

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЩОГО СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО СУДУ

У статті на підставі аналізу наукових уявлень про сутність організаційного забезпечення судових органів і нормативних положень законодавчих актів у сфері організаційного забезпечення здійснення судочинства в Україні досліджуються теоретичні і практичні аспекти організаційного забезпечення Вищого спеціалізованого суду. Автором розкриваються окремі проблеми організаційного забезпечення Вищого спеціалізованого суду в контексті реалізації владних управлінських функцій головою та керівником апарату вищого спеціалізованого суду. Обґрунтовується низка пропозицій щодо уточнення і розмежування повноважень голови та керівника апарату Вищого спеціалізованого суду.

Ключові слова: організаційне забезпечення, владні управлінські функції, вищий спеціалізований суд, апарат суду, голова вищого спеціалізованого суду, керівник апарату.



Глущенко Світлана Володимирівна,

кандидат юридичних наук, здобувач Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», начальник управління забезпечення діяльності судової палати у цивільних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ

Із прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суттєво змінилася роль апарату вищого спеціалізованого суду. На відміну від Закону України «Про судоустрій України», положеннями чинного законодавства на апарат покладено значно більший обсяг обов'язків із питань організаційного забезпечення. За змістом ч. 1 ст. 150 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» організаційне забезпечення діяльності вищого спеціалізованого суду здійснюється апаратом відповідного суду. Водночас законодавець не розкриває поняття «організаційне забезпечення» в контексті діяльності вищих спеціалізованих судів. З наведеного випливає необхідність дослідження питань, пов'язаних із визначенням характеру та змісту обов'язків апарату вищого спеціалізованого суду в питанні організаційного забезпечення його діяльності.

Проблеми організаційного забезпечення судових органів розглядалися у роботах А. Борка, В. Бринцева, В. Городовенка, В. Капустинського, Р. Кирилюка, О. Красноборова, І. Марочкіна, В. Сердюка, А. Стрижака, А. Хливнюк та інших авторів. Водночас в юридичній науці не сформовано єдиного підходу до

визначення характеру і змісту організаційного забезпечення, що зумовлює необхідність подальшого дослідження цього питання.

Метою цього дослідження є визначення на підставі аналізу наукових уявлень, нормативних положень законодавчих актів у сфері організаційного забезпечення здійснення судочинства в Україні сутності організаційного забезпечення судових органів та вивчення теоретичних і практичних аспектів організаційного забезпечення вищого спеціалізованого суду.

Належне забезпечення діяльності кожного суду впливає на ефективність його функціонування як державного (судового) органу та якість здійснення ним правосуддя. Тому на апарат суду покладається визначений обсяг обов'язків щодо створення умов для своєчасного отримання суддями документів, які потребують процесуального реагування, з метою розгляду скарг і справ у розумні строки, оптимізації судового навантаження тощо. Як зазначає з цього приводу Р. Кирилюк, завдання організаційного забезпечення діяльності судів є загальнодержавним і його вирішення є складовою державної політики у сфері судоустрою [1, с. 42–48].

Щодо з'ясування сутності поняття «організаційне забезпечення суду», то, на наш погляд, необхідно виходити з напрацювань науковців у цьому напрямку, які однак досліджували не особливості діяльності апаратів судів, а специфіку функціонування Державної судової адміністрації України [2; 3; 4; 5; 6]. Так, на думку А. Борка, організаційне забез-

печення адміністративних судів полягає в сукупності певних заходів, здійснення яких дозволяє створити належні умови відправлення правосуддя. Таке забезпечення складається із заходів, спрямованих на створення умов для повного, усебічного, об'єктивного та незалежного здійснення правосуддя – фінансового, кадрового матеріально-технічного, інформаційно-методичного, організаційно-технічного характеру. При цьому автор зауважує про достатній рівень їх регламентації [6, с. 61–62].

Значення слова організаційне є похідним від організація, що енциклопедичними довідковими джерелами тлумачиться досить широко: 1) як властивість будь-якого матеріального об'єкта, що виявляється в упорядкованості структури, внутрішньої будови; 2) як сукупність пов'язаних складових частин (елементів) відповідного об'єкта, а також зв'язків (взаємовідносин) між ними та іншими об'єктами, в результаті чого утворюється певне організаційне середовище; 3) як суб'єктивне явище, притаманне всім керованим соціальним об'єктам; 4) як одна з універсальних функцій соціального (зокрема державного) управління [7, с. 569].

