну «організаційне керівництво судами» був використаний інший – «організаційне забезпечення діяльності судів». Тим самим було підкреслено, що органи юстиції у взаєминах з судами повинні орієнтуватися не на керівництво (командування), а на надання сприяння їм.

В 1992 році в Україні відбулася судово-правова реформа, головною метою якої було формування незалежної судової влади шляхом ефективного розмежування повноважень, покликаною гарантувати самостійність і незалежність судових органів від дії законодавчої і виконавчої влади.

Новий імпульс у напрямі реформування системи організаційного забезпечення судової діяльності дала Конституція України 28 червня 1996 року, в статті 6 якої було закріплено принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову[3].

У суспільстві сформувалося розуміння, що до тих пір, поки основними ланками судової системи управлительні структури виконавчої влади, про реалізацію принципу розподілу влади не може бути і мови. Саме суддівська спільнота активно виступала за вихід із системи Міністерства юстиції, розраховуючи на поліпшення матеріально-технічного забезпечення судів і соціально-побутового рівня всіх працівників судів, оскільки лише за таких умов є можливим ефективне здійснення правосуддя.

З урахуванням цього переважна більшість законопроектів про судовий устрій, кардинально відрізняючись навіть у концептуальних підходах до побудови судової системи, були однотайними у питанні про необхідність створення судової адміністрації. Проте, внаслідок активної протидії чи конкуренції різних політичних сил процес ухвалення закону про судоустрій затягнувся з 1998 року до лютого 2002 року.

На цей час вже був певний позитивний досвід діяльності структур Судового департаменту при Верховному Суді Російської Федерації, однак в Україні було ухвалене рішення про створення Державної судової адміністрації України – центрального органу виконавчої влади, покликаною здійснити організаційне забезпечення діяльності судів України.

Цей варіант побудови системи управління судами є наслідком компромісу між прихильниками збереження існуючої системи та їх супротивниками, що пропонували більш радикальний шлях, відповідно до якого в структурах судової влади створюються адміністративно-господарські управління, підпорядковані головам відповідних судів, через які здійснюється кадрове і матеріально-технічне забезпечення всіх ланок самої судової влади [2, с. 387].

10 травня 2006 року було прийнято Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, якою передбачено забезпечення становлення в Україні судівництва як єдиної системи судового устрою та судочинства, що

функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантує право особи на справедливий суд. У Концепції зазначається, що належне забезпечення діяльності судів є однією з гарантій незалежності судів та суддів. Дотримуючись принципу поділу влади, судові та організаційно-управлінські функції не повинні поєднуватися в межах судової влади. Суди повинні здійснювати правосуддя, а спеціалізовані органи – відповідати за забезпечення діяльності судів і бути при цьому підконтрольними суддівському самоврядуванню [4].

Наслідком проведення в Україні судової реформи стало прийняття 2 червня 2016 року нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII [5], який істотно змінює структуру судової системи України, процедуру призначення, звільнення і притягнення до відповідальності суддів.

Таким чином, слід зазначити, що еволюція організаційного забезпечення діяльності судової системи загалом і судів зокрема пройшла надзвичайно складний і разом з тим суперечливий шлях. Розвиток суспільних відносин та демократизація суспільних процесів разом із проголошенням незалежності України призвели до утвердження нових (демократичних) цінностей та прийняттям Конституції незалежної України 28 червня 1996 року. Даний нормативний акт як основний закон держави і першооснова правової системи мав фундаментальне і основоположне значення як для організації та діяльності всієї судової гілки влади загалом так і для організаційного забезпечення діяльності судів зокрема.

Для демократичного суспільства дуже важливо сформувати правильно організовану судову систему, яка спроможна забезпечити громадянам доступ до безстороннього та неупередженого судді.

Під час здійснення державного управління в сфері забезпечення діяльності органів правосуддя провідне місце належить саме організаційним формам, адже завдяки їм практично налагоджуються функціональні зв'язки між елементами судової системи, динамічно і оперативно підтримується необхідний режим її життєздатності, визначаються шляхи і засоби забезпечення потреб.

