

ШЛЯХИ ВЗАЄМОДІЇ СУДІВ З МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ



*М. Й. Вільгушинський,
кандидат юридичних наук,
заступник голови Вищого
спеціалізованого суду України
з розгляду цивільних і
кримінальних справ,
заслужений юрист України*

Одним із основних принципів конституційного ладу в Україні є принцип взаємодії гілок державної влади. Його реалізація в сучасних умовах привертає до себе все більше уваги науковців, оскільки короткий період історичної традиції поділу влад в Україні, радикальне реформування системи судоустрою після здобуття Україною незалежності, а також недостатнє законодавче закріплення повноважень органів виконавчої влади призводять до зниження результативності виконання цими гілками влади своїх функцій. Таким чином, оптимізація взаємодії судів з органами виконавчої влади на загальнодержавному та місцевому рівнях є однією з найбільш **актуальних** наукових проблем сьогодення.

Тема, обрана для дослідження, є досить вузькою але маловивченою. Необхідно зазначити, що спроби наукового розв'язання проблеми взаємодії судової та виконавчої влади були зроблені у низці дисертаційних досліджень стосовно функціонування судової системи, що мали загальнотеоретичне спрямування. Зокрема, ця тема відображена у працях В. С. Смородинського, Т. І. Француза, О. В. Кондратьєва, В. В. Кривенка та ін. Деякі аспекти адміністративно-правового регулювання у сфері судочинства розглядали В. Д. Бринцев, В. Ф. Бойко, В. Т. Кривенко, О. М. Коротун, М. І. Козюбра, Р. О. Куйбіда, В. Т. Маляренко, В. Ф. Опришко, В. В. Онопенко, Д. М. Притика, В. С. Стефанюк, А. А. Стрижак. На дисертаційному рівні це питання досліджувала С. Ю. Обрусна [1].

Проблеми адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення діяльності судової системи досліджували також К. В. Дорофєєва та М. І. Хавронюк [2]. В розрізі системи стримування та противаг розглядає взаємодію між органами виконавчої та судової влади С. В. Шевчук. Окремий параграф свого підручника питанню взаємовідносин органів публічної влади із судовими органами присвятили В. С. Журавський, О. Н. Ярмиш та В. О. Серьогін [3].

Однак, незважаючи на широкий спектр досліджень проблем взаємодії виконавчої та судової влади, низка питань залишилася поза увагою дослідників або видається дискусійною. Це стосується насамперед питання взаємодії судів та місцевих державних адміністрацій, яке не було предметом самостійного наукового дослідження. Крім того, у відносинах між місцевими органами державної влади та судами недостатньо систематизовано зв'язок адміністративно-управлінської діяльності.

Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» взагалі не містить норм, які б регулювали цей зв'язок. Розділ IV цього Закону присвячений відносинам місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями. Щодо питання взаємодії місцевих державних адміністрацій з судами, то відповідно до ст. 32 Закону при здійсненні повноважень місцеві державні адміністрації взаємодіють з іншими органами державної влади (у тому числі і з судами) у межах Конституції та законів України.

Тому **метою** нашого дослідження є визначення основних напрямів та ролі адміністративно-правового забезпечення взаємодії судів з місцевими органами виконавчої влади, якими є місцеві державні адміністрації.

Слід звернути увагу на те, що у філософії поняття «взаємодія» розглядають у широкому та вузькому сенсі. У широкому розумінні взає-

Методами наукового дослідження взаємодії судів з місцевими державними адміністраціями аналізуються судова та виконавча гілки влади на місцевому рівні як складові державно-владного механізму.

Ключові слова: взаємодія, суди, виконавча влада, місцеві державні адміністрації

модія – це філософська категорія, що відображає процеси впливу об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість і породження одним об'єктом іншого [4, 32]; у вузькому розумінні – взаємозалежна, погоджена діяльність різних суб'єктів.

Зокрема, Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає її як взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджену дію між ким-, чим-небудь [5, 125].

Вважаємо, що слід звернути увагу на необхідність розмежування понять «взаємодія» та «координація», яке дослідив С. П. Черних [6]. Так, координація – це функція одного із суб'єктів системи, а взаємодія – принцип діяльності та засіб контактування з суб'єктами інших систем. До того ж координація, на відміну від взаємодії, містить у собі елемент підкорення волі координуючого органу. Суб'єктами координації, на відміну від взаємодії, є щонайменше три органи (особи), один із яких наділений владними повноваженнями щодо двох інших. Щодо суб'єктів взаємодії, то вони мають рівні права та обов'язки.