В останньому випадку організація визначається як складова змісту управлінської діяльності щодо впорядкування суспільних відносин, раціональної побудови органів (апарату) управління, а також системи управління. Досліджуючи поняття «державне управління» в контексті забезпечення судів загальної юрисдикції, А. Стрижак визначає його як забезпечення діяльності зазначених

судів із питань організаційної, розпорядчої, контрольно-технічної, матеріально-фінансової та документально-архівної діяльності голів судів, їх заступників, а також керівників апаратів судів [3, с. 11–12].

З урахуванням специфіки функціонування вищих спеціалізованих судів та їх апаратів також підлягає дослідженню поняття «забезпечення». Юридична довідкова література визначає його опосередковано, шляхом тлумачення похідних категорій «забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні», «забезпечення виконання зобов'язань». Так, під першим поняттям розуміється здійснення правоохоронними органами правових, організаційних, технічних та інших заходів, спрямованих на захист життя, житла, здоров'я та майна осіб від протиправних посягань, з метою створення необхідних умов для відправлення правосуддя. У свою чергу друге поняття визначається як спеціальні заходи майнового характеру, які спонукають сторони до неухильного і реального виконання зобов'язання [8, с. 119].

Виходячи з наведених визначень, можна виокремити спільні риси, які характеризують поняття «забезпечення». По-перше, це сукупність заходів різного спрямування, по-друге – створення умов для здійснення тієї чи іншої діяльності. Проектуючи досліджуване поняття на діяльність вищих спеціалізованих судів, ми вважаємо, що сутність їх організаційного забезпечення полягає в комплексній реалізації апаратом певних заходів, результати якої спрямовані на створення належних умов функціонування від-

повідного вищого спеціалізованого суду як органу судової влади.

Напрацювання загальної теорії управління свідчать про ґрунтовне ставлення до проблеми керівництва, якій відводиться належне місце. Керівник уособлює в собі персоніфікацію відповідальності, влади і права на здійснення контролю. За реалізації такого підходу відносини, які мають місце всередині організації, умовно формують ієрархічну піраміду, породжуючи при цьому чітке відображення функціональної структури сучасної організації [9, с. 58]. Разом із тим, на наш погляд, приписи Закону України «Про судоустрій і статус суддів» недостатньо чітко регулюють питання управління у вищих спеціалізованих судах, співвідношення управлінських повноважень голови суду та керівника апарату.

Потреба чіткого розмежування функцій суддів і працівників апарату відповідного суду виникла порівняно нещодавно [10; 11]. Нормативною основою для функціонування апарату вищого спеціалізованого суду є положення ст.ст. 149 і 150 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Як стверджує В. Сердюк, основним завданням апарату вищого спеціалізованого суду є організаційно-методичне та інформаційне забезпечення діяльності відповідного вищого судового органу, оскільки вирішення питань, пов'язаних із забезпечувальною діяльністю правосуддя на рівні вищого спеціалізованого суду, покладено не на органи Державної судової адміністрації України, а на його апарат [12, с. 27–37].

Однак, на нашу думку, такий підхід комплексно не характеризує спе-

цифіку діяльності апарату вищого спеціалізованого суду. Ми вважаємо, що повноваження апарату вищого спеціалізованого суду значно ширші. Це підтверджується й аналізом положень про апарати відповідних вищих спеціалізованих судів. Тому з урахуванням завдань і повноважень, визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів» апарат виконує відповідні функції у таких сферах: організаційно-методичного забезпечення; правового; аналітичного та інформаційно-статистичного; документального; інформаційно-технічного; фінансового; кадрового; матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення; комунікації; міжнародно-правового співробітництва; охорони державної таємниці, режимно-секретної та мобілізаційної роботи. Перелік сфер діяльності апарату доводить значущість виконуваних ним функцій та свідчить про органічну єдність усіх функцій, що здійснюються вищим спеціалізованим судом. За таких обставин обґрунтованим є твердження про те, що апарат є невід'ємною частиною вищого спеціалізованого суду.

У більшості розвинутих у правовому розумінні країн виконання допоміжних, непроцесуальних функцій покладається на судових адміністраторів (клерків суду, працівників апарату). Наприклад, такий підхід реалізовано в законодавстві Нідерландів, Фінляндії, ФРН тощо [13, с. 69–87]. У цьому аспекті необхідно зауважити, що у вітчизняній судовій системі інститут апарату суду хоч і не є новим, проте його дослідженню присвячено недостатньо уваги. Тому важливо

розглянути відносини, які складаються між головою вищого спеціалізованого суду і керівником апарату саме як адміністраторами.

