УДК 342.56

Севостьянова И.Е.,
доцент кафедры философских и социальных наук
Севастопольского национального технического университета,
кандидат политических наук, доцент (Украина, г. Севастополь)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

В статье рассматриваются вопросы применения механизмов государственного управления в области порядка организации деятельности судебной власти посредством правового регулирования. Особое внимание уделяется структурно-функциональному методу правового регулирования порядка организации деятельности судебных органов.

Ключевые слова: государственная власть, властеотношения, метод правового регулирования, государственное управление, деятельность органов судебной власти.

Рассмотрение вопросов, касающихся осуществления государственной власти, применения методов и механизмов управления различными общественными явлениями и процессами, обусловленных правом и законом, становится естественной основой понимания правового регулирования отношений государственного управления.

Со времен Древнего Рима право (jus), представляя совокупность законов (lex), обязательных для граждан государства, содержит в себе представления людей о своих общих интересах, потребностях, ценностях, справедливости, о желаемом и должном поведении в обществе.

Правовое регулирование общественных отношений, играя конструктивную, созидательную роль, вводит в определенные рамки жизнедеятельность, взаимоотношения и взаимосвязи внутри общества.

Взаимосвязь государства и права исторически предопределяет наличие правовых механизмов в обществе, с помощью которых регулируются общественные отношения.

Право не зависит от государства в такой мере, чтобы государство могло освободить себя от самого права. В его власти, как фактической, так и юридической, — придать тот или другой характер правопорядку, но не решать вопрос о его существовании [1, с. 458].

Несмотря на современный сравнительно низкий уровень теоретического обеспечения реализации организационного управления в сфере обеспечения деятельности судебных органов, необходимо отметить, что его постепенному практическому совершенствованию в значительной степени способствуют плодотворная работа Верховного Суда Украины, Совета судей Украины, Государственной судебной администрации Украины, знания и взгляды ведущих организаторов судебной деятельности — В.Т. Маляренко, В.С. Стефанюка, П.П. Пилипчука, М.Ф. Селивона, Д.М. Притики, В.Я. Карабань.

Также фундаментальное значение в сфере рационализации государственного управления порядком организации деятельности судебной власти в Украине имеют работы известных представителей отечественной науки государственного управления и административного права, таких как В.Б. Аверьянова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, С.В. Кивалова, Л.В. Коваля, Ю.М. Козлова, Є.Б. Кубка, Б.М. Лазарева, В.П. Пєткова, Г.И. Петрова, А.О. Селиванова, Ю.А. Тихомирова, Г.М. Тищенко, В.В. Цветкова, Ю.С. Шемшученко, М.К. Якимчука и др.

Все возникающие последствия в цивилизованном обществе сопряжены с применением правовых механизмов регулирования общественной жизнедеятельности. Существует объективная потребность в правовом регулировании всех происходящих социальных процессов, в том числе связанных с осуществлением деятельности государственных органов.

Правовое регулирование — функция государства, реализуемая в процессе воздействия на общественные отношения, посредством которой поведение участников этих отношений приводится в соответствие с требованиями, содержащимися в нормах права, легитимность и обязательность исполнения которых поддерживается обществом и обеспечивается возможностями применения властной силы государства.

Собственно само правовое регулирование можно рассматривать как часть государственного управления, поскольку эта функция принадлежит исключительно государству, которое обладает монополией на правоприменительную и правоохранительную деятельность [2, с. 52].

Сущность регулирования в сфере государственного управления порядка обеспечения деятельности органов государственной власти определяется основными задачами и предназначением государственных органов, а также соответствующими способами и технологиями обеспечения надлежащих условий их функционирования.

В центре правового регулирования порядка организации деятельности органов судебной власти находится правовой статус органов судебной системы, который состоит из трех составных элементов.

Во-первых, он включает в себя место и сущностные черты органов правосудия в целостной системе органов государства. Принадлежность органов судебной власти к государственным органам создает основы для формулирования их правовых статусов. Этот же признак раскрывает вертикальные и горизонтальные линии взаимодействия органов судебной системы. Тем самым правовой статус судебных органов всегда призван отражать и характеризовать их государственно-правовую природу и место в системе государственного управления.

Во-вторых, основополагающим моментом правового статуса выступает компетенция судебной власти — совокупность функций и полномочий судебных органов. Здесь закрепляются: набор управленческих функций конкретно для органов судебной системы; соответствующие полномочия; состав полномочий, включающий в себя формы и методы осуществления судебных функций.

В-третьих, правовой статус судебных органов предполагает закрепление его форм, методов и процедур функционирования организационной структуры. Ведь реализация компетенции судебной власти

требует соответствующей организации деятельности его структурных подразделений и должностных лиц в установленных формах и процедурах и с надлежащими правовыми последствиями.

Под методом правового регулирования в сфере осуществления судебной власти понимается система приемов и способов воздействия норм на конкретные общественные отношения и их упорядочение относительно целей и задач государственного управления.

Для эффективного анализа организации судебной власти в системе государственного управления, определения порядка обеспечения ее деятельности можно использовать структурно-функциональный метод, с помощью которого будут выделены и учтены особенности функционирования всех структурних элементов судебной системы. Данный метод характеризует волевую сторону осуществления судебными органами своих полномочий в регулируемых отношениях, в которых право служит формой модели управления.

Деятельность судебной власти характеризуется следующими чертами: а) наличие функциональных особенностей судебных органов государства; б) основывается исключительно на законе; в) для обеспечения реализации принятого судебного решения применяется государственное принуждение. Структурно-функциональный метод правового регулирования судебных органов власти позволяет на основе анализа составляющих судебной системы сформулировать ее организационную структуру с установленим порядка обеспечения ее деятельности.

В связи с этим под *методом правового регулирования порядка организации деятельности судебных органов* понимается комплекс приемов, способов и средств государственно-правового воздействия на сферу деятельности судебной системы в процессе упорядочения отношений по поводу реализации и осуществления судебной власти.

В своей совокупности применяемые средства, способы и приемы, составляющие структурно-функциональный метод правового регулирования государственного управления, предполагают исследование дифференциации структурных подразделений и организационных ресурсов всей судебной системы в целом.

Сущность, структурные и функциональные особенности метода правового регулирования государственного управления порядка организации деятельности органов судебной власти определяются характером и спецификой предмета регулирования. Особенности предмета связаны с определением средств, способов и процедур реализации государственной власти в управленческих процессах. Одной из важных его частей является деятельность государства по организации органов судебной системы и установлению правил их функционирования путем создания норм, закрепленных в нормативно-правовых актах. В более конкретном плане его предметную область составляют вопросы упорядочения целеполагания, организации и функционирования структур судебной власти, определения их статуса, компетенции и полномочий и процедур деятельности по осуществлению управленческих функций во властеотношениях [2, с. 50].

Властеотношения, складывающиеся в результате государственного управления в области обеспечения порядка деятельности органов судебной власти и образующие предмет его правового регулирования, представляют собой отношения между: 1) государством и органами власти: в этих отношениях реализуются государственно-управляющие воздействия — организация должных условий функционирования судебных институтов; 2) судебными органами по поводу их статуса — сюда следует отнести их исключительность, заключающуюся в полномочиях, предоставленных только судебной власти; 3) государством и обществом: осуществляя правосудие, судьи руководствуются Конституцией и законами Украины.

Используя механизмы судебной власти, государство призвано оказывать свое управляющее, регулирующее воздействие на социальные процессы в целях нормализации общественных отношений. Это достигается путем закрепления государственной воли в нормативно-правовых актах.

В актах государства определяются конкретные пути, по которым должно вестись правовое регулирование в целях совершенствования и повышения эффективности государственного управления.

