

*А.Л. Борко,
кандидат юридичних наук,
суддя Ленінського районного суду
м. Севастополя*

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Виконано аналіз сучасних адміністративно-правових засад організації та функціонування судової системи України, визначено його сутність та особливості, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки вдосконалення правового забезпечення організації та діяльності судової системи України.

Ключові слова: сутність та особливості, судова влада, адміністративно-правове регулювання, судова система.

Судова система являє собою один з ключових державних інститутів, що контролює належне виконання своїх повноважень іншими ланками державного механізму, здійснює охорону конституційного ладу й забезпечує правопорядок у країні, а також припиняє порушення прав громадян, відновлює їх і вживає заходів до попередження таких порушень. Вагома соціальна роль і своєрідне місце у державному механізмі зумовлюють формування цілісної нормативно-правової бази організації та функціонування судової системи України, закладення необхідних механізмів реалізації судової влади й правових гарантій відправлення судами правосуддя в Україні. А відтак, в контексті вдосконалення дієвості та ефективності функціонування судової системи України й вбачаються актуальними питання його адміністративно-правового забезпечення.

Зазначимо, що окремі аспекти адміністративно-правового регулювання організації та діяльності судів й інших органів публічної влади раніше вже розглядалися у роботах таких вчених як В.Б. Авер'янов, Ю.Ф. Кравченко, Р.В. Ігонін, І.О. Іерусалімова, І.В. Назаров, О.Л. Соколенко та інші. У той же час, такі дослідження розкривають лише деякі аспекти правового забезпечення органів публічної влади, не приділяючи достатньої уваги існуючій практиці адміністративно-правового регулювання функціонування усієї судової системи. Саме тому метою нашої роботи є аналіз сучасних адміністративно-правових засад організації та функціонування судової системи України, визначення його сутності та особливостей, а також обґрунтування пріоритетних напрямків вдосконалення правового забезпечення організації та діяльності судової системи. Новизна міститься у виявлених закономірностях і концептуальних узагальненнях сутності та особливостей сучасних адміністративно-правових засад функціонування судової системи України.

Передусім, вважаємо за можливе екстраполювати щодо адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи України висновок О.Л. Соколенко [1, с. 638], яка констатує важливість забезпечення відповідності між теоретичним розумінням сутності адміністративно-правового забезпечення і чинними адміністративно-правовими засадами захисту прав громадян в Україні. Нажаль сьогодні в рамках адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи України в процесі інституалізації державного механізму сформувався доволі значний масив різнорідних адміністративно-правових норм, що впорядковують різні аспекти організації та діяльності судової системи. На нашу думку, узгодженість і цілісність адміністративно-правового забезпечення виступає необхідним компонентом належного функціонування судової системи України, попереджаючи фрагментарність, неточність, колізійність і суперечливість його адміністративно-правових засад, й забезпечуючи при цьому динамічний розвиток даної сфери правовідносин.

Зазначимо, що в якості сутності адміністративно-правового регулювання визначається [2] генеральна концепція впорядкування певних суспільних відносин. Така сутність або генеральна концепція адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи на найбільш загальному рівні окреслена у Конституції України [3] та безпосередньо відображається у профільному законодавчому акті Законі України «Про судочестві і статус суддів» від 07.07.2010 р. № 2453-VI [4].

Передусім, судову систему відповідно до ч.3 ст.124, ч.5 ст.125 Конституції України і ч.1, 4 ст.3 названого Закону України від 07.07.2010 р. утворюють суди загальної юрисдикції та суд конституційної юрисдикції, тоді як створення інших надзвичайних та особливих судів поза даною системою не допускається. При цьому, як на нас, істотним недоліком адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи є відсутність єдиних законодавчих засад такої системності, як це, наприклад, має місце окремо щодо системи судів загальної юрисдикції (ч.4 ст.17 Закону України від 07.07.2010 р. № 2453-VI [4]). Вказане, у свою чергу, дає підстави розробки окремими вченими питань винесення органу конституційного контролю за межі судової системи [5, с. 56-58; 6, с. 14]. І дійсно, відсутність комплексного адміністративно-правового регулювання організації та діяльності судової системи України з формальної точки зору не дозволяє взагалі говорити про наявність необхідних компонентів системності і зв'язків системи судів загальної юрисдикції та суду конституційної юрисдикції в рамках єдиної судової системи України.