На думку С. П. Черниха, під взаємодією слід розуміти найважливішу та найбільш розвинуту форму відносин між суб'єктами, основними ознаками якої є:

- демократичний характер взаємозв'язків;
- наявність певної вигоди для усіх суб'єктів взаємодії;
- взаємна узгодженість у діях суб'єктів та відповідна спрямованість у діях суб'єктів на досягнення визначеної цілі.

Враховуючи всі вищенаведені ознаки взаємодії між суб'єктами, можна дійти висновку, що виникнення взаємодії судів та місцевих державних адміністрацій можливе лише при здійсненні безпосередньо самими судами своєї управлінської діяльності, а місцевими державними адміністраціями – заходів щодо забезпечення належного функціонування судової влади.

Як зазначають Р. В. Горобець та О. О. Михайлович [7], історично склався стереотип, за яким питання діяльності судової влади фактично отожднюється з правосуддям, але зовсім не асоціюється з управлінською діяльністю. Але як сама система судоустрою, так і конкретний окремий суд є складними механізмами, функціонування яких потребує адміністрування в матеріально-технічній, організаційній та фінансовій сферах. Водночас на місцеві державні адміністрації покладено низку завдань щодо сприяння судам у їх адміністративно-управлінській діяльності.

Головна мета судового адміністрування полягає в забезпеченні належних умов для справедливого відправлення правосуддя. Це завдання передбачає зведення до мінімуму обсягу несуддівських (або суто адміністративних) функцій, які виконують судді. Ситуація ускладнюється тим, що органи судової влади не наділені організаційно-розпорядчими функціями. Враховуючи історичний досвід 60-х років минулого століття, покладення повноважень організаційного забезпечення діяльності загальних судів на сам суд не виправдало високих очікувань щодо підвищення

якості функціонування судових органів та призвело до надмірного навантаження на судову систему, що не могло не спричинити зниження якісних і кількісних показників судочинства [8].

Тому створення в системі судоустрою України окремого, незалежного органу державної влади з питань організаційного забезпечення судових органів – Державної судової адміністрації України (далі – ДСА України) [9] – стало суттєвим кроком у сфері судоустрою. Новою віхою у розвитку організаційного забезпечення органів судової влади стало прийняття 7 липня 2010 р. Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Згідно з нормами цього Закону ДСА України була виведена із-під контролю Кабінету Міністрів України та стала підзвітною з'їзду суддів України.

Проте, як зазначає Р. О. Куйбіда, функції організаційного забезпечення судової влади залишаються розпорощеними між різними інституціями. Нерідко одні й ті самі функції в одному випадку виконують суди, а в іншому – ДСА України. Однак такий розподіл не завжди є обґрунтованим. Так, наприклад, організаційне забезпечення Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів покладається на апарати цих судів. Організаційне ж забезпечення інших судів загальної юрисдикції віднесено до повноважень ДСА України. Низка функцій голів судів та апаратів судів дублюють повноваження ДСА України [10, 171–172].

Тому досить складно визначити конкретні шляхи взаємодії судів з місцевими державними адміністраціями, оскільки, виконуючи організаційно-розпорядчі функції, таку взаємодію паралельно здійснює ДСА України, а у визначених законом випадках – і Міністерство юстиції України. Зокрема, відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 146 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» ДСА України взаємодіє з відповідними органами та установами (на думку автора, – і з місцевими державними адміністраціями) задля вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів.

Згідно з п. 8 Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі Головне управління юстиції взаємодіє з ... місцевими державними адміністраціями ... на відповідній території з питань, віднесених до його компетенції [11]. А відповідно до п. 4.68 Положення про Міністерство юстиції України до компетенції Головних управлінь юстиції Міністерства юстиції належить організація взаємодії судів та інших органів державної влади у цивільних та кримінальних справах із компетентними органами іноземних держав на підставі законів та міжнародних договорів України [12].

Необхідно наголосити, що місцеві державні адміністрації приділяють суттєву увагу питанню взаємодії із судами. Наприклад, відповідно до ч. 1 Рекомендаційного переліку управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської державної адміністрації, в її апараті утворено відділ взаємодії з судами, правоохоронними органами та органами юстиції [13].

Слід також зазначити, що місцеві державні адміністрації як представники державної виконавчої влади на місцях функціонують на одному рівні з муніципальними органами, які здійснюють місцеве самоврядування. Досить часто їхня діяльність спрямована на ті самі об'єкти, а тому вони взаємодіють між собою шляхом делегування один одному повноважень.