Органы судебной власти обязаны совершать определенные действия, направленные на реализацию присущей им компетенции в соответствии с предоставленными полномочиями. Именно поэтому все действия, совершаемые в процессе осуществления функций государственного управления, должны быть урегулированы правовыми нормами, устанавливающими четкие границы возможного, должного и запрещенного поведения для соответствующих субъектов. Образующиеся в регулировании государственно-управленческой деятельности правовые пробелы снижают ее уровень, дают почву для негативных проявлений в работе судебной системы.

Таким бразом, *предметом правового регулирования порядка организации деятельности органов судебной власти* выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере обеспечения формирования и реализации государственно-управляющих воздействий в целях создания условий для эффективной реализации судебной политики. Соответственно этому предмету используются приемы, средства, способы и нормы, которые придают правовому статусу органов судебной системы и судебным процессам их функционирования определенность и целенаправленность.

Правовому регулированию подлежит организационная деятельность судов следующего содержания:

— разработка и внесение в соответствующие органы государственной власти предложений по вопросам организации судов (создание новых судов, упразднение или реорганизация уже существующих судов, их передислокация, корректировка территориальной юрисдикции и др.);

— разработка и внесение предложений по вопросам увеличения или сокращения штатной численности судей;

— подбор кандидатов в судьи и проверка их профессиональных, деловых и нравственных качеств;

— обеспечение деятельности экзаменационных комиссий, проверяющих уровень правовых знаний у кандидатов на судейские должности;

— дача заключений о пригодности или непригодности кандидатов в судьи;

— организация выборов (назначения) народных заседателей, составление и обновление списков присяжных заседателей; проверка законности избрания, назначения или отбора таких заседателей;

— организация регулярного повышения квалификации судей и иных судебных работников;

— предоставление необходимой информации по всем вопросам, рассматриваемым квалификационными коллегиями в отношении судей (вопросы приостановления и прекращения полномочий судей, привлечения их к уголовной ответственности или применения мер процессуального принуждения, аттестации и присвоения квалификационных классов, выдвижения на руководящие судебные должности и т.д.);

— материально-техническое обеспечение судов и создание надлежащих условий для их деятельности (обеспечение своевременного финансирования выплачиваемого судьям и работникам аппаратов судов вознаграждения за их труд, а равно иных расходов, в которых нуждаются суды; предоставление и поддержание в надлежащем состоянии служебных помещений; оснащение судов достойной мебелью, средствами оргтехники и канцелярскими принадлежностями; организация охраны зданий судов, текущей документации и архивов; поддержание порядка в залах судебных заседаний и в целом в помещении суда и т.д.);

— содействие судам в осуществлении мер по реальному исполнению принимаемых ими решений;

— организационное и материально-техническое обеспечение деятельности органов судейского сообщества;

— организация и ведение судебной статистики;

— оснащение судов правовой информацией, необходимой для осуществления правосудия и иной судебной деятельности (организация своевременного получения судами официальных текстов законов и

иных актов, решений высших судебных инстанций; ведение кодификационной работы и поддержание в рабочем состоянии того «правового хозяйства», которым судам приходится пользоваться постоянно; содействие ведению картотек, облегчающих поиск законодательства, иных актов и документов, специальной литературы; обеспечение новейшими и качественными изданиями кодексов и т.д.);

— изучение деятельности судов в масштабах отдельных регионов или в целом по стране, ее конкретных направлений, разработка и внесение предложений по ее развитию и совершенствованию;

— разработка международных договоров о правовой помощи, содействие судам в выполнении этих договоров;

— организация научных исследований по правовым проблемам, том числе по проблемам организации и деятельности судов, их совершенствования;

— изучение зарубежного опыта в данной сфере и выработка предложений по использованию его рациональных проявлений в отечественной законодательной и правоприменительной практике, в том числе судебной [3].

В современных условиях правовое регулирование государственного управления по обеспечению деятельности органов судебной власти преимущественно фокусируется на:

— создании нормативно-правовой базы для организационного обеспечения деятельности органов судебной власти в пределах ее полномочий;

— создании нормативной базы координации функционирования органов судебной системы;

— организации осуществлении судебного контроля за соблюдением законности в сфере государственного управления;

— разработке правовых механизмов реализации государственной судебной политики, выражающейся, например, в программах (Совместная программа Европейского Союза и Совета Европы «Прозрачность и эффективность судебной системы Украины»; Программа государственной судебной администрации; государственная целевая программа информатизации судов и т.д), проектах (Проект Агентства США по международному развитию (USAID) «Украина: справедливое правосудие» и т.д.); в стратегическом плане развития судебной власти Украины на 2013 — 2015 годы.