Не заглиблюючись в оцінку всіх рис системності судової системи України, зауважимо, що адміністративне законодавство не дозволяє однозначно встановити наявність одних із основних ознак системи – синергетичності і емерджентності, що вимагають спрямованості цілей окремих елементів системи на досягнення генеральних цілей усієї системи. У даному ж разі, адміністративне законодавство прямо фіксує здійснення судочинства Конституційним Судом і судами загальної юрисдикції (ч.3 ст.124 Конституції

[3], ч.3 ст.1 Закону України від 07.07.2010 р. № 2453-VI [4]), що вказує на порядок діяльності, однак, взагалі не закріплює здійснення Конституційним Судом правосуддя, як і судами загальної юрисдикції. Разом із тим, попри існуючі у науці заперечення щодо реалізації Конституційним Судом правосуддя [7; 8], його діяльність по офіційному тлумаченню Конституції та законів України, встановленню конституційності законів й інших правових актів безпосередньо направлена на охорону конституційного ладу, забезпечення правопорядку і законності, захист прав людини, що поза сумнівом складає зміст діяльності й судів загальної юрисдикції.

Серед інших спільних рис, передбачених адміністративним законодавством варто також означити процесуальний характер діяльності Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції, подібний статус і гарантії діяльності суддів. Крім цього, зв'язок судів загальної юрисдикції і суду конституційної юрисдикції виявляється у можливості звернення до останнього Верховного Суду щодо конституційності законів та інших правових актів як за ч.1 ст.150 Конституції України [3], ст.40, 83 Закону від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР [9], ч.2 ст.38 Закону від 07.07.2010 р. № 2453-VI [4]). А здійснення адміністративними судами провадження у справах щодо оскарження законності актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів й інших органів державної влади у порядку адміністративного судочинства згідно ст.171, 171-1, КАС України від 06.07.2005 р. [10] істотною мірою доповнює діяльністю Конституційного Суду із оцінки конституційності зазначених правових актів. Усе це свідчить про переважну цілісність і єдність судової системи України (в якій Конституційний Суд займає дещо відокремлене положення), проте комплексне встановлення їх основних підвалин залишається перспективним напрямком розвитку адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності судової системи України.

Незважаючи на вищевикладене, в якості особливостей адміністративно-правових засад функціонування судової системи України вбачається досить детальна законодавча регламентація всіх адміністративно-правових аспектів організації та діяльності судів, а саме систему судів загальної юрисдикції; порядок їх утворення і ліквідації; адміністративні повноваження працівників і органів суду; статус професійного судді, народного засідателя і присяжного; порядок зайняття посади судді і його звільнення; особливості юридичної відповідальності суддів; систему та порядок здійснення суддівського самоврядування; порядок забезпечення діяльності судів і статус Державної судової адміністрації тощо. Окрім того, чинний Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI [4] на відміну від попереднього Закону України від 07.02.2002 р. № 3018-III [11] врегульовує не лише організаційні питання судоустрою, але й статус і правові гарантії статусу суддів; на відміну від Закону Української РСР від 05.06.1981 р. № 2022-X в редакції Закону України від 21.06.2001 р. № 2531-III [12] – встановлює правові засади суддівського самоврядування. Відтак, еволюція адміністративного законодавства з питань функціонування судової системи свідчить

про тенденційне підвищення рівня правової регламентації відносин у цій сфері, набуття ним ознак комплексності. Адже саме комплексний підхід до адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи України найбільшою мірою попереджує юридичні колізії і можливі законодавчі прогалини, а також підвищує стабільність, послідовність і узгодженість адміністративно-правового регулювання.

