

# СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.97/99

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2020.6/18>**Сухарко А.В.**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## СУДДІВСЬКЕ ВРЯДУВАННЯ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНО-РОЗПОРЯДЧИХ ФУНКЦІЙ У МЕЖАХ СУДОВОЇ ВЛАДИ

*У статті досліджуються питання правової природи суддівського врядування в Україні через аналіз головних завдань забезпечення незалежності судів та підзвітності судової влади під час здійснення владно-розпорядчих функцій, що реалізуються в межах компетенції судової влади.*

*Розглянуто поняття «врядування» у самотійному розумінні та в поєднанні із судовою владою, суддями та судом. А також зроблена спроба наукового обґрунтування співвідношення суддівського врядування та судового управління. У зв'язку із цим було досліджено правову природу управління. Встановлено, що це складний та універсальний суспільний феномен, який здійснює сприяння корисним впливам, водночас перешкоджає шкідливим та залишає без уваги впливи, що не мають істотного значення для системи, тобто управління виконує важливу функцію щодо підтримки і зміцнення цілісності системи. Водночас зазначається, що легітимність управління може бути лише за наявності закріплених за суб'єктом впливу на офіційному та визнаному рівні владних повноважень щодо здійснення розпорядчої діяльності, яка полягає у виданні загальнообов'язкових нормативно-правових актів (постанови, положення, накази, розпорядження тощо), організації виконання зазначених приписів та здійсненні контролю за їх виконанням.*

*Зазначено, що правова природа судового врядування відрізняється від судового управління, для її розуміння необхідно визнати, що діяльність суду є не лише сферою компетенції судової влади, яка вирішує виключно юридичні конфлікти, а й залежить від державної політики та вектора влади у країні. У зв'язку із цим робиться наголос щодо міждисциплінарного підходу до дослідження суддівського врядування з метою збереження необхідної незалежності судової влади, оскільки незалежність та неупередженість суду є найважливішими інституційними характеристиками.*

*Досліджено проблеми процесу наділення особи правовим статусом носія судової влади, оскільки все частіше виникає ситуація, що під час призначення суддів ураховується необхідність того, щоб судовий орган був представником суспільства, а тому збільшується вага громадськості під час конкурсного відбору.*

*Зроблено висновок, що основні засади діяльності суддівського врядування повинні бути розроблені на основі міждисциплінарного підходу, щоб надати єдину цілісну картину суддівського врядування в Україні.*

**Ключові слова:** суддівське врядування, судове управління, судова влада, система судоустрою, принципи незалежності.

**Постановка проблеми.** Україна стала повноправним членом міжнародної спільноти з моменту проголошення незалежності 24 серпня 1991 р. і протягом усіх років свого існування працює над тим, щоб органи судової влади відповідали високим демократичним правовим стандартам. Після того, як було розроблено та запроваджено визнані стандарти забезпечення незалежності суддів

та судової влади загалом, постало питання визнання критеріїв ефективності функціонування судових органів і підвищення стандартів у зазначеній сфері. У зв'язку із цим подальше використання терміна «судове управління» уже не відповідає ані напрямам розвитку системи судоустрою України, ані засадам незалежності суддівського корпусу, тому в Законі України «Про судоустрій і статус

суддів» було запропоновано до реалізації на практиці нового терміна – «суддівське врядування», який уживається для характеристики таких органів, як Вища рада правосуддя та Вища кваліфікаційна комісія суддів України. На жаль, визначення Законом України «Про судоустрій і статус суддів» зазначеного терміна не надається.

**Постановка завдання.** Мета статті – дослідження правової природи суддівського врядування в Україні через аналіз головних завдань забезпечення незалежності судів та підзвітності судової влади під час здійснення владно-розпорядчих функцій.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз будь-якого досліджуваного явища передбачає передусім вихід на його загальну характеристику. Так, якщо розглядати проблематику суддівського врядування, необхідно, по-перше, звернути увагу на природу поняття «урядування».

Поняття «урядування» навіть у самостійному розумінні, тобто без поєднання із судовою владою, судьями та судом, є досить спірним та не має загально визнаного значення. Тлумачні словники надають різні визначення змісту, а також значення вказаного терміна. Так, існує трактування даного поняття як застарілого аналога органу правління чи дій із розпорядження або виконання службових обов'язків [1, с. 484]. Однак натеper поняття «урядування» дедалі частіше стає об'єктом жвавих дискусій у теорії управління, особливо проблеми виникають під час взаємодії з англomовними опонентами, які водночас уживають два терміни, *government* – «урядове управління», *governance* – «публічне (суспільне) управління», у якому задіяні всі зацікавлені сторони. Щодо цього О.В. Курганський зазначає, що за будь-якого підходу, у разі розуміння терміна «урядування» як управління в чистому вигляді чи за застосування іншого підходу, коли поняття «урядування» стає близьким до поняття «самоврядування», існує загроза забезпеченню незалежності судів під час здійснення правосуддя. На його думку, за обох розумінь поняття «урядування» виникає питання, чи зможе суд бути повною мірою незалежним під час здійснення правосуддя, бути об'єктивним та безстороннім, здійснювати правосуддя на засадах Конституції та законів України, а також на принципах верховенства права [2, с. 153]. Однак може виникнути запитання, яким чином проблема розуміння терміна «урядування» може вплинути на професійну діяльність суддів. На нашу думку, така ситуація може скластися в разі ототожнення сучасного

суддівського врядування (*judicial governance*) із судовим управлінням, яке було запроваджене в далекі радянські часи.

Термін «судове управління» запроваджено у ст. 8 Основ законодавства Союзу Радянських Соціалістичних Республік і союзних республік про судоустрій від 29 жовтня 1924 р. [3]. Він широко застосовувався в радянському законодавстві до першої половини 1950-х рр. Надалі його було трансформовано в категорію «організаційне керівництво судами», а наприкінці 80-х рр. – у термін «організаційне забезпечення діяльності судів». Однак, незважаючи на те, що вказані терміни виникли в різні часи та за своєю природою мали замінювати один одного, усі вони і зараз уживаються в юридичній літературі.

На нашу думку, для зіставлення понять суддівського врядування та судового управління необхідно визначитись, яке саме розуміння судового управління ми будемо використовувати в цій статті.

Управління – це складний та універсальний суспільний феномен. Сталий розвиток суспільства, за яким задоволення потреб сучасного покоління буде здійснюватися без шкоди для можливостей майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби, неможливий без встановлення та жорсткої реалізації правильної системи законів, правил, регламентів, норм, алгоритму поведінки суспільства загалом і його складових частин зокрема. Різноманітність великої кількості підходів до визначення поняття «управління» зумовлюється передусім його складністю та багатоаспектністю. А.Ф. Мельник щодо цього зазначає, що унікальність такого явища, як управління, заважає наданню йому однозначного визначення [4, с. 24].

Відповідно до «Великого тлумачного словника сучасної української мови», термін «управляти» має такі лексичні значення: «спрямовувати роботу, діяльність чого-небудь, кого-небудь; бути на чолі чогось, когось, керувати; користуватися кермом та іншими регулювальними пристроями, спрямовувати хід, рух, роботу чого-небудь; спрямовувати хід, перебіг якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь» [5, с. 1511].

У наукових джерелах дослідники по-різному розуміють змістове навантаження поняття «управління». Деякі вчені характеризують управління як комплекс необхідних заходів впливу на суспільство, групу або окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, удосконалення та розвитку [6, с. 11]. Інші дослідники надають більш широке визначення управлінню як одному з різноманітних способів (форм) зв'язку,

що поєднує в одне ціле середовище та суспільство. Управління, на їхній погляд, сприяє корисним впливам, водночас перешкоджає шкідливим та залишає без уваги впливи, що не мають істотного значення для системи. Управління виконує важливу функцію щодо підтримки і зміцнення цілісності системи. З допомогою управлінських засобів суспільство реагує на зміни, що відбуваються в навколишньому середовищі, та здійснює необхідні перетворення. Природа таких перетворень полягає в підтриманні якісного визначення суспільної системи, водночас не обмежуватися простим пристосуванням до середовища, а освоювати його шляхом пізнання та використання об'єктивних законів [7, с. 160].

Однак під час проведення аналізу різних підходів до визначення управління незмінним залишається вплив одного суб'єкта на іншого. Варто зазначити, що вести мову про легітимність такого впливу можна лише за наявності закріплених за суб'єктом впливу на офіційному та визнаному рівні владних повноважень щодо здійснення розпорядчої діяльності, яка полягає у виданні загальнообов'язкових нормативно-правових актів (постанови, положення, накази, розпорядження тощо), організації виконання зазначених приписів та здійсненні контролю за їх виконанням. Інакше кажучи, суб'єкт управління реалізує владно-розпорядчі функції.