— установлении правовых основ деятельности судебной власти, например, в области применения на практике исследований по определению коэффициентов нагрузки на судей, применения системы оценки качества функционирования суда, обеспечения Стратегического плана автоматизации судебной власти, разработки методики расчета показателей по финансированию судов т.п.

Особенность, которую следует учитывать в правовом регулировании государственного управления, — то, что оно относится к явлениям долженствования, а не свободного волеизъявления участников правоотношений. Важным условием для этого является организация, с помощью которой происходит упорядочение и рационализация выработки целей государственного управления. Государственное управление имманентно связано с осуществлением государственной власти, а это предопределяет специфику его правового опосредствования и организации. Оно осуществляется не по каким-либо субъективным причинам, а потому, что оно объективно необходимо как постоянная потребность общества в своей управляемо**с**ти [2, с. 60].

Анализируя действующую систему правового регулирования деятельности по организации работы органов судебной системы, следует констатировать, что существует немало пробелов и недостатков, которые мешают эффективному функционированию органов правосудия. В частности, имеется в виду недостаточно четкий правовой статус субъектов управленческой деятельности в судебной системе. Кроме того, фактически вне законодательного регулирования остаются вопросы финансового, материально-технического обеспечения судов, почти отсутствует какое-нибудь определение процедур и правил осуществления организационной работы в сфере обеспечения функционирования судопроизводства. Актуальной остается про-

блема систематизации и упорядочения соответствующего законодательства, подъем его на более качественный уровень.

Если рассуждать о совершенствовании правового регулирования деятельности по организационному руководству судебной системой, то одним из важных направлений в ближайшем будущем должны стать уточнение и детализация прав и обязанностей руководителей органов правосудия в Законе Украины «О судоустройстве и статусе судей». Так, относительно полномочий председателей местных судов представляется целесообразным дополнить статью 24 настоящего Закона такими фактически осуществляемыми, в том числе и организационными, функциями, которые одновременно будут составлять и соответствующую нормативно определенную их обязанность, от которой невозможно уклониться: непосредственное рассмотрение судебных дел в качестве судьи; распределение в порядке, установленном законодательством, нагрузки между судьями; ведение личного приема и организация работы суда по приему граждан, рассмотрения их предложений заявлений и жалоб; руководство работой аппарата суда; распоряжение имеющимися финансовыми и материально-техническими ресурсами органа правосудия и т.д. [285, с. 157].

Одной из проблем функционирования судебной системы в Украине длительное время остается недостаточный уровень финансового обеспечения. При этом из года в год, учитывая реформирования судебной системы и объективную необходимость увеличения штата судей из-за значительного роста объема обращений граждан в суд, государственные расходы в расчете на одного судью постоянно уменьшаются. По мере поступления доходов в государственный бюджет Министерством финансов выделяются средства для удовлетворения самых неотложных нужд судебных органов, в частности на создание надлежащих условий для их размещения, приобретение технических средств фиксирования судебного процесса, компьютерной техники, мебели, канцелярских принадлежностей и т.п." [62, с. 16].

На XI съезде судей Украины, проходившем в феврале 2013 г. отмечалось, что в течение 2010–2013 годов продолжается систематическое недофинансирование судов. Расходы Государственного бюджета Украины на финансирование судебной власти в 2010 году составили лишь 29% от потребности, в 2011 году – 31%, в 2012 году – 41%. Бюджет судебной власти в 2013 году – 4,9 млрд. грн, что на 93,7 млн. грн больше, чем в 2012 году. Однако эта сумма составляет лишь 47% от потребности.

При этом удельный вес расходов на финансирование судебной власти в расходной части Государственного бюджета в течение 2010–2013 годов была мизерным: в 2010 году – 0,9 %, в 2011 году – 1%, в 2012 году – 1,2%, в 2013 году – также только 1,2%.

Установленный на сегодня уровень гарантий материального и социального обеспечения судей не соответствует их статусу и объему выполняемой ими работы. Низкой остается и оплата труда работников аппарата судов, которая не соответствует уровню заработных плат государственных служащих соответствующих уровней в других органах государственной власти [4].

Проблему финансирования судов невозможно решить без надлежащего урегулирования указанных вопросов на уровне законов Украины, ведь ответственные за это должностные лица (согласно части второй статьи 6 Конституции Украины) могут действовать только в пределах и в соответствии с предписаниями этих нормативно-правовых актов. В то же время, обращаясь к положениям Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» можно обнаружить, что вопросам финансирования органов правосудия в нем посвящены только статьи 17, 127 (п. 5). К тому же порядок решения этих проблем не определяется и в других законодательных актах, в частности в Бюджетном кодексе Украины. Существует объективная практическая необходимость в дальнейшем развитии и совершенствовании законодательного регулирования в сфере финансирования судов Украины.

При решении проблемы правового урегулирования процедур финансирования судебной системы Украины, по нашему мнению, стоит позаимствовать опыт, который сформирован в этой сфере в Российской Федерации, где действует специальный Федеральный закон «О финансировании су-

дов Российской Федерации» от 10.02.1999 г. № 30-ФЗ [5]. Необходимо отметить, что в статье 2 настоящего Федерального закона закреплено (не предусмотрено в законодательстве Украины) достаточно важное для обеспечения судебной системы положение, в соответствии с которым финансирование судов Российской Федерации в процессе исполнения федерального бюджета осуществляется в полном объеме по соответствующим статьям расходов бюджетной классификации на основании федерального закона о федеральном бюджете на определенный финансовый год.

Кроме того, в статье 3 Федерального закона «О финансировании судов Российской Федерации» установлено и другое значимое для финансирования судебной системы правило, согласно которому в случае неперечисления средств на финансирование судебных органов в срок до 10-го числа текущего месяца или перечисления их в неполном объеме Конституционный, Верховный, Высший арбитражный суд Российской Федерации, а также Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации имеют право списать эти средства со счета Главного управления Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации в безакцептном (бесспорном) порядке соответствующими инкассовыми поручениями.

В статье 5 Федерального закона для Правительства Российской Федерации предусмотрен запрет при исполнении федерального бюджета использовать свои полномочия для сокращения расходов на финансирование судов в зависимости от поступления средств в доходную часть федерального бюджета. Считаем, что отмеченные положения возможно предусмотреть и в законодательстве Украины, в частности в Законе Украины «О судоустройстве и статусе судей» или во время принятия Закона Украины «О финансировании судебной власти Украины», поскольку они выступают надежными гарантиями недопущения злоупотреблений соответствующими компетентными государственными органами и их должностными лицами при решении вопросов финансирования судебной системы. Наряду с этим другим направлением развития правового регулирования порядка осуществления деятельности по налаживанию работы судов выступает и необходимость обновления подзаконного правового массива по организационному обеспечению судов и издание соответствующих правовых актов уполномоченными в наше время государственными органами в этой области. Данная проблема возникла в связи с передачей в 2002 г. функций организационно-материального обеспечения судебной системы от Министерства юстиции Украины к Государственной судебной администрации Украины. На сегодняшний день сложилась ситуация, когда правовые акты Министерства юстиции Украины, которые определяли вопросы делопроизводства, ведения бухгалтерского и статистического учета в судах, кадрового, информационного, технического и иного обеспечения судебной системы, не действуют, а соответствующие акты Государственной судебной администрацией Украины приняты еще не во всех организационных сферах.

Рассмотрение вопросов, касающихся правового регулирования государственного управления обеспечением деятельности судебной системы, находится в одной плоскости с решением проблем повышения уровня качества функционирования правосудия в государстве.

Совершенствование правового регулирования деятельности судебной системы в дальнейшем должно происходить путем одновременного осуществления перспективных и первоочередных мероприятий. К перспективным должны быть отнесены те меры, осуществление которых связано с внесением изменений в Конституцию с целью определения стратегических и идеологических приоритетов судоустройства и судопроизводства. В частности, путем внесения изменений в Конституцию необходимо: устранить нечеткость формулировок и расхождение между отдельными положениями Конституции относительно построения и функционирования судебной системы, четко определить организацию системы судов и органов, обеспечивающих функционирование судебной власти. К первоочередным относятся меры, которые можно осуществить без внесения изменений в Конституцию и

которые прежде всего направлены на преодоление кризисных явлений и негативных тенденций в правосудии и качественное совершенствование судопроизводства.

Требует совершенствования законодательство, которое регулирует обучение судейских кадров, назначение и избрание на должности судей. Процедуры привлечения судей к дисциплинарной ответственности должны быть публичными и основываться на принципах состязательности. Необходимо четко определить основания для привлечения судей к дисциплинарной ответственности, исключить возможность использования этих процедур для незаконного вмешательства в процесс правосудия.

Нужно усовершенствовать законодательство, которое регулирует основания и порядок освобождения судей от судейских должностей, установить законом порядок назначения судей на административные должности и досрочного увольнения с этих должностей органами судейского самоуправления; подчинить органы Государственной судебной администрации Украины судебной власти, что повысит их ответственность за надлежащее организационное обеспечение деятельности судебной власти и социальную защиту судей; принять меры для существенного улучшения материально-технического обеспечения деятельности судов, предоставления им надлежащих помещений, обеспечения современной техникой, необходимыми нормативными материалами; предусмотреть особый порядок финансирования судебной системы, прежде всего процессуальных потребностей судов, усовершенствовать и законодательно закрепить порядок и систему оплаты труда судей и работников аппаратов судов; реформировать процессуальное законодательство с целью существенного уменьшения нагрузки на суды, повышения оперативности и качества правосудия.

Судебная практика вызывает необходимость теоретического обобщения существующих организационно-правовых отношений в сфере обеспечения деятельности органов правосудия, разработки концепции эффективного осуществления государственного управления в органах судебной власти Украины.

Заключительной стадией совершенствование правового регулирования деятельности государственного управления, обеспечением судебной системы должна быть систематизация соответствующих судебно-управленческих норм, которая предусматривает пересмотр всей действующей системы правового регулирования в соответствующей сфере общественных отношений.

Библиографический список:

1. Еллинек Г. Общее учение о государстве: Право современного государства. Т. 1 / Г. Еллинек, д-р проф. Гейдельберг. ун-та; Под ред.: С.И. Гессен. — 2-е изд., испр. и доп. — СПб.: Н. К. Мартынов, 1908. — 626 с.

2. Государственное управление: основы теории и организации. Т. 2 / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. — М.: «Статут», 2002. 592 с.

3. Правоохранительные органы. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. 8-е изд. — М.: Зерцало, 2007. 440 с. http://www.bibliotekar.ru/pravoohranitelnye-organy/122.htm

4. РЕШЕНИЯ XI очередного съезда судей Украины от 26.02.13. — Режим доступа: http://www.scourt.gov.ua

5. Федеральный закон «О финансировании судов Российской Федерации» от 10.02.1999 г. № 30-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 7, ст. 877.

Sevostyanova I.E., e-mail: turkinaira@yandex.ua
Associate professor of the department of philosophical and social sciences of Sevastopol National Technical University, Candidate of Political Sciences, associate professor (Ukraine, Sevastopol)

LEGAL REGULATION OF THE OPERATION ORDER OF THE JUDICIAL POWER

The article examines the use of government tools in the order of organization of the judiciary through legal regulation. Particular attention is paid to the structural and functional method of legal regulation of the procedure for organization of the judiciary.

Keywords: state power, power relations, the method of rule of law, public administration, the activities of the judiciary.