

Р. Л. Сопільник

НДЕКЦ при ГУМВС України у Львівській області,
старший експерт, капітан міліції,
канд. юрид. наук, доцент

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ У СУДІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

© Сопільник Р. Л., 2015

Розглянуто проблематику реформування управління у суді в умовах європейської інтеграції. Наведено історико-правові витoki засад вирішення проблеми доступності правосуддя у зв'язку з налагодженням ефективної системи управління в суді. Досліджено питання управління персоналом та правовий статус працівників апарату суду, окреслено євроінтеграційний вектор удосконалення управління в суді.

Ключові слова: управління у суді, євроінтеграція, доступність правосуддя.

Р. Л. Сопільник

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В СУДЕ В УСЛОВИЯХ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Рассмотрена проблематика реформирования управления в суде в условиях европейской интеграции. Приведены историко-правовые истоки основ решения проблемы доступности правосудия в связи с налаживанием эффективной системы управления в суде. Исследованы вопросы управления персоналом и правовой статус работников аппарата суда, обозначены евроинтеграционный вектор совершенствования управления в суде.

Ключевые слова: управление в суде, евроинтеграция, доступность правосудия.

R. L. Sopilnuk

THE ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF GOVERNANCE REFORMS IN THE COURT IN TERMS OF EUROPEAN INTEGRATION

The article deals with problems of governance reforms in the court in terms of European integration. An historical origins and legal foundations to solve the problem of access to justice in connection with the establishment of effective management in court. The issue of personnel management and legal status of court staff, outlined the European integration vector of improving the management of the court.

Key words: management in court, European integration, access to justice.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Ефективна організація роботи суду є запорукою додержання прав людини у судовому процесі, зокрема доступності правосуддя, на чому особливо наголошується у європейських нормативних актах з приводу реформування судової системи. Відтак важливою проблемою сучасності є визначення організаційно-правових засад реформування управління у суді в умовах європейської інтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячено статтю. Проблеми управління в суді у контексті європейської інтеграції та судової реформи є певною мірою дослідженими вітчизняними і зарубіжними вченими, зокрема А. Терновенко, С. Обрусною, І. П. Голосніченко, П. Г. Соломоном, О. О. Акімовим, Н. І. Лушак. Проте обґрунтування організаційно-правових засад реформування управління у суді в умовах європейської інтеграції потребує подальших досліджень у цьому напрямі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є обґрунтування організаційно-правових засад реформування управління у суді в умовах європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Питання доступу до правосуддя є важливою науковою та практичною проблемою сучасності. У цьому контексті набувають актуальності питання подолання перешкод у доступі до правосуддя, обслуговування клієнтів та надання послуг, використання стандартів ефективності роботи судів тощо. Загалом ці питання містяться у полінауковому просторі, що формується з положень юридичної науки у частині обґрунтування організаційно-правових засад удосконалення управління в суді, так і управлінсько-адміністративних засад. Переміщення вказаної проблеми у полінаукових простір зумовлює складність її вирішення.

Наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. розпочався рух “Доступ до правосуддя”. Перш за все “доступ до правосуддя” розглядався у суто економічному сенсі та зводився до визнання “права бідності”, яке звільняло від несення судових витрат. Разом з тим зазначена проблема пов'язувалася з правовими умовами, що забезпечують безсторонне, “правильне” та рівне для всіх судочинство, швидкий розгляд справ, спрощення й уніфікацію судової системи, введення єдиного суду, який існуватиме замість різноманітних типів судів з різною компетенцією і до якого зможе звернутися будь-яка особа незалежно від свого соціального становища чи територіального наближення суду до населення. У межах всесвітнього руху “Доступ до правосуддя” розпочалося активне вивчення проблеми доступу до правосуддя. Ці скерування мали на меті зробити судовий захист прав осіб ефективнішим. Як зазначав один з учасників руху, І. Джекоб, потреба у доступі до правосуддя є подвійною. Вона полягає у гарантуванні того, що права громадян визнаються та ефективно реалізуються (інакше вони не будуть реальними, а лише ілюзорними), а також у здатності вирішувати правові суперечки за допомогою правосуддя [1].

Проблема доступу до правосуддя досліджувалась у трьох напрямках, які отримали назву хвиль (див. рисунок). “Перша хвиля” скерована головним чином на полегшення доступу до правових інститутів представників соціально не захищених, бідних верств населення. У межах цієї “хвилі” також досліджувалися питання судових витрат та механізмів, за допомогою яких можна зменшити вартість судового розгляду в офіційних державних судах.