Так, Київською міською радою було прийняте рішення від 25 травня 2011 р. № 199/5586 «Про затвердження Міської цільової програми сприяння в забезпеченні діяльності судів загальної юрисдикції та інших судових органів у місті Києві на 2011–2015 роки». Виконання цієї програми дасть змогу створити належні умови для функціонування і діяльності суддів у частині забезпечення їх відповідними приміщеннями, як це передбачено Розпорядженням Президента України від 27 липня 1996 р. № 208/96-рп «Про забезпечення судів приміщеннями» [14].

Відповідно до зазначеної цільової програми Київська міська та районні в місті Києві державні адміністрації повинні сприяти у забезпеченні судів м. Києва належними приміщеннями для здійснення судочинства; опрацьовувати питання надання судам приміщень комунальної власності; у разі відсутності таких приміщень виділяти земельні ділянки під будівництво нових приміщень суду; виконувати капітальний ремонт та реконструкцію приміщень суду; надавати пропозиції щодо виділення коштів на проведення капітального ремонту вже існуючих приміщень; надавати пропозиції щодо виділення коштів на розроблення проектно-кошторисної документації будівництва будівлі суду; передавати приміщення в оперативне управління ТУ ДСА в м. Києві; благоустроїти прилеглі території навколо приміщень судів м. Києва; при формуванні проекту міського бюджету на підставі фінансових запитів ТУ ДСА в м. Києві щорічно передбачати асигнування на судові потреби; виділити гуртожиток для поселення працівників апарату районних судів м. Києва та інших судових органів, які не забезпечені житлом; виділяти житло суддям та працівникам судів та інших судових органів м. Києва згідно з чергою та контрольними списками [15].

Службові приміщення передаються на баланс судів безоплатно. Передані службові приміщення закріплюються за судами і належать їм на праві оперативного управління. Обласними, Київською та Севастопольською міськими, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, селищними, міськими радами судам передаються службові приміщення, які перебувають у власності адміністративно-територіальних одиниць.

Службові приміщення недержавної форми власності судам передаються місцевими державними адміністраціями після їх викупу за рахунок державного бюджету в разі неможливості передати судам інші службові приміщення. Передача службових приміщень на баланс судів після при-

йняття відповідного рішення проводиться комісією з питань приймання-передачі службових приміщень судів, яка утворюється місцевими державними адміністраціями.

Для прикладу розглянемо порядок організаційного забезпечення судів та їхньої взаємодії з місцевими державними органами у Російській Федерації.

Організаційне забезпечення судів загальної юрисдикції в РФ здійснює Судовий департамент при Верховному Суді РФ. Його очолює генеральний директор, котрий призначається на посаду Головою Верховного Суду РФ. Структуру Судового департаменту складають центральний апарат та управління (відділи) в суб'єктах РФ, які виконують функції Судового департаменту на підвідомчій їм території.

Відповідно до пунктів 19, 20 ч. 1 ст. 6 Федерального Закону РФ «Про судовий департамент при Верховному Суді Російської Федерації» Судовий департамент взаємодіє з місцевими органами державної виконавчої влади з питань належного забезпечення діяльності судів [16].

Крім того, у судах загальної юрисдикції РФ існує посада адміністратора, який реалізовує свої повноваження у взаємодії з Судовим департаментом та під його контролем, безпосередньо підпорядковуючись голові відповідного суду.

Зокрема, згідно з ст. 12 Методичних рекомендацій щодо організації діяльності адміністратора верховного суду республіки, крайового, обласного суду, суду міста федерального значення, суду автономної області, автономного округу, окружного (флотського) воєнного суду, районного суду, гарнізонного воєнного суду [17] повноваження адміністратора із взаємодії з державними органами (в тому числі і місцевими) можуть бути віднесені до будь-якого напрямку організаційної діяльності адміністратора. Так, в галузі капітального будівництва та експлуатації нерухомості адміністратору доводиться взаємодіяти з державними органами, що регулюють містобудування і земельні відносини. Завдання адміністратора – належним чином забезпечити цю взаємодію. З питань організації роботи із взаємодії з місцевими адміністраціями з питань забезпечення діяльності судів адміністратор виконує відповідні розпорядження голови суду.

Адміністратор у своїй діяльності із зазначеної тематики керується Містобудівельним кодексом Російської Федерації, будівельними нормами і правилами (СНиП), Зведенням правил проектування і будівництва «Будівлі судів загальної юрисдикції» 31-104-2000, положеннями «Про проведення планово-попереджувального ремонту виробничих будівель і споруд МДС 13-1472000», «Про систему технічного обслуговування та ремонту будівель і споруд федеральних судів загальної юрисдикції, управлінь (відділів) Судового департаменту в суб'єктах Російської Федерації», «Про проектування, будівництво, реконструкцію, придбання будинків і споруд для федеральних судів загальної юрисдикції, управлінь

(відділів) Судового департаменту в суб'єктах Російської Федерації».