Загалом у цьому аспекті спостерігається тісна співпраця між головою суду і керівником апарату. Проте в деяких судах автономність статусу судді є досить високою, а посадова ієрархія підтримується доволі жорстко і надалі. В Україні осмислення значення посади керівника апарату вищого спеціалізованого суду перебуває у процесі становлення та формування як ключової адміністративної посади. За відсутності законодавчо визначеного обсягу повноважень керівника апарату їх перелік конкретизується в положеннях про апарат відповідного вищого спеціалізованого суду.

Суттєвим є питання про підпорядкованість керівника апарату голові вищого спеціалізованого суду. Так, перший у своїй діяльності підзвітний зборам суддів цього суду. У свою чергу голова вищого спеціалізованого суду має право контролювати не діяльність апарату загалом, а повинен перейматися контролем ефективності його діяльності. Тому ми погоджуємося з думкою І. Марочкина про те, що, навіть незважаючи на право голови вищого спеціалізованого суду подати подання Голові Державної судової адміністрації України щодо притягнення керівника апарату до дисциплінарної відповідальності, не можна однозначно стверджувати про підпорядкованість зазначеної посадової особи голові [14, с. 55].

На шляху до впровадження європейських стандартів судового управління в Україні сприйнято основні

положення щодо покладення реалізації функцій організаційного забезпечення на судових адміністраторів, що, як зазначає В. Бринцев, дає можливість головам судів зосередитися на відправленні правосуддя, контрольній функції та наданні методичної допомоги суддям за умови суворого дотримання принципу незалежності [15, с. 210]. Крім того в Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів визначалася за мету теза про те, що голова суду повинен представляти суд як орган державної влади, а представником суду як юридичної особи має бути керівник апарату. Тобто за змістом Концепції відповідно до принципу поділу влади судові та організаційно-управлінські функції не повинні поєднуватися в рамках судової влади. Таку ідею закладено в чинному Законі України «Про судоустрій і статус суддів».

На сьогодні голова вищого спеціалізованого суду і керівник апарату «приречені» на співпрацю, оскільки зменшення обсягу повноважень першого повинно доповнюватися уточненням і підсиленням статусу другого. Практична діяльність апарату не позбавлена проблемних питань, які виникають у зв'язку з прогалинами законодавства. Так, стаття 34 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», визначаючи повноваження голови вищого спеціалізованого суду, не встановлює їх виключного переліку. Діяльність будь-якого вищого спеціалізованого суду має дуалістичний характер, оскільки одночасно здійснюється ним як органом

судової влади (судом), так і державним органом, що має статус юридичної особи. Це пов'язано з необхідністю досягнення належного рівня організаційного забезпечення суду, матеріально-технічного й інформаційного забезпечення судового процесу, потребою організації та забезпечення належних умов праці судді і працівників апарату тощо. Виходячи з цього, виникає проблема розмежування повноважень голови вищого спеціалізованого суду і керівника апарату у питаннях окремих напрямків організаційного забезпечення.

Згідно зі ст. 22 Бюджетного кодексу України головними розпорядниками коштів за бюджетними призначеннями, передбаченими законом про Державний бюджет України, можуть бути виключно органи, уповноважені відповідно Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а також міністерствами в особі їх керівників, іншими центральними органами державної влади, Конституційним Судом України, судами загальної юрисдикції, Державною судовою адміністрацією України, установами та організаціями, які визначені Конституцією України. За змістом додатку № 3 до Державного бюджету України на 2013 рік «Розподіл видатків Державного бюджету на 2013 рік» у графі «Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями видатків та кредитування державного бюджету» зазначено про вищі спеціалізовані суди та їх апарати у контексті здійснення судочинства відповідними судами.

Згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 саме керівник державного органу має право в межах затвердженого фонду оплати праці встановлювати державним службовцям надбавки, доплати, здійснювати преміювання, надавати допомогу на оздоровлення та матеріальну допомогу для вирішення соціальних питань. Тобто за логікою законодавця питання, пов'язані з оплатою праці державних службовців у суді, має вирішувати голова суду, але він прямо не наділений такими повноваженнями в Законі України «Про судоустрій і статус суддів».

Крім того за змістом Типового положення про бухгалтерську службу бюджетної установи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 2011 р. № 59, бухгалтерська служба підпорядковується безпосередньо керівнику бюджетної установи, а до компетенції головного бухгалтера належить погодження документів, пов'язаних із витрачанням фонду заробітної плати, встановленням посадових окладів і надбавок працівникам. Це Положення не містить посилань на необхідність посередників між керівником установи і керівником бухгалтерської служби. Проте, як зауважує Л. Фесенко, ст. 34 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» не містить будь-яких посилань на повноваження голови вищого спеціалізованого суду щодо вирішення питань фінансового забезпечення судової установи, обмежуючись обтічним посиланням на здійснення ним ін-

ших повноважень, визначених законом, при цьому не уточнюючи яким саме [16, с. 178].

З іншого боку, у статті 149 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» зазначено, що керівник апарату очолює апарат суду, який здійснює організаційне забезпечення суду, та несе персональну відповідальність за належне організаційне забезпечення суду, суддів, судового процесу, функціонування автоматизованої системи документообігу, інформує збори суддів про свою діяльність. Але статтею 143 Закону передбачено, що суди загальної юрисдикції фінансуються згідно з кошторисами і щомісячними розписами видатків, затвердженими відповідно до вимог цього Закону в межах річної суми видатків, передбачених Державним бюджетом України на поточний фінансовий рік, у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України. Отже, між приписами цього Кодексу і положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів» існує суперечність, усунути яку необхідно шляхом уточнення повноважень керівника апарату вищого спеціалізованого суду.

Підлягає висвітленню й інший аспект організації роботи вищого спеціалізованого суду. За змістом статті 32 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» одним з основних завдань вищого спеціалізованого суду є надання методичної допомоги судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України в судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики. Як правило, такі

заходи відбуваються з виїздом суддів, які розпорядженням голови вищого спеціалізованого суду (або його заступника) закріплені за відповідними апеляційними судами, до міст їх територіального розташування. Для оформлення такого виїзду видається наказ про відрядження судді. Крім того з метою виконання приписів ст. 130 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо реалізації права судді на відпустку також видається відповідний наказ.

Однак норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів» не визначають посадову особу, яка повинна прийняти управлінське рішення і викласти його у відповідному розпорядчому документі (наказі). Виходячи з положень ст. 34 Закону, голова вищого спеціалізованого суду, крім перерахованих у ч. 1, здійснює й інші повноваження, визначені законом. Але комплексний аналіз його приписів свідчить про те, що інші повноваження голови полягають у реалізації компетенції зборів суддів щодо прийняття рішення про утворення судової палати, її складу та призначення секретаря судової палати. Щодо суддів, то голова вищого спеціалізованого суду на підставі акта про обрання на посаду судді чи звільнення судді з посади має право видати відповідний наказ. Проте на видання інших наказів голова повноважень не має, також відсутні такі повноваження і в керівника апарату. Наведене підтверджує позицію щодо потреби чіткого розмежування й уточнення повноважень зазначених посадових осіб.

Крім того ч. 3 ст. 15 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»

передбачено, що в судах загальної юрисдикції функціонує автоматизована система документообігу, що відображено у відповідних приписах усіх процесуальних законів. У діяльності апарату вищого спеціалізованого суду впровадження та забезпечення безперебійного функціонування автоматизованої системи документообігу суду займають важливе місце. Разом із тим повністю домогтися бездоганної роботи та дотримання процесуальних вимог щодо забезпечення автоматизованою системою документообігу об'єктивного і неупередженого розподілу справ між судьями з додержанням принципів черговості та однакової кількості справ кожному судді на даному етапі її використання не вдалося. Наприклад, С. Которобай достатньо чітко окреслює поточні проблеми автоматизованого розподілу скарг і справ, що є причиною нарікань суддів на роботу системи автоматизованого документообігу та стосуються безпосереднього виконання обов'язків керівником апарату [17].