“Друга хвиля” пов'язувалася з вирішенням проблем представництва групових та колективних інтересів у справах споживачів та у справах, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища. “Третя хвиля” наукових досліджень була продовженням перших двох і стала реакцією на певне розчарування, викликане повільним вирішенням проблеми розширення можливостей доступу до права. У цих працях вади та недоступність правосуддя пов'язувались, по-перше, з перешкодами матеріального характеру, які не давали можливості бідним верствам населення звернутися за захистом своїх прав до суду; по-друге, з відсутністю спеціальних процедур, які б давали можливість ефективно захищати права й інтереси не окремої особи, а певної групи, колективу, яких неможливо персоніфікувати на момент порушення справи в суді; по-третє, зі складністю, дорожнечою судочинства та дуже повільним розглядом справ у судах, необхідністю спрощення судочинства, введення спеціальних альтернативних процедур для вирішення певних категорій справ [1]. Утім малодослідженим залишався такий аспект забезпечення доступності правосуддя, як організація управління в суді.



Напрями дослідження проблеми доступу до правосуддя наприкінці XIX – на початку XX ст.

Примітка. Сформовано автором на основі [1]

У вступі до фундаментального посібника з сучасного управління в суді зазначено, що вирок та рішення, які виносять судді, з більшою мірою ймовірності будуть справедливими, оперативними, належно обґрунтованими і добре сприйматимуться суспільством, якщо суди, де судді займаються відправленням правосуддя, функціонуватимуть як добре налагоджені організації. Відповідне твердження пропонується як аксіома [2, с. 5].

Сьогодні основним органом, що здійснює управління в судах, є Державна судова адміністрація. Згідно з п. 1. ст. 148 ЗУ “Про судоустрій і статус суддів”, “Державна судова адміністрація України є органом у системі судової влади, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом” [3]. До повноважень відповідного органу передано забезпечення належних умов діяльності судів, вивчення кадрових питань апарату судів, забезпечення необхідних умов для підвищення кваліфікації працівників апарату судів тощо.

С. Обрусна зазначає, що правосуддя є лише одним з компонентів реалізації судової влади, оскільки її здійснення є ширшим за справляння правосуддя. Судова влада, на думку науковця, реалізується у діях суду, безпосередньо не пов'язаних з розглядом справ, які, утім, мають велике соціальне значення, зокрема здійснення організаційних та інформаційно-аналітичних функцій. До комплексу дій, що належать до вказаних функцій та позначаються терміном “організаційне забезпечення діяльності судів”, входять створення судів, кадрова робота тощо [4, с. 58].

Одним з ключових елементів системи управління в суді є управління персоналом суду. Крім загальноприйнятих засад управління персоналом у випадку управління персоналом судів вступають у дію особливості, пов'язані з правовим статусом суддів. Зокрема, поширеною нині є думка щодо того, що судді, оскільки вони не є державними службовцями, не належать до категорій апарату та персоналу судів. Натомість апарат суду є допоміжним інститутом органу, що здійснює правосуддя [5, с. 164].

Нині керівник апарату суду не підпорядкований, а підконтрольний голові суду. Такий підхід уможливив вивільнення суддів від виконання управлінських функцій, які відволікають від безпосередньої діяльності зі справляння правосуддя [6, с. 209]. Проте у зв'язку з цим виникають запитання щодо методики контролю за роботою адміністративної ланки з боку голови суду. Серед існуючих форм контролю є такі: визначення комплексу показників (ознак) ефективного управління; налагодження регулярного надходження інформації, звітів про стан вирішення управлінських питань; застосування методу спостереження, інтерв'ювання тощо [2, с. 49].

Згідно з п. 6 ст. 152 ЗУ “Про судоустрій і статус суддів” правовий статус працівників апарату суду визначається Законом України “Про державну службу” [3]. Виняток становить технічний персонал. Отже, можна стверджувати, що процеси євроінтеграції у контексті реформування управління у суді потребують нових підходів та методів, що враховували б правовий статус не лише суддів, але і апарату. З цього приводу О. О. Акімов зазначає: “Джерелами впливу на українську систему державного управління виступають європейські структури та інституції, державні та галузеві політики, наднаціональне законодавство, соціальні артефакти, цінності, норми й правила, історичні й культурні традиції, євроінтеграційний досвід інших країн. Чинниками впливу слугують базові принципи європейської інтеграції... Вплив євроінтеграційних процесів зумовлює адаптацію державного службовця як члена суспільства й формальної соціальної групи (службовці) до нових умов роботи, схиляє до засвоєння проєвропейських норм, цінностей і соціальних ролей, наприклад, “європейського чиновника”. Окрім цього, імперативи державної інтеграційної політики вимагають від них у професійно-функціональному плані зміни підходів для ефективного вирішення проблем громадян на рівні європейських стандартів надання державних послуг” [7, с. 36].