Стосовно судового управління необхідно зазначити, що воно має свою історію розвитку та досить різні наукові підходи. Так, Д.М. Притика зазначає, що судове управління – це така діяльність, що не поширюється на процесуальний бік правосуддя. На думку науковця, предметом судового управління є: організація роботи з ведення судової статистики; вивчення й узагальнення судової практики; перевірка організації роботи судових органів; управління кадрами судових органів; питання організації судових органів, відбір суддів і народних засідателів [7, с. 174].

О.Ю. Дудченко не погоджується з такою думкою та зазначає, що з позиції морфології прикметник «судове» наділяє управління якісною характеристикою, тобто прикметник вказує на те, що суб'єктом управління є суд, який, відповідно до свого правового статусу, є публічною установою, яка здійснює забезпечення законності та правопорядку в державі [8, с. 13]. Суд, який урегулює правові конфлікти, отримав можливість впливати на характер та зміст суспільно-політичних відносин, здійснює формування правової культури членів суспільства. Суд під час реалізації

своїх повноважень застосовує загальну правову норму до конкретної ситуації, тим самим формує загальнообов'язкові правила вирішення конкретних проблем [9, с. 239].

О.Ю. Дудченко розглядає судове управління як цілеспрямоване впорядкування суспільних відносин, що здійснюється судом за допомогою застосування впливу на характер та зміст відносин між окремими суб'єктами, дії яких не відповідають прийнятим правовим нормам, що діють у відповідному суспільстві, з метою захисту законних прав та свобод громадян, інтересів юридичних осіб, держави та суспільства, а також забезпечення однакового дотримання і застосування норм права всіма членами суспільства й оптимізації функціонування суспільства загалом [10, с. 49].

На наш погляд, правова природа судового врядування відрізняється від наукових підходів до розуміння судового управління, запропонованих О.Ю. Дудченко і Д.М. Притикою. Для її розуміння необхідно визнати, що діяльність суду є не лише сферою компетенції судової влади, яка вирішує виключно юридичні конфлікти, а й залежить від державної політики та вектора влади у країні. Під час дослідження суддівського врядування в Україні важливо усвідомити традиційну взаємодію між ними. Практикою встановлено, що незалежність судової влади обмежується реалізацією своїх повноважень у частині вирішення юридично значущих спорів, що розглядаються судами, тоді як державний механізм може змінювати судову політику та систему судоустрою загалом. Система судоустрою не є відокремленою, вона не існує самостійно, а є частиною суспільства та держави. Це підкреслює необхідність міждисциплінарного підходу до дослідження суддівського врядування з метою збереження необхідної незалежності судової влади.

Незалежність та неупередженість суду є найважливішими інституційними характеристиками. Незважаючи на те, що незалежність та неупередженість судів та суддів мають давню історію та закріплені в багатьох історичних правових документах та міжнародних стандартах, вони постійно стикаються зі спробами порушень. Ці порушення виявляються різними способами – від ухвалення правових актів, що суперечать конституційним принципам, реформування судової системи, до істотного дефіциту здійснення правосуддя в конкретних випадках.

Конституціями в демократичних країнах встановлюється два основоположні принципи, на яких будується судова діяльність: незалежність судів

та підзвітність судової влади [11, с. 39]. Незалежність суддів вимагає, щоб вони були безсторонніми та неупередженими під час здійснення правосуддя, що дозволяє зберегти довіру до судової влади. З погляду поділу влади суди як частина судової влади повинні бути інституційно відокремленими від законодавчої та виконавчої влади. За поділом влад суди створюються як неупереджені та незалежні, щоб компенсувати несправедливі закони, що ухвалюються, або несправедливі дії уряду. Їхня незалежність захищається за допомогою їхнього правового статусу, особливо щодо призначення, звільнення з посади, суддівської винагороди та притягнення до відповідальності.

Крім того, для підтримки легітимності судової влади в сучасних демократичних державах необхідно забезпечувати підзвітність судової влади в різних галузях її діяльності. Однак найбільшій прозорості та підзвітності потребує процес наділення особи правовим статусом носія судової влади, оскільки все частіше під час призначення суддів ураховується необхідність того, щоб судовий орган був представником суспільства, а тому збільшується вага громадськості у процесі конкурсного відбору.