У той же час, як на нас, вбачається дещо непослідовним впорядкування профільним Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. № 2453-VI [4] статусу, порядку формування та діяльності лише Державної судової адміністрації і Вищої кваліфікаційної комісії суддів, залишаючи поза полем його регулювання організації та діяльності Вищої ради юстиції, що по-суті також є допоміжним органом у системі судоустрою України. З іншого боку, відповідність адміністративного законодавства з питань функціонування судової системи України досягається 18 пунктами змін до Закону «Про Вищу раду юстиції» від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР, визначених у Прикінцевих положеннях названого Закону України від 07.07.2010 р. До того ж, слід враховувати, що Вища рада юстиції є не тільки допоміжним органом у системі судоустрою України, але й також розглядає скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів.

Зазначимо, що чинне адміністративно-правове забезпечення порівняно з нині вже не чинними Законами від 21.06.2001 р. № 2531-III і від 07.02.2002 р. № 3018-III [11; 12] встановлює більш чітку ієрархію судової системи України, що вбачається в якості однієї з визначальних основ її належного функціонування. Так, наразі вже не передбачається існування у складі судової системи України спеціальних Касаційного суду і Апеляційного суду України як це мало місце за ст.25, 32 Закону від 07.02.2002 р. № 3018-III [11], що істотною мірою ускладнювало організацію та функціонування судової системи України, а щодо формування Касаційного суду України взагалі було визнано неконституційним згідно Рішення Конституційного Суду від 11.12.2003 р. № 20-рп/2003 [13], що серед іншого виявляє недосконалість тодішніх адміністративно-правових засад функціонування судової системи. Поліпшенню функціонування судової системи сприяє й ліквідація військових апеляційних і місцевих судів як за п.4 Розділу XIII Закону від 07.02.2002 р. [11] і Указом Президента від 14.09.2010 р. № 900/2010 [14] що розглядається нами в контексті спрощення системи судоустрою і забезпечення рівного доступу громадян до справедливого суду як одного з принципів Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р.

Запровадження чотирьохступінчатої судової системи (місцеві суди – апеляційні суди – вищі спеціалізовані суди – Верховний Суд України) дозволяє забезпечити фаховий й послідовний розгляд і вирішення судових справ у першій, апеляційній та касаційній інстанціях, а також розподілити організаційні повноваження судів із надання методичної допомоги судам нижчого рівня і роз'яснень з питань застосування законодавства. Разом із

тим, в якості недоліку законодавчо закріпленої судової системи видається певна відокремленість Верховного Суду як у частині перегляду судових рішень, так і організаційно-методичного забезпечення функціонування усєї судової системи, особливо зважаючи на передбачене Законом від 20.10.2011 р. № 3932-VI [15] необґрунтоване збільшення кількості суддів Верховного Суду України з двадцяти до сорока восьми осіб, що прямо не пов'язувалось із розширенням його повноважень. Відтак, в інтересах нормального функціонування судової системи України адміністративно-правові засади мають забезпечити повне приведення структури судової системи України у відповідність поточним потребам судової діяльності й оптимальний розподіл і використання наявних кадрових і матеріально-фінансових ресурсів.