Окремим аспектом, що потребує вдосконалення у контексті європейської інтеграції, є запровадження ціннісних орієнтацій у судовому управлінні. У сучасній парадигмі науки про управління передбачається, що організація, зокрема суд, має певні цілі, мету, напрям роботи незалежно від їх офіційної декларації [2, с. 76]. У цьому контексті важливим є поширення узгодженості офіційних та неофіційних цілей, а у контексті побудови сучасної системи управління в суді – вдосконалення підходів до забезпечення доступності правосуддя як важливої цінності.

П. Соломон зазначає, що сутність поняття доступу до правосуддя є предметом широких дискусій, утім, незалежно від його розуміння, на думку науковця, пріоритетність належного обслуговування громадян має стати основою філософської концепції забезпечення ефективного доступу до правосуддя [2, с. 191]. Бачимо у такому підході віяння західного менеджменту, зокрема концепцію орієнтації на клієнта. Далі науковець зазначає, що розташування судів, внутрішній устрій судових приміщень, адміністративні процедури та уважність працівників суду до відвідувачів мають бути визначальними чинниками у контексті доступності судів [2, с. 192]. У цьому контексті стосовно ситуації в Україні зазначимо, що Р. О. Куйбіда наголошує на існуванні проблем, не характерних для клієнт-орієнтованого організаційного середовища: “Одним з найбільш актуальних питань, які стоять зараз перед Державною судовою адміністрацією, є забезпечення судів приміщеннями, спеціально пристосованими для здійснення правосуддя. Усупереч вимогам процесуальних законів судді нерідко змушені вирішувати справи у своїх кабінетах через відсутність достатньої кількості судових зал” [6, с. 207].

Трансформація системи адміністрування унаслідок впливу європейських цінностей призводить до формування вимог та передумов виникнення нових зразків управління в суді. Так, О. О. Акімов зазначає, що внаслідок дії на державних управлінців імперативів державної

інтеграційної політики від них вимагається зміна підходів для ефективного вирішення проблем громадян на рівні європейських стандартів надання державних послуг [7, с. 57].

Загалом євроінтеграційний вектор є позитивним началом реформування вітчизняної практики управління в суді. О. О. Акімов зазначає, що важливим питанням для нашої держави є пошук шляхів і механізмів налагодження взаємозв'язків з глобальним світом, вирішення якого дасть змогу чітко визначити її місце і роль у загальноєвропейському просторі. У цьому контексті, утім, зіставлення українських поглядів та позицій Європейського союзу засвідчує наявність низки суперечностей [7, с. 4].

Аналізуючи досвід адміністрування апеляційного суду Івано-Франківської області, Н. І. Лушак наголошує на низці змін, впроваджених у зв'язку з реалізацією судової реформи, ствердженням інформаційного суспільства, соціально-правовою скерованістю розвитку держави. Серед таких змін – автоматизація діловодства, залучення працівників до програм обміну досвідом, зміни у штатному розписі та обсязі посадових обов'язків працівників. У контексті реформування судового адміністрування Н. І. Лушак виділяє низку етапів, управління за якими підвищує ефективність виконавської діяльності, мораль, почуття справедливості та власної гідності у працівників. Це такі етапи: рекрутування та добір; професійний розвиток, навчання; управління досягненнями та ефективністю роботи; дисциплінарні заходи та звільнення; взаємини між працівниками на робочому місці; управління змінами; побудова команди та комунікації [8, С. 213]. Слід зазначити, що крім формального рівня реформ судового адміністрування, що проводяться за зазначеними вище етапами, можливо виділити також неформальний рівень, на якому трансформації відбуваються у колективі чи у межах окремої особистості працівника апарату суду. Зокрема, О. О. Акімов наголошує на таких явищах, пов'язаних з євроінтеграційними процесами, що відбуваються в особистісно-психологічних структурах державного службовця, як розширення світогляду, корегування та подолання стереотипів, трансформація цінностей, розвиток й удосконалення поведінкових компетенцій [7, с. 57].