Стосовно управління процесом щодо фільтрування кандидатів на посади суддів, то суди можна класифікувати як «професійні бюрократії». Важливо те, що професійна бюрократія з метою координації покладається на стандартизовані навички і пов'язаний із ними параметр – «індоктринацію». Як зазначає Г. Мінцберг, професійна бюрократія складається з людей, які пройшли інтенсивну підготовку, щоб стати спеціалістами у своїй галузі. На роботу в організацію приймають відповідним чином навчених і вихованих фахівців – професіоналів, які формують «операційне ядро», особливість якого полягає в тому, що його члени значною мірою самостійно контролюють процес праці. Робота професійних операторів надзвичайно спеціалізована за горизонталлю і розширена за вертикаллю [12, с. 333–334]. Що стосується судів, то цим операційним ядром є судовий корпус.

За такого підходу якість забезпечується завдяки освітнім програмам професійної підготовки суддів, які надають потенційним професіоналам необхідні навички та знання, що в подальшому, за стабільної ситуації гарантує, що ці навички стануть стандартними операційними процедурами судової діяльності. Однак в Україні, як і у всій Європі, спостерігається тенденція постійної трансформації законодавства. Нестабільність у навколишньому середовищі зумовлює необхідність про-

ведення додаткових кваліфікаційних оцінювань суддів поза їхньою початковою підготовкою.

Г. Мінцберг стверджує, що складну роботу операційних фахівців не можна легко формалізувати, її результати стандартизуються за допомогою систем планування дій та контролю ефективності. Контроль над процесом праці означає, що професіонал працює відносно незалежно від колег, але в тісній взаємодії із клієнтами [12, с. 334]. Справді, якщо погодитися із запропонованою класифікацією судів, можна зробити висновок, що контроль якості залишається актуальною проблемою в судах, що призводить до ускладнення суддівського врядування, оскільки традиційно суддів розглядають як незалежних не лише у процесі ухвалення рішень, а й у рамках судової організації загалом.

Під час діяльності щодо контролю ефективності судів суд можна уявити як «фабрику, яка виробляє рішення у справах за певною процедурою». Процес підготовки якісного (тобто легального) товару (рішення) починається із прийняття справи до розгляду і закінчується оголошенням судового рішення. Це здається досить простим. Якщо суд не несе відповідальності за його організацію або не може пристосуватися, наприклад, наймає додатковий персонал або купує технології для підвищення ефективності методів роботи, може виникнути проблема, коли попит на послугу збільшується вище технічних можливостей суду на час її надання. За такого уявлення стає зрозумілим, що гнучкість у частині «вхідної діяльності»<sup>1</sup>, тобто управлінської діяльності стосовно найму та навчання персоналу (зокрема, і суддів) та інвестицій у технології, особливо для організації діловодства, є важливою, якщо суд повинен реагувати на збільшення попиту. Однак призначення суддів не належить до компетенції окремих судів. Завжди існує дуже громіздкий процес призначень за участю всіх трьох гілок влади в державі, організація якого покладається на органи суддівського врядування. Крім того, бюджет суду також часто не контролюється самим судом, що ускладнює нові призначення адміністративного персоналу або вкладення в нові технології для задоволення потреб, що зростають. Технологічна діяльність судів зосереджена на здійсненні правосуддя: на порядку подання справи, процедурах слухання справ та процедурах винесення

<sup>1</sup> Дж. Томсон у книзі «Організації в дії» (1964 р.) теоретично обґрунтовує «організаційну раціональність» і зазначає, що вона складається з аналізу та підтримання 3-х напрямів, як-от: вхідна діяльність, технологічна діяльність та вихідна діяльність.

судових рішень. Це, звичайно, спрощений огляд, але загальна думка така: якщо вхідна діяльність буде недостатньою, це вплине і на технологічну та вихідну діяльність.

**Висновки.** З огляду на вищезазначене можна сказати, що основні засади діяльності суддівського врядування повинні бути розроблені на основі міждисциплінарного підходу, щоб надати єдину цілісну картину суддівського врядування в Україні. Оскільки предметом суддівського вря-

дування є не лише питання щодо впровадження нових теорій і прийомів управління (що саме собою не є простим завданням), а також суспільні відносини, що виникають під час реалізації владно-розпорядчих функцій, які в тій чи іншій формі впливають на незалежність судових органів, що є основною ціллю поділу влади. Зміни в управлінні судами, навіть якщо вони мають покращити продуктивність та результати, у будь-якому разі вплинуть на роботу суддів.