Суттєвою особливістю організаційного впливу у сфері забезпечення правосуддя є те, що повноваження управляючого суб'єкта є значно обмеженими (звуженими) порівняно з іншими сферами виконавчо-розпорядчої діяльності, що обумовлюється конституційним визнанням незалежного статусу суддів як носіїв судової влади (стаття 126 Конституції України). Владна розпорядча діяльність щодо сфери діяльності судів обмежується межами організаційного і матеріального забезпечення процесу відправлення правосуддя, розгляду конкретних кримінальних, цивільних, трудових, адміністративних та інших справ. Можливість застосування певних управлінських дій з боку уповноважених органів та посадових осіб обумовлюється потребами реалізації принципу поділу державної влади, дії механізму стримувань і противаг, недопущення зловживань з боку суддів, а також необхідністю утворення та організації функціонування судів [6, с. 10].

Виконання завдань, які охоплює функція організаційного забезпечення діяльності судів у відповідності з вимогами закону, ні в якому разі не повинно здійснюватися зі шкодою принципу самостійності судів, незалежності і підлеглості тільки закону суддів та приймаючих участь у здійсненні правосуддя представників народу. Сутністю даної функції є сприяння судам у належному здійсненні ними своїх повноважень, якими вони наділені як органи судової влади, особливо повноважень у здійсненні правосуддя.

Д. В. Приймаченко та Р. В. Ігонін зазначають, що поняття «організаційне забезпечення» судів включає в себе різні заходи адміністративного, фінансового, інформаційного, матеріально-технічного характеру, спрямовані на створення повноцінних умов для діяльності органів судової влади. Хоча ця забезпечувальна діяльність має додатковий, допоміжний характер стосовно процесуальної діяльності суду, проте, є обов'язковою і необхідною для його ефективного функціонування [7, с. 60]. З даною думкою важко не погодитись, оскільки без належних матеріально-побутових умов не може бути і мови про ефективне здійснення правосуддя, а значить і про дотримання його принципів. Як наслідок – відсутність дієвого механізму захисту прав і свобод людини і громадянина.

Відповідно до частини 2 статті 146 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» забезпечення функціонування судової влади передбачає:

- 1) окреме визначення у Державному бюджеті України видатків на утримання судів не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону;
- 2) законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування судів;
- 3) гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів[4].

З огляду на зазначене забезпечення діяльності органів судової влади полягає у створенні,

підтриманні, гарантуванні необхідних умов для належного функціонування судової системи України.

Фінансова незалежність є однією з головних засад самостійності судової влади і має як міжнародно-правовий, так і національний, зокрема, конституційно-правовий аспект. Віденська декларація і Програма дій, яка була прийнята на II Всесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 р., містить низку положень, що конкретизують необхідність належного фінансування установ, що займаються відправленням правосуддя в державі. Так у пункті 27 зазначається про необхідність належного фінансування установ, які здійснюють відправлення правосуддя. Про належне фінансування наголошує і Конституція України: «Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначається видатки на утримання судів» (стаття 130) [3; 8].

Дотримання принципу повного та своєчасного фінансування установ, що відправляють правосуддя, у повному обсязі значною мірою залежить від економічних можливостей держави, від рівня правосвідомості і правової культури вищих посадових осіб держави і від ряду інших об'єктивних та суб'єктивних чинників [9, с. 173].

Важливим є питання матеріального забезпечення суддів, яке повинно бути достатнім, узгоджуватися з економічними умовами, що змінюються в країні. У пункті 6 Європейської хартії про статус суддів від 10 липня 1998 року зазначено, що рівень оплати повинен встановлюватися так, щоб захистити суддю від тиску, спрямованого на те, щоб вплинути на зміст його рішень і взагалі на його поведінку в суді, порушуючи таким чином його незалежність і неупередженість [10].

Ю. О. Косткіна зазначає, що загалом новели положень Основного Закону оцінюються позитивно як науковцями, так і міжнародними експертами, проте деякі з них потребують подальшого наукового дослідження та вдосконалення в ході законотворчого процесу [11, с.145]. Враховуючи намагання України стати Асоційованим членом Європейського Союзу, функціонування нових суб'єктів судової влади повинно відповідати як вимогам вітчизняного, так і міжнародного законодавства у сфері діяльності судової влади.

Висновки. Таким чином, історія розвитку національної судової системи знає, головним чином, два основних підходи, що пов'язані із структурною організацією системи судового управління. Перший передбачав наявність відповідних повноважень у виконавчих державних органах в особі Міністерства юстиції та його органів на місцях, а інший – повну концентрацію державно-управлінських повноважень у вищестоящих судових інстанціях. Разом з тим, потреби ефективного здійснення правосуддя за умов побудови правової держави вимагають якісного підняття рівня управління в судовій системі при одночасному реальному дотриманні принципу незалежності суддів, що фактично може бути досягнуто за рахунок скоординованої діяльності спеціально утвореної Державної судової адміністрації України, завданням якої повинно бути виключно організаційне забезпечення судів та керівників відповідних судових органів, які мають діяти за умов достатніх матеріально-фінансових ресурсів і злагодженої роботи професійного апарату судів.

Організаційне забезпечення органів судової влади є зовнішнім управлінським процесом, який скеровується насамперед у сферу створення і підтримання необхідних умов для функціонування суду та здійснення правосуддя і здійснюється за допомогою адміністративних, фінансових, інформаційних, організаційних та матеріально-технічних заходів.

Джерела та література

1. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы: учебник. 5-е изд., стер. / К. Ф. Гуценко. – М.: КНОРУС, 2016. – 368 с.
2. Організація судових та правоохоронних органів : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / І. Є. Марочкін, Н. В. Сібільова, В. П. Тихий та ін.; за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової. – Х.: Одісей, 2007. – 528 с.
3. Конституція України: станом на 21 лютого 2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: схвалено Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>.
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
6. Стрижак А. А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції :

автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. А. Стрижак. – К., 2005. – 27 с.

7. Приймаченко Д. Співвідношення понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління в судах» та «судове управління» / Д. Приймаченко, Р. Ігонін // Слово Національної школи суддів України. – 2013. – № 1. – С. 57-66.

8. Віденська декларація і Програма дій, прийняті на Всесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_504?test=XNLMf5x.qwJgGpewZiQCyCo.HI4uws80msh8Ie6.

9. Юзікова Н. С. Судові та правоохоронні органи України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Н. С. Юзікова. – К.: Істина, 2008. – 320 с.

10. Європейська Хартія про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_236.

11. Косткіна Ю. О. Взаємодія вищої ради правосуддя з органами державної влади, органами... суддівського самоврядування та іншими суб'єктами права / Ю. О. Косткіна // Вісник кримінального судочинства. – 2016. – № 4. – С. 139-146.

Коломиец Н., Пророченко В. Развитие и становление организационного обеспечения деятельности судов в Украине. Статья посвящена исследованию организационного обеспечения деятельности судов в Украине. В частности освещены особенности развития и становления организационного обеспечения деятельности судов. Также охарактеризованы общие вопросы обеспечения деятельности судов. Рассмотрена система организационного обеспечения деятельности судов в Украине и теоретические проблемы организации и правового регулирования обеспечения функционирования судебной системы в ходе её эволюции. Авторы отмечают, что эволюция организационного обеспечения деятельности судебной системы в целом и судов в частности прошла чрезвычайно сложный и вместе с тем противоречивый путь. Развитие общественных отношений и демократизация общественных процессов вместе с провозглашением независимости Украины привели к утверждению новых (демократических) ценностей и принятием Конституции независимой Украины 28 июня 1996 года. Данный нормативный акт как основной закон государства и первооснова правовой системы имел фундаментальное и основополагающее значение как для организации и деятельности всей судебной ветви власти в целом так и организационного обеспечения деятельности судов в частности.

Ключевые слова: суд, судебная власть, организационное обеспечение, организационное управление.

Kolomiets N., Prorochenko V. Organizational Support for the Activity of Courts in Ukraine: Establishment and Development. The article is devoted to the research of organizational support of the courts' work in Ukraine. It highlights the peculiarities of the development and establishment of this organizational support in the context of general issues of the court activity. In the focus of the study is the system of organizational support of the courts in Ukraine and theoretical issues of organization and legal regulation of the judicial system in the context of its evolution. The authors state that the evolution course of the organizational support for the judicial system functioning as a whole and the court activities in particular was extremely complicated and divergent. The development of social relations and the democratization of social processes together with the Declaration of Ukraine's Independence led to the recognition of new democratic values and the adoption of the Constitution of independent Ukraine on June 28, 1996. This normative act as the main law of the state and legal system has become fundamental and significant for the organization and functioning of the entire judicial branch of power in general, as well as organizational support for the activity of courts in particular.

Key words: court, judicial power, organizational support, organizational management.