Доволі неоднозначним постає адміністративно-правове регулювання прямо передбаченої ч.4 ст.124 Конституції України [3] участі у функціонуванні судової системи народних засідателів і присяжних, статус яких послідовно визначався Законом Української РСР від 05.06.1981 р. № 2022-X (в редакції Закону від 21.06.2001 р. № 2531-III [12]), Законом України від 07.02.2002 р. № 3018-III [11] і чинним Законом від 07.07.2010 р. № 2453-VI [4] (в редакції Закону від 13.04.2012 р. № 4652-VI [16]). І, перш за все, попри досить детальне розкриття статусу народних засідателів і присяжних, порядку їх залучення і увільнення в якості недоліку адміністративного законодавства слід зауважити відсутність чіткого розмежування інститутів народних засідателів і присяжних, а також випадків їх залучення до судової діяльності. Для порівняння відзначимо, що й кримінально-процесуальне законодавство також характеризується деякою фрагментарністю у цих питаннях, встановлюючи порядок провадження в суді присяжних (ст.383-391 КПК України від 13.04.2012 р. № 4651-VI [17]), але не діяльності народних засідателів. Вважаємо, що адміністративно-правове регулювання статусу народних засідателів і присяжних, що безпосередньо беруть участь у розгляді та вирішенні відповідних судових справ, має не менше значення для забезпечення належного функціонування судової системи аніж питання статусу суддів судів загальної юрисдикції, позаяк згідно ч.2 ст.57 Закону від 07.07.2010 р. [4] (в редакції Закону від 13.04.2012 р. [16]) народні засідателі та присяжні користуються повноваженнями суддів.

Іншою особливістю адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи України виступає неурегульованість питань взаємодії судів з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю. Зокрема профільний Закону України від 07.07.2010 р. № 2453-VI [4] обмежується здебільшого лише констатацією взаємодії територіальних управлінь Державної судової адміністрації України і місцевих рад при формуванні списків присяжних (ст.58-1), а також представницькими функціями голів суду у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами (ч.1 ст.29, ч.1 ст.29, ч.1 ст.34, ч.1 ст.41). Так само згідно пп.2 п.«а» ч.1 ст.38 Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР вико-

навчі органи сільських, селищних, міських рад уповноважуються сприяти діяльності органів суду, конкретні форми чого на законодавчому рівні не розкриваються. При цьому, окремі положення щодо взаємодії судів з Президентом, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів й іншими вищими органами державної влади хоч і закріплюються Конституцією або іншими законами України, проте не містять правового механізму такої взаємодії.

На нашу думку, комплексне врегулювання адміністративним законодавством форм і порядку взаємодії судів з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю доводить підвищити єдність державної влади і рівень довіри громадськості до судової системи, а також оперативність створення належних організаційних, кадрових, фінансових і матеріально-технічних умов функціонування конкретних судів й усієї судової системи України в цілому. До речі, маємо не погодитись із фрагментарним визначенням п.7.1, 7.2 Стратегічного плану розвитку судової влади України на 2013-2015 роки від 21.12.2012 р. [18] в якості одного з першочергових завдань судової влади впровадження національної концепції комунікацій судової влади України, що зводиться лише до відносин судів з громадськістю, залишаючи поза увагою оптимізацію взаємодії судів з іншими органами публічної влади.

В контексті адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи України не можна не означити прийняття Радою суддів України 21.12.2012 р. Стратегічного плану розвитку судової влади України на 2013-2015 роки [18]. З одного боку, даний програмний документ, що націлений на розвиток судової системи і правосуддя в Україні, має вагоме значення для визначення пріоритетних векторів вдосконалення адміністративного законодавства у сфері функціонування судової системи України. Проте, з іншого боку, дещо нез'ясовним залишається правовий статус і подальша доля подібного Стратегічного плану, адже, виходячи з положень ч.5, 6 ст.127 Закону України від 07.07.2010 р. № 2453-VI [4], Рада суддів України прямо не наділена повноваженнями ухвалювати обов'язкові програми розвитку судової системи, тоді як п.2.2 названого Стратегічного плану передбачає, наприклад, забезпечення запровадження додаткових законодавчих гарантій фінансування судової системи, що не входить до компетенції органів суддівського самоврядування. Натомість більш правильним постає затвердження відповідних концепцій і програм за погодженням з органами суддівського самоврядування з питань оптимізації функціонування судової системи України Верховною Радою або Кабінетом Міністрів, що повноважні вирішувати ті чи інші питання організаційно-правового забезпечення організації та діяльності судової системи України.

Таким чином, з приводу вищезрозглянутого підкреслимо таке. Сутність адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи визначається його регулятивно-організуючим і стабілізуючим впливом на суспільні відносини у сфері діяльності судової системи, створюючи правові передумови реалізації судової влади щодо захисту державних і суспільних інтересів, прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Особливостя

ми сучасних адміністративно-правових засад функціонування судової системи України виступає послідовність і узгодженість конституційного, законодавчого і підзаконного адміністративно-правового регулювання; детальна законодавча регламентація адміністративно-правових відносин у сфері організації та діяльності судів і судової системи; цілісність, єдність і структурованість судової системи України за недостатньої правової визначеності засад і принципів її системності та взаємодії Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції; остаточна неврегульованість участі народних засідателів і присяжних у функціонуванні судової системи й засад взаємодії судів з іншими органами публічної влади та громадськістю; недостатня відповідність кадрового і матеріально-фінансового забезпечення судової системи України потребам судової діяльності, зокрема необґрунтовано велика кількість суддів Верховного Суду; відсутність чітких концептуальних і програмних документів з питань розвитку адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи; відсутність комплексного підходу у попередженні правових колізій і прогалин адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи.

Література:

1. Соколенко О.Л. Теоретичні засади адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян / О.Л. Соколенко // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 633–639 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12colzpg.pdf>.
2. Адміністративне право України : Акад. курс : підручник у 2 т. / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (гол.) та ін. – Т. 2. Особлива частина. – К.: Юридична думка, 2005. – 624 с.
3. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р., № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1/. – Ст. 1900.
5. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : дис. ... докт. юрид. наук : спец.12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М.В. Косюта. – Х., 2002. – 465 с.
6. Ярмиш О.Н. Місце та роль прокуратури в системі державної влади / О.Н. Ярмиш // Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – 2003. – Вип. 21. – Ч. 2. – С. 14-19.
7. Таций В.Я. Правовые способы охраны Конституции / В.Я. Таций, Ю.М. Грошевой // Вестник АПрН. – 1995. – № 3. – С. 35–42.
8. Цвик М.В. Актуальные проблемы организации власти в Украине / М.В. Цвик // Проблемы законности. – 1995. – Вып. 30. – С. 22–30.
9. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р., № 422/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
10. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.

11. Про судоустрій України : Закон України : від 07.02.2002 р., № 3018-III // Офіційний вісник України. – 2002. – № 10. – Ст. 441.
12. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» : Закон України : від 21.06.2001 р., № 2531-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 25. – Т. 2. – Ст. 1141.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі про Касаційний суд України: від 11.12.2003 р., № 20-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Т. 1. – Ст. 2705.
14. Про ліквідацію військових апеляційних та військових місцевих судів : Указ Президента України: від 14.09.2010 р., № 900/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 71. – Ст. 2553.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розгляду справ Верховним Судом України : Закон України : від 20.10.2011 р., № 3932-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 89. – Ст. 3226.
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: Закон України: від 13.04.2012 р., № 4652-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1371.
17. Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13.04.2012 р., № 4651-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370.
18. Стратегічний план розвитку судової влади України на 2013-2015 роки / Судова влада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/userfiles/Strateg plan.doc>.

Борко А.Л. Сущность и особенности современного административно-правового регулирования функционирования судебной системы Украины. – Статья.

Выполнен анализ современных административно-правовых основ организации и функционирования судебной системы Украины, определена его сущность и особенности, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования правового обеспечения организации и деятельности судебной системы Украины.

Ключевые слова: сущность и особенности, судебная власть, административно-правовое регулирование, судебная система

Borko A.L. Essence and features of modern administrative-legal regulation of the judicial system of Ukraine. –Article.

The analysis of modern administrative-legal basis of organization and functioning the judicial system of Ukraine is made; also it was determined its essence and features, as well as proved priority directions of improvement legal organization and functioning the judicial system of Ukraine.

Key words: essence and features, the judiciary, administrative-legal regulation, judicial system