

УДК 347.97/99

*Л. М. Москвич*, доктор юридичних наук, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», провідний науковий співробітник сектору дослідження проблем судової діяльності Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, м. Харків

## ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ СУДОВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовані напрями оптимізації управлінського механізму, здатного забезпечити ефективність функціонування як окремого суду, так і судової системи в цілому.*

**Ключові слова:** управління судовою системою, управління судом, судове адміністрування.

**Постановка проблеми.** У науковій літературі поступово розвинулась ідея про те, що невеликі із нескладною структурою органи судової влади залишилися в минулому, на їх місце прийшли більш складні судові установи, що передбачають досконаліші системи управління, якісного підвищення фінансування і більш високого рівня кваліфікації персоналу<sup>1</sup>. Судова система як цілісна і самодостатня організація не може в реальності вважатися ефективною, якщо не матиме повноважень і можливостей самостійно забезпечувати свою діяльність (здійснювати управління). Це обумовлює актуальність розроблення нового підходу до побудови її управлінського механізму, здатного забезпечити ефективність функціонування як окремого суду, так і судової системи в цілому.

**Ступінь наукової розробки.** Окремі аспекти судового управління досліджувались В. Д. Бринцевим, І. Б. Михайловською, Д. М. Притикою, Ю. Д. Северином, П. С. Сімкіним та ін., однак у жодній робо-

<sup>1</sup> Прокудина Л. А. Оптимизация в организации арбитражного судопроизводства в России / Л. А. Прокудина. – М. : ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 39.

ті судова система не оцінювалась із точки зору цілісної і самодостатньої організації, що одночасно є елементом ще більшої організації — метасистеми.

З огляду на вищезазначене **метою даної наукової статті є** визначення основних напрямів удосконалення судового управління задля досягнення результату з підвищення ефективності функціонування суду. Основними засадами наукового пошуку стали теорія систем, теорія менеджменту, міжнародні стандарти судового управління та теорія судоустрою.

**Викладення основного матеріалу.** Базовим для визначення особливостей управління в судовій системі цілком можливо взяти визначення державного управління як цілеспрямованого, організуючого, регулюючого діяння держави (через систему органів і посадових осіб у них) на суспільні процеси, світогляд, поведінку та діяльність людей<sup>1</sup>. Рамки судового управління обмежені конституційними основами судочинства, найбільш фундаментальними з яких є незалежність суддів і суду в цілому. До загальноновизнаної передової концепції в судових системах слід віднести модель побудови управлінських структур у судах, які керуються судовими адміністраторами та координуються з єдиного державного центру. Тим самим визнаються основи державного управління щодо всіх питань, які не належать безпосередньо до здійснення правосуддя<sup>2</sup>.

Вважаємо, що питання вдосконалення судового управління може бути розглянуто у двох аспектах: у широкому значенні — як управління цілісною організацією-системою; у вузькому ж значенні — як управління в межах оптимізації роботи окремого структурного елементу — суду. Розглянемо напрями вдосконалення з кожної сфери окремо.

*1. Удосконалення управління на рівні цілісної системи.* Судова система є відкритою соціальною системою, основними ознаками якої є соціальна зорієнтованість, відкритість, цілеспрямованість, стабільність, структурованість, цілісність, єдність, самостійність

<sup>1</sup> Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Р. Нижник. – К., 1997. – С. 9.

<sup>2</sup> Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія / В. Д. Бринцев. – Х. : Право, 2010. – С. 155.

і незалежність. Будучи відкритою системою, судова система використовує певні ресурси, які отримує із зовнішнього середовища, — кадрові, матеріально-фінансові, інформаційні (нормативно-правові). І натомість «повертає» у зовнішнє середовище вироблені послуги — судові послуги з розв'язання правових конфліктів. За таких умов з точки зору теорії управління завдання управління судовою системою полягає в ефективному акумулюванні використаних ресурсів і забезпеченні ефективного контролю за якістю наданих судових послуг. Обов'язковою умовою такого управління є збереження балансу (стабільності) становища судової системи в метасистемі — відносини із суспільством, державними органами (законодавчою і виконавчою владою) тощо. Метою управління судовою системою, за термінологією теорії управління, є *досягнення успіху*<sup>1</sup>, що полягає в а) розвитку, який досягається через покращення діяльності та її результативності (підвищення ефективності судової системи); б) результативності (судова послуга є потрібною) та ефективності (судова послуга є якісною та наданою своєчасно); в) готовності та пристосуванні до змін (методи розгляду справ та рівень кваліфікації суддів відповідає запитам суспільства). Отже, опрацювання шляхів удосконалення управління судовою системою (у широкому значенні) означає запропонування заходів, спрямованих на підвищення ефективності цієї діяльності, що визначається «ступенем досягнення організацією (системою) поставлених цілей»<sup>2</sup>.

Наведений аналіз дозволяє нам сформулювати логічні висновки. *По-перше*, ефективне управління судовою системою безпосередньо впливає на ефективність функціонування судової системи, що обумовлює доцільність дослідження цього напрямку в межах теорії ефективності судових систем. *По-друге*, необхідність оперативного регулювання на зміни зовнішнього середовища, ефективне акумулювання організаційних ресурсів, з одного боку, і контроль за якістю судових послуг поряд із додержанням гарантій самостійності і незалежності судової системи обґрунтовує справедливості висновку, що управління судовою системою має здійснюватися цен-

<sup>1</sup> Мескон М. Х. Основы менеджмента : пер. с англ. / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. — М. : Дело, 1992. — С. 51.

<sup>2</sup> Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. — Х. : Право, 1996. — С. 67.

тралізовано і всередині самої судової системи. *По-третє*, оскільки організаційне забезпечення ресурсами покладено на державу (зокрема, законодавчу владу шляхом прийняття відповідних законів), а на якість судових послуг впливає організація роботи виконавчої влади (зокрема, через своєчасність і повноту виконання судових рішень), то серед напрямів удосконалення управління судовою системою мають бути передбачені шляхи оптимізації взаємозв'язків із законодавчою (у першу чергу) і виконавчою владами (зрозуміло, на засадах додержання гарантій незалежності та самостійності судової системи).

Україна має досвід наділення повноваженнями управління судовою системою органу виконавчої влади — Міністерства юстиції України та його управлінь. Через недоліки роботи такої схеми судового управління на першому з'їзді суддів 26–27 грудня 1991 р. було схвалено доцільність передання всіх функцій «організаційного і методологічного керівництва судами Верховному Суду України та обласним (прирівняним до них) судам». Але ця пропозиція не була врахована законодавцем, а натомість у 2002 р. повноваження щодо організаційного (ресурсного) забезпечення судової системи були виокремлені із компетенції Мін'юсту і передані спеціально утвореному органу — Державній судовій адміністрації України, статус якої визначався Законом «Про судоустрій України» як центрального органу виконавчої влади. На наш погляд, ефективність судового управління через структури судової адміністрації яскраво можна презентувати через аналіз результатів Звіту Рахункової палати України щодо перевірки використання коштів Державного бюджету України, виділених на виконання Державної програми організаційного забезпечення діяльності судів<sup>1</sup>. Висновки Рахункової палати України свідчать про неефективність роботи ДСА в частині управління судовою системою (через організаційне забезпечення ресурсами). Ми не будемо продовжувати полеміку щодо доцільності «виведення» структури ДСА із системи виконавчої влади, але вва-

---

<sup>1</sup> Про результати перевірки використання коштів Державного бюджету України, виділених на виконання Державної програми організаційного забезпечення діяльності судів / Підгот. департаментом з питань оборони та правоохорон. діяльності і затв. постановою Колегії Рахунк. палати від 10.03.2006 № 6-1. — К. : Рахунк. палата України, 2006. — Вип. 8.

жаємо це очевидним з огляду на результати вищенаведеного Звіту. Новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який було прийнято 07.07.2010 р., розділив функції організаційного забезпечення між двома органами — суддівського самоврядування (щодо питань внутрішньої діяльності, а саме через участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів) та Державної судової адміністрації (щодо питань зовнішніх зв'язків, а саме представляє інтереси судів у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України). Хоча новий закон однозначно не визначив, що ДСА належить до системи органів виконавчої влади, але системний аналіз відповідних статей закону (щодо призначення Голови ДСА, контрольних повноважень органів суддівського самоврядування та ін.) дозволяє зробити висновок про належність ДСА до системи судоустрою країни. На початок 2012 р. ми не маємо результатів оцінки ефективності роботи ДСА за нового статусу, але маємо сподівання, що закріплена схема судового управління буде більш ефективна, ніж попередня. А розділення функції судового управління між органами суддівського самоврядування і ДСА цілком відповідає міжнародним стандартам та практиці інших країн, де запроваджено відокремлення судових повноважень від повноважень адміністрування судової діяльності.

Запровадження внутрішньосудового управління за своїм значенням являє собою значно більше, ніж реалізація сучасних тенденцій управління у сфері правосуддя. Самостійне управління діяльністю судів — це шлях до збереження незалежності судової влади. Боротьба за незалежність відбувається постійно, а отже, і вдосконалення організації діяльності судових органів також має бути постійним<sup>1</sup>. Наступним кроком, на наш погляд, мають стати заходи із закладення основ для створення Асоціації судових адміністраторів України.