Підсумовуючи наведене вище зауважимо, що з урахуванням того, що організаційне забезпечення суду, здійснення якого покладено на апарат, – це постійний, кропіткий, плановий процес, а голова вищого спеціалізованого суду зобов'язаний контролювати ефективність роботи апарату, то, по-перше, для цього необхідно визначити критерії (ознаки) такої ефективності. По-друге, ефективна система управління ґрунтується на виконанні відповідних планових заходів, затверджених у встановленому порядку. По-третє, для здійснення

контролю голова вищого спеціалізованого суду повинен мати оперативну інформацію про виконання тих чи інших заходів (організаційних, фінансових, кадрових тощо). Отже, на нашу думку, на законодавчому рівні необхідно чітко окреслити компетенцію керівника апарату з метою уникнення довільного делегування йому повноважень головою вищого спеціалізованого суду.

Список використаних джерел:

1. Кирилюк Р. І. Про сутність категорії «організаційне забезпечення» щодо діяльності судів / Р. І. Кирилюк // Публічне право. – 2012. – № 2. – С. 42–48.
2. Хливнюк А. М. Правовий статус Державної судової адміністрації України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судострій; прокуратура та адвокатура» / А. М. Хливнюк. – К., 2009. – 22 с.
3. Стрижак А. А. Державне управління забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Стрижак Андрій Андрійович. – К., 2005. – 184 с.
4. Красноборов О. В. Адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Красноборов Олександр Валерійович. – Х., 2010. – 209 с.
5. Бринцев В. Д. Становлення правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія / В. Д. Бринцев. – Х.: Право, 2010. – 464 с.
6. Борко А. Л. Організаційно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. Л. Борко. – Л., 2009. – 220 с.
7. Великий юридичний енциклопедичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
8. Сучасна правова енциклопедія / [О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко та ін.]; за заг. ред. О. В. Зайчука / Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
9. Большаков А. С. Современный менеджмент: теория и практика / А. С. Большаков, В. И. Михайлов. – СПб.: Питер, 2002. – 416 с.
10. Tobin R. Creating the Judicial Branch: The Unfinished Reform. – Universe, Jun 30, 2004. – Political Science. – 298 p.
11. Perri S. Millar. Judicial Administration in Canada. – Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1981. – 363 p.
12. Сердюк В. В. Актуальні питання діяльності апаратів вищих спеціалізованих судів у контексті судової реформи / В. В. Сердюк // Часопис цивільного і кримінального судочинства. – 2011. – № 1. – С. 27–37.
13. Fabra M. Policies to Enhance the Quality of Justice in Europe / M. Fabra. – Paris, Edition Montehreition, 2005. – С. 69–87.
14. Організація роботи суду : навч. посіб. [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / [І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, О. М. Овчаренко та ін.] ; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. – Х.: Право, 2012. – 256 с.
15. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення для утвердження справедливого організаційного забезпечення судової влади / В. Д. Бринцев. – Х.: Право, 2010. – 464 с.
16. Фесенко Л. І. Правовий статус Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ у системі судового устрою : дис... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Фесенко Леонід Іванович. – О., 2011. – 242 с.
17. Которобай С. В. Проблемна автоматизація / С. В. Которобай // Юридична практика. Судовий випуск. – 2011. – 26 трав.

Глушенко С. В. Проблемные вопросы организационного обеспечения высшего специализированного суда.

В статье на основании анализа научных представлений о сущности организационного обеспечения и нормативных положений законодательных актов в сфере организационного обеспечения осуществления судопроизводства в Украине исследуются теоретические и практические аспекты организационного обеспечения высшего специализированного суда в контексте реализации властных управленческих функций председателем и руководителем аппарата высшего специализированного суда. Обосновывается ряд авторских предложений по уточнению и размежеванию полномочий председателя и руководителя аппарата высшего специализированного суда.

Ключевые слова: организационное обеспечение, властные управленческие функции, высший специализированный суд, аппарат суда, председатель высшего специализированного суда, руководитель аппарата.

Hlushchenko S. V. Problem Issues of the Organizational Support of the Higher Specialized Court.

On the basis of the analysis of scientific views concerning the essence of organizational support of judicial bodies and normative provisions of legislative acts in the sphere of organizational support of judicial proceedings administering in Ukraine, the article deals with investigation of theoretical and practical aspects of the organizational support of the Higher Specialized Court. The author reveals particular problems of organizational support of the Higher Specialized Court in the context of realization of state management functions by the president and administrator of the Higher Specialized Court. The author provides justification of a range of his proposals as for clarification and differentiation of authorities of president and administrator of the Higher Specialized Court.

Key words: organizational support, state management functions, the Higher Specialized Court, court staff, president of a Higher Specialized Court, court administrator.

Стаття надійшла до редакції 15.01.2014