На відміну від РФ, в Україні, незважаючи на досить широкий спектр напрямів взаємодії судів та місцевих державних адміністрацій, правове регулювання такої взаємодії сьогодні майже відсутнє. Ці питання регулюються шляхом листування між судами та місцевими державними адміністраціями, а процесуальний порядок здійснення такої взаємодії визначається лише локальними нормативно-правовими актами місцевих виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що не створює

єдності взаємодії судів та місцевих державних адміністрацій в різних адміністративних одиницях.

Висновок. Підсумовуючи викладене, доводиться констатувати, що для успішного визначення шляхів взаємодії судів з місцевими державними адміністраціями в українському законодавстві існує нагальна потреба розробки нормативно-правового акта, який детально б регламентував порядок, процедуру такої взаємодії та вирішив би проблему «розпорошення» функцій організаційного забезпечення судової влади між різними владними інституціями.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Обрусна С. Ю. Адміністративно-правові засади реформування судової системи України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / С. Ю. Обрусна ; Харк. нац. унів. внутрішніх справ. – Х., 2011. – 33 с.
2. Дорофеева К. В., Хавронюк М. І. Суб'єкти організаційного забезпечення судів: національні і світові підходи / К. В. Дорофеева, М. І. Хавронюк // Наше право. – 2009. – № 2. – С. 9-23.
3. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. С. Журавський [та ін.]. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 671 с.
4. Ярмач О. М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Ярмач. – К., 2009. – 238 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
6. Черних С. П. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у сфері протидії організованій злочинності / С. П. Черних // Право і Безпека. – 2010. – № 2 (34) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_2/PB-2/PB-2_18.pdf
7. Горобець Р. В. Деякі аспекти взаємодії між органами державної виконавчої і судової влади / Р. В. Горобець та О. О. Михайлович // Теоретичні та прикладні питання державотворення. Збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/trpd/2011_8/zmist/R_2/03Gorobets,Ovchar.pdf
8. Ігонін Р. В. Інституційна еволюція організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції (від проголошення незалежності України по сьогоднішній час) / Р. В. Ігонін // Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). – 2011. – № 1-2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/misb/2011_1-2/Igonin.pdf
9. Про Державну судову адміністрацію України : Указ Президента України від 29 серпня 2002 р. № 780/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 36. – Ст. 1674.
10. Куйбіда Р. О. Організація і розвиток сучасної судової системи : дис. ... канд. юрид. наук / Р. О. Куйбіда ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка – К., 2006. – 215 с.
11. Про внесення зміни до Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі : Наказ Міністра юстиції України від 22 грудня 2011 р. № 3568/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 100. – Ст. 3686.
12. Про затвердження Положень про територіальні органи Міністерства юстиції України : Наказ Міністра юстиції України від 23 червня 2011 р. № 1707/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.
13. Про затвердження рекомендаційних переліків управління, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної в м. Києві державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2008 р. № 791 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 68. – С. 54. – Ст. 2280.
14. Про забезпечення судів приміщеннями : Розпорядження Президента України від 27 липня 1996 р. № 208/96-рп.
15. Про затвердження Міської цільової програми сприяння в забезпеченні діяльності судів загальної юрисдикції та інших судових органів у місті Києві на 2011–2015 роки : Рішення Київської міської ради від 25 травня 2011 р. № 199/5586 // Хрещатик. – 2011. – № 60 (931). – С. 4-6.
16. О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации : Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://usd.msk.sudrf.ru/modules.php?name=norm_akt&id=5
17. Методические рекомендации по организации деятельности администратора верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, автономного округа, окружного (флотского) военного суда, районного суда, гарнизонного военного суда от 25 ноября 2009 г. № СД-АП/2143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://usd.msk.sudrf.ru/modules.php?name=norm_akt&id=36

Вильгушинский М. И. Пути взаимодействия судов с местными государственными администрациями

Методами научного дослідження взаємодії судів з місцевими державними адміністраціями аналізуються судові та виконавчі гілки влади на місцевому рівні як складові державно-владного механізму.

Ключевые слова: взаимодействие, суды, исполнительная власть, местные государственные администрации

Vilgushinsky Mykhailo. Ways of interaction of courts with local state administrations

The judicial and executive branches of the state power at the local level are analyzed as components of the state-power mechanism by the means of scientific research of the interaction of courts with local state administrations.

Keywords: interaction, the courts, the executive branch of power, local state administrations