2. *Удосконалення управління на рівні окремого суду.* Ця сфера судового управління складається з двох аспектів: а) управління судом як організацією; б) управління роботою окремого судді. Розглянемо кожен.

---

<sup>1</sup> Колоколов Н. А. Судебная власть: о сущем феномена в логосе / Н. А. Колоколов. – М. : Юристъ, 2005. – С. 384–385.

а) *Управління судом як організацією.* Для цього виду управління характерні всі особливості, які притаманні управлінню судовою системою, що були розглянуті вище. Цей вид також передбачає необхідність наявності єдиного централізованого органу, який здійснюватиме судове управління. Виходячи з аналізу змісту положень Закону «Про судоустрій і статус суддів», функцію судового управління в межах окремого суду покладено на голову суду та керівника апарату суду. Таким чином, спостерігається, як і на загальносистемному рівні, *біцентризм судового управління.*

Слід зазначити, що міжнародним стандартом в управлінській сфері визначається існування в кожному суді практично повністю автономної системи судового адміністрування здійснення діяльності апарату судів через «керуючих справами» (судових адміністраторів). При цьому до функцій голів щодо судового управління належать здійснення «керування» суддями та «координація» діяльності судового адміністратора<sup>1</sup>. Практика запровадження в Україні такої системи в межах модельних судів показала певні недоліки такої системи, оскільки судді не мали жодних важелів впливу на судових адміністраторів, хоча від якості їх роботи залежала ефективність роботи судді. Ця модель, безперечно, має певні позитивні моменти, оскільки, наприклад, звільняє суддю від виконання так званої «зайвої» роботи, а значить, підвищує оперативність розгляду судових справ і, як наслідок, підвищує загальну ефективність роботи суду і судової системи в цілому. Але позитивний результат від запровадження цієї моделі можливий лише за умови високого професійного рівня судового адміністратора, а за існуючого низького рівня матеріального забезпечення, відсутності заходів кар'єрного стимулювання цих службовців посади судових адміністраторів у судах залишаються непривабливими для фахівців високого рівня кваліфікації. Лише за умови вирішення цієї проблеми вищезазначена модель судового управління зможе бути ефективною.

Крім того, з нашої точки зору, можливо більш ефективним способом організації судового управління може стати так звана «система диференційованого управління рухом справи», яка запроваджена в США, Канаді, а також у деяких європейських країнах (наприклад, Великій Британії). У цьому контексті цікавим буде до-

<sup>1</sup> Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія / В. Д. Бринцев. – Х. : Право, 2010. – С. 161.

свід американських судів, які з метою скорочення затримок у розгляді справ поетапно розробили систему принципів і методів, що отримали назву «управління рухом справи». Система управління рухом справи включає в себе повний набір дій із боку суду із контролю і управління проходження справи, від порушення до судового розгляду і вирішення чи іншого завершення провадження по справі. Управління рухом справи являє собою не лише спосіб зменшити або взагалі уникнути затримки у розгляді справи, воно фактично є концептуальною основою організації управління суду взагалі, оскільки забезпечує власне відправлення правосуддя. Відсутність у конкретному суді проблем із затримкою розгляду спорів забезпечується наявністю ефективної програми управління рухом справи, а це, у свою чергу, є основним засобом досягнення успішного загального управління в суді.

Система управління рухом справ є методом, що застосовується судами з метою адаптації процесу проходження справ до передбачених вимог процедури, обумовленої особливостями їх різних категорій. Ця система запропонувала механізм проходження кожної справи в ті строки і з використанням саме тих ресурсів судової системи, які дійсно для цього необхідні<sup>1</sup>. Вважаємо потенціально можливі запровадження такої системи в Україні закладені в Автоматизованій системі документообігу суду. Після внесення певних удосконалень в її роботу вона стане складовим елементом механізму судового управління.

Засади теорії ефективного управління обумовлюють необхідність координації функцій носіїв функції судового управління (голови суду і керівника апарату) задля досягнення єдиної мети — успішності функціонування суду. Ґрунтуючись на аналізі норм Закону, що закріплюють повноваження голів судів, можна зробити висновок, що саме останнім належить функція «координації» повноважень суб'єктів судового управління. Ми підтримуємо в цілому точку зору В. Д. Бринцева, який пропонує виділити у голів судів усіх рівнів дві групи функцій: 1) менеджменту (управління апаратом суду) і 2) організаційного забезпечення правосуддя: а) реалізація управлінських функцій по «керуванню» судьями та щодо основних повноважень судів; б) здійснення інших заходів, що стосуються виконання функцій

<sup>1</sup> David C. Steelman. Caseflow management. The heart of court management in the new millennium / David C. Steelman, John A. Goerd, James E. McMillan. – P. XI.

судової влади в межах повноважень конкретного суду<sup>1</sup>. Нас непокоїть лише формулювання «керування суддями», на жаль, науковець не розкрив зміст цієї функції голови суду. Очевидно, що заходи судового управління в межах окремого суду повинні не зазіхати на гарантії самостійності і незалежності суддів, їх недоторканності.

б) *Управління роботою окремого судді*. Це питання відноситься до галузі наукової організації праці і дістало певне висвітлення в науковій і навчальній літературі. Ми не будемо зосереджуватися на рекомендаціях щодо організації особистої роботи судді, а дослідимо можливості використання методів судового управління в роботі окремого судді. Сьогодні в українських судах запроваджена так звана система «централізованого» документообігу, яка передбачає, що всі непроцесуальні дії із судовими документами здійснює апарат суду. Суддя отримує вже «оброблені» працівниками апарату суду документи для здійснення відповідних процесуальних дій. Позитивним моментом такої організації праці є усунення судді від «зайвої» технічної роботи з паперами, що дозволяє сконцентруватися виключно на розгляді справ. Але, з іншої точки зору, така організація знижує оперативність прийняття рішень щодо руху справ, змушує суддю постійно узгоджувати свої дії з працівниками апарату суду та вчиняти інші дії.

У цьому аспекті з точки зору ефективності управління роботою окремого судді цікавим є досвід організації роботи в Арбітражному суді м. Москви, а саме запровадження системи «офісу судді», яка передбачає компактне розташування кабінету судді, помічника та службовців апарату суду. Для її застосування необхідно передбачити, що за кожним суддею закріплюється помічник судді, кілька працівників апарату суду. Канцелярія суду повинна здійснювати лише первинну обробку кореспонденції, що надходить до суду, з наступним спрямуванням її за належністю до конкретного «офісу судді». І там суддя самостійно, разом із підлеглими йому працівниками планує свою роботу, запроваджує в дію так звану «систему управління рухом справи» відповідно до власного розсуду, але і з дотриманням передбаченої законом процедури. Така практика була апробована в деяких модельних судах і мала певний успіх. Вважа-

---

<sup>1</sup> Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія / В. Д. Бринцев. – Х. : Право, 2010. – С. 161–162.



емо, що такий позитивний досвід має бути поширений на всю судову систему. Але при опрацюванні схеми організації роботи судді за системою «офісу судді» необхідно проаналізувати елементи ефективної координації таких офісів із загальною організацією суду як установи, запропонованих методів теорією управління.

Гадаємо, запровадження зазначеної системи організації праці судді: 1) сприятиме більш пропорційному розподілу справ між суддями з урахуванням досвіду та спеціалізації суддів; 2) підвищить відповідальність і самоорганізованість суддів щодо організації підготовки та слухання справи; 3) підсилить координацію роботи судді і працівників апарату суду; дозволить судді самостійно розподіляти обов'язки, давати доручення та здійснювати контроль виконання всередині апарату суду; 4) сприятиме підвищенню якості розгляду справ у зв'язку із покращенням підготовки сторін до судового розгляду за зручного для всіх графіка судових засідань, зменшенню кількості неявок учасників по справі і т. п.; 5) підвищить значення планування роботи судді, удосконалив роботу з управлінням робочим часом судді; 6) сприятиме формуванню професійно-важливих якостей судді: самодисципліна, прогностичні та організаційні здібності, навички етичного спілкування, відповідальність і т. п.; 7) сприятиме формуванню особистого іміджу судді, суспільної довіри до суду.

**Висновки.** Удосконалення судового управління повинно здійснюватись у двох площинах: а) на рівні цілісної судової системи і б) на рівні окремого суду. Системний підхід до вироблення оптимальних форм і механізму судового управління сприятиме підвищенню ефективності судової діяльності.

*Стаття посвячена напрямкам оптимізації механізму управління як окремого суду, так і судової системи в цілому.*

*Clause is devoted to research of problems of improvement of judicial management with the purpose of increase of efficiency of judicial activity.*

*Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем судової, прокурорської та слідчої діяльності ІВПЗ НАПрН України (протокол № 12 від 5 вересня 2012 р.).*

*Рецензент — доктор юридичних наук О. Г. Шило.*