Важливим та малодослідженим аспектом управління в судах є інформаційна складова, зокрема зв'язки з громадськістю. У п. 8 ст. 149 ЗУ “Про судоустрій і статус суддів” серед інших повноважень Державної судової адміністрації вказано комп'ютеризацію судів. Призначенням відповідного процесу названо забезпечення здійснення судочинства, діловодства, інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності та забезпечення функціонування автоматизованої системи документообігу в судах [3]. У контексті сучасного інформаційного суспільства цього недостатньо. Досвід адміністрування судів у Сполучених штатах Америки вказує на брак двосторонніх комунікацій, що є дивним за умови значного рівня інформатизації суспільства. К. Бурке з цього приводу наголошує на низці тенденцій, які мають згубний вплив на імідж суду. Серед ключових тенденцій науковець наводить такі: з трьох гілок влади найменше інформації громадяни мають про судову гілку; громадяни не задоволені роботою судів; громадяни, які є найбільш поінформовані про роботу судів, мали певні відносини із судом, виявляють незадоволеність їх роботою [2, с. 205, 206]. Певною мірою інформаційне забезпечення та зв'язки з громадськістю охоплюються функціями, передбаченими Типовим положенням про апарат місцевого, апеляційного судів, затвердженим наказом Державної судової адміністрації України. Зокрема, у сфері комунікацій перебувають такі функції апарату суду, як організація та проведення міжнародних зустрічей, прес-конференцій, забезпечення заходів взаємодії суду із засобами масової інформації; інформаційне наповнення веб-сайта суду [9]. На наше переконання, у вказаному переліку функцій є відчутний брак врахування принципу двосторонньої комунікації, який є основою побудови клієнт-орієнтованої системи адміністрування в суді.

Слід зазначити, що задекларовані європейські цінності та стандарти мають обмежене відображення у сучасному законодавстві. Зокрема, правовий статус працівників апарату судів, що визначається положеннями ЗУ “Про державну службу”, потребує удосконалення з урахуванням специфіки та важливості їх діяльності. Передбачені ст. 3 згаданого закону принципи державної служби [10], зокрема служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності,

ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян слід, на нашу думку, деталізувати у відповідних положеннях про апарат суду.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, серед важливих напрямів реформування управління в суді слід назвати вдосконалення управління персоналом апарату суду, вирішення проблем організації забезпечення судового процесу, комплексне удосконалення нормативно-правового забезпечення процесів управління в суді, що у сукупності формуватиме підстави для реалізації сучасного ключового вектору реформування судової системи відповідно до вимог євроінтеграційної парадигми, зокрема сприятиме забезпеченню доступності правосуддя.

1. Сакара Н. Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.03 “Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право” / Наталія Юріївна Сакара. – Х., 2006. – 20 с. 2. Сучасне управління в суді : навч.-практ. посіб. / відпов. редакц. І. П. Голосніченко, П. Г. Соломон. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 528 с. 3. Закон України “Про судоустрій і статус суддів” від 07.07.2010 № 2453-VI (Редакція від 01.04.2015) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>. – Назва з екрану. 4. Обрусна С. Організаційно-правові засади управління судовою системою України: сучасний стан та перспективи розвитку в умовах судової реформи / С. Обрусна // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Юридичні науки. – 2010. – №83. – С. 57–60. 5. Терновенко А. Організаційно-правові засади управління персоналом суду / Терновенко А. // Слово Національної школи суддів України. – 2013. – № 3 (4). – С. 162–166. 6. Судоустрій України : підручник / за ред. М. А. Погорецького, О. Г. Яновської. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 244 с. 7. Акімов О. О. Професійна діяльність державних службовців в умовах євроінтеграції України: питання формування психологічної готовності : моногр. / О. О. Акімов. – К. : Центр учбової літератури, 2014. – 176 с. 8. Луцзяк Н. І. Успішний досвід адміністрування апеляційного суду Івано-Франківської області / Н. І. Луцзяк // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 1 (5). – С. 207 – 215. 9. Наказ Державної судової адміністрації України від 28 вересня 2012 року № 115 “Про затвердження Типового положення про апарат місцевого, апеляційного судів” [Електронний ресурс] / Державна судова адміністрація України // Судова влада України. – Режим доступу : <http://dsa.court.gov.ua/userfiles/115.doc> 10. Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 № 3723-XII (Редакція від 26.04.2015) / Верховна Рада України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.