#### Список літератури:

1. Енциклопедія державного управління : у 8-ми т. / наук. ред. колегія : В.С. Загорський (гол.) та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування. 630 с.
2. Курганський О.В. До питання щодо суддівського врядування. *Творчий шлях вченого: до 80-річчя професора В.В. Долежана* : матеріали круглого столу. Одеса : Юридична література, 2018. С. 152–154.
3. Основы судоустройства Союза ССР и союзных республик : постановление ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. (СЗ 1924 г. № 23, ст. 203). *История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917–1954 гг.* : сборник докладов / под ред. С.А. Голунского. Москва, 1955. С. 363–366.
4. Мельник А.Ф. Державне управління : підручник. Київ : Знання, 2009. 582 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
6. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення. Харків : Основа, 1996. 398 с.
7. Притика Д.М. Правові засади організації і діяльності господарської юрисдикції та шляхи їх удосконалення. Київ : Ін Юре, 2003. 328 с.
8. Дудченко О.Ю. Правовий статус осіб, які займають адміністративні посади в суді : монографія. Харків : Право, 2015. 160 с.
9. Москвич Л.М. Суд як складний політико-правовий феномен. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2010. Вип. 20. С. 237–247.
10. Дудченко О.Ю. Про понятійний апарат у сфері адміністрування в судовій системі. *Теорія і практика правознавства*. 2011. № 1 (1). URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/62782/58264> (дата звернення: 01.11.2020).
11. Malleon K. The New Judiciary: The Effects of Expansion and Activism. 1999. 264 p.
12. Mintzberg H. Structure in 5's: A synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*. 1980. Vol. 26. № 3. P. 322–341. URL: [https://pdfs.semanticscholar.org/a0c3/81613b1c1e4d44e60ff4167d92513d600014.pdf?\\_ga=2.267026190.1631680217.1590406466-17237419.1590406466](https://pdfs.semanticscholar.org/a0c3/81613b1c1e4d44e60ff4167d92513d600014.pdf?_ga=2.267026190.1631680217.1590406466-17237419.1590406466) (дата звернення: 01.11.2020).

#### **Sukharko A.V. JUDICIAL GOVERNANCE AS A FORM OF REALIZATION OF POWER-ADMINISTRATIVE FUNCTIONS WITHIN THE JUDICIARY**

*The legal nature of judicial governance in Ukraine through the analysis of the main tasks of ensuring the independence of courts and accountability of the judiciary in the exercise of administrative functions, which are implemented within the competence of the judiciary is examined in the article.*

*The concept of "governance" in an independent sense and in combination with the judiciary, judges and the court is considered. An attempt was also made to scientifically substantiate the relationship between judicial governance and judicial administration. In this regard, the legal nature of management was investigated. It is established that this is a complex and universal social phenomenon that promotes beneficial effects, while preventing harmful and ignoring the effects that are not essential to the system, i.e. management plays an important role in maintaining and strengthening the integrity of the system. It is noted that the legitimacy of management can be only in the presence of assigned to the subject of influence at the official and recognized level of power to carry out administrative activities, which consists in issuing mandatory regulations (resolutions, regulations, orders, directives, etc.), the organization of execution of the specified instructions and implementation of control over their execution.*

*It is noted that the legal nature of judicial governance differs from judicial administration and for its understanding it is necessary to recognize that the court is not only the sphere of competence of the judiciary,*

*which resolves only legal conflicts, but also depends on public policy and vector of power in the country. In this regard, emphasis is placed on an interdisciplinary approach to the study of judicial governance in order to preserve the necessary independence of the judiciary, as the independence and impartiality of the judiciary are key institutional characteristics.*

*The problems of the process of granting a person the legal status of a judicial authority have been studied, as more and more often there is a situation that the appointment of judges takes into account the need for the judiciary to be a representative of society, and therefore increases the weight of the public during competitive selection.*

*It is concluded that the basic principles of judicial governance should be developed on the basis of an interdisciplinary approach to provide a single holistic picture of judicial governance in Ukraine.*

**Key words:** *judicial governance, judicial administration, judiciary, judicial system, principles of independence.*