

УДК 351:343.11:347.9

С. Бойко

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**На основі аналізу практики визначено поняття змісту адміністративно-правового статусу державних органів у сфері забезпечення судової діяльності, їх посадових осіб. Наведено систему цих органів, які є складовими судової системи, а також тих, що існують поза її межами з певними повноваженнями щодо організаційно-кадрового забезпечення судової діяльності. Проведено аналіз та теоретичне осмислення відносин, які за цього виникають, надано їх характеристики як правових.**

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, державні органи забезпечення судової діяльності, державне управління, посадові особи судової діяльності, судове самоврядування.

У теорії державного управління неодноразово аналізувалося питання організаційного забезпечення судової влади, відправлення правосуддя, – цій проблематиці присвячувалися наукові дослідження, зокрема з'ясуванням адміністративно-правового статусу державних органів із забезпечення діяльності судів. Проте ці дослідження здебільшого були проведені на підставі аналізу норм Закону України “Про судоустрій України”, який існував до прийняття нового Закону України “Про судоустрій та статус судів”, який закріпив нові підходи щодо прав і обов’язків державних органів у сфері забезпечення судової діяльності, які потребують подальшого аналізу та розвитку.

Діюча в Україні система органів організаційного забезпечення судової влади, що поєднує державне управління на регіональному рівні з автономністю місцевого самоврядування на низовому рівні, не може повністю забезпечити демократичну, гнучку та ефективну організацію управління в системі судоустрою. Реформування судової системи спрямовується на створення правової основи в питаннях розподілу повноважень між різними учасниками організаційного забезпечення судової діяльності та налагодження співробітництва між ними. Дані органи та посадові особи, які визначені державою для виконання цих функцій, існують в певній системі цих зв’язків. Питання адміністративно-правового статусу державних органів щодо забезпечення судової діяльності і на сьогодні залишається актуальним, оскільки потреба у виробленні та реалізації найбільш ефективної моделі державного управління в сфері забезпечення судової діяльності відповідала принципам політики Європейського Союзу та загальноновизнаній практиці.

Виходячи із його актуальності, питанням адміністративно-правового статусу державних органів забезпечення судової діяльності займалися такі науковці: В. Авер’янов, В. Бринцев, Ю. Грошевой, М. Запорожець, С. Ківалов, О. Красноборов, Ю. Полянський, А. Стрижак, Ю. Тихомиров, А. Хливнюк і багато інших. Але в час здійснення реформи судової системи в Україні виникає необхідність осмислити його сутність, шляхи реалізації та значення.

Мета статті – проаналізувати адміністративно-правовий статус державних органів щодо забезпечення судової діяльності в системі судових органів так і поза її межами, визначити шляхи вдосконалення.

Адміністративно-правовий статус державних органів у сфері забезпечення судової діяльності в судах існує у певній системі державних органів, які або спеціально створені для цієї мети державою, або здійснюють ці функції поряд з їх основними. Відповідно до частини 1 ст. 145 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” [1], Державна судова адміністрація України здійснює організаційне забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом, але й забезпечує належні умови діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування. Державній судовій адміністрації України надані такі повноваження: організаційно-управлінського типу, у сфері кадрового та фінансового, матеріально-технічного та соціального забезпечення працівників судів.

З аналізу діючих норм, що регулюють діяльність державних органів та посадових осіб у забезпеченні діяльності органів судової влади вбачається, що організаційне забезпечення передбачає дві форми проявів. Одна з них стосується організаційного керівництва в судах, а друга – їх матеріально-технічного забезпечення.

Організаційне керівництво здійснюється на даний період адміністрацією суду, до якої належить голова суду, заступники голови, керівник апарату, його заступники, та передбачає організацію праці суддів та службовців з метою виконання судами основної функції – відправлення правосуддя. За цього забороняється втручання в процес застосування ними норм матеріального і процесуального права.

Організаційно-матеріальне забезпечення судочинства полягає у створенні фінансових, матеріальних, технічних, кадрових, інформаційно-наукових та методичних умов для функціонування судів. Воно фактично означає провадження дій щодо задоволення поточних потреб діяльності судів, надання їм достатніх матеріальних засобів для ефективної роботи.

Можна погодитися з думкою М. Косюти про “широке” і “вузьке” розуміння організаційного забезпечення, де у “широкому розумінні” організаційне забезпечення – це створення належних умов для здійснення судами і суддями функцій судочинства, які включають у себе налагодження діяльності апаратів судів, кадрове, фінансове, матеріально-технічне забезпечення. У “вузькому розумінні” організаційне забезпечення – це функціонування апаратів судів щодо забезпечення потреб належної організації судочинства [2].

Визначаючи сутність державно-управлінських відносин, які при цьому виникають, уявляється можливим виявити, що вони є різновидом управлінських відносин, які виникають у зв’язку з практичною реалізацією внутрішніх завдань і функцій держави. Як правильно зазначає А. Стрижак, при з’ясуванні питань сутності та ознак діяльності із забезпечення організації функціонування судової системи України методологічно вірним є застосування адміністративно-правових (“вузьких”) підходів щодо розуміння терміна “державне управління”, тобто як певної виконавчо-розпорядчої діяльності уповноважених державних органів (посадових осіб) [3]. За цього необхідно акцентувати на ті особливості, які виникають у сфері реалізації державного управління в судових органах, зокрема і організаційному забезпеченні. Межа, що розділяє цю групу правовідносин, міститься у виконанні особливої функції – відправлення правосуддя.

Управління здійснюється у формі певної взаємодії окремих ланок судової системи як в її середині, так і назовні. Зокрема, організаційне забезпечення в середині окремо визначеного суду (внутрішньоорганізаційне) реалізується головою цього суду, його заступниками, керівником апарату і заступниками та органами суддівського

самоврядування. Друга група відносин з організації роботи суду складається по вертикалі в системі судів України: від Верховного суду України, включаючи Вищі спеціалізовані суди України, до відповідних місцевих судів, які їм підпорядковані, а також охоплює відносини судів із спеціально утвореним органом – Державною судовою адміністрацією. Водночас жодна система не може існувати автономно, оскільки її зв'язок з іншими елементами системами одного і того ж порядку є незворотним. Тому дану організовану спільність можливо розглядати і як складову більш загальної системи. Системою в управлінні В. Цветков зазначає деяку сукупність елементів, що виступає у певному відношенні як щось ціле, яке не зводиться до простої суми властивостей цих елементів. Тому управління як організуюча діяльність – це не механічне об'єднання людей, а приведення їх до системи з якісно новими властивостями [4].

Диференціювавши ознаки, характерні саме для системи організаційного забезпечення діяльності судів, необхідно виділити загальнодержавну складову, яка здійснюється Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, і внутрішню, що реалізується суб'єктами судової влади. Не зважаючи на те, що організаційне забезпечення діяльності судів передбачене спеціальними нормами права та обумовлене специфікою діяльності судів, воно обґрунтовується загальною теорією державного управління з її характерними завданнями, функціями і методами. Основним завданням в організаційному забезпеченні діяльності судів залишається відправлення правосуддя з метою захисту законних прав та інтересів громадян.

Адміністративно-правовий статус державних органів забезпечення судової діяльності обумовлений, насамперед, особливою функцією судової влади – відправленням правосуддя з метою захисту інтересів держави та законних прав і інтересів конкретної особи. Для виконання цих особливих завдань уповноваженні суб'єкти наділяються нормативно закріпленими можливостями та повноваженнями, а також обов'язками. Тобто їх статус передбачає нормативно встановлені аспекти можливої та необхідної поведінки. Кожен суб'єкт державних органів забезпечення судової діяльності наділений певними правами й обов'язками. Співвідношення прав і обов'язків обумовлено тим, що права впливають на обов'язки, і навпаки. За цього, домінує спеціально дозвільний принцип, відповідно до якого державні органи здійснюють виключно ті дії, які прямо передбачені законом. Тобто співвідношення можливої та необхідної поведінки свідчить про безперечну перевагу останньої. Наприклад, обов'язок Державної судової адміністрації України матеріально-технічно забезпечувати суди для виконання ними своїх завдань і функцій кореспондується з правом учасників процесу на отримання копій судових документів. І з цього видно, що правовий статус визначається двома взаємопов'язаними елементами прав і обов'язків, що взаємодіють між собою. Відповідну думку поділяють і ряд авторів: С. Іваницький, Л. Москвич, І. Русанова, які обґрунтовують правовий статус як надання певних обов'язків, так і певних можливих прав, які і становлять зміст правового статусу [5].

Наділення законодавцем державних органів у сфері організаційного забезпечення судової діяльності комплексом прав і обов'язків визначає їх місце у здійсненні цих повноважень та кола завдань, які перед ними ставляться. Тому відрізнити статус одного суб'єкта від статусу іншого можливо через з'ясування його місця в системі державних органів шляхом визначення міри свободи, певної можливості поведінки, а також встановлення обов'язків, із метою забезпечення прав людини.

Здійснення правосуддя – первинна і визначальна мета державних органів у сфері судоустрою, за цього, в межах здійснення цієї мети існують й інші цілі. Підсумовуючи,

можна сформулювати змістовне поняття адміністративно-правового статусу державних органів із здійснення організаційного забезпечення судів – це взаємопов’язаний комплекс прав та обов’язків, які спрямовані на забезпечення відправлення правосуддя з метою захисту прав та законних інтересів громадян.

Суб’єкти, уповноважені займатися зазначеним видом діяльності, виступають у ролі носіїв адміністративних повноважень щодо об’єктів, на які поширюється їх владний вплив. Цей взаємозв’язок відповідає стандартам державного управління загалом. Відносини, що виникають між ними, будуються за принципом влади та підпорядкування, а тому вони мають владно-розпорядче спрямування. Саме на суб’єктивний аспект реалізації повноважень вказує Ю. Тихомиров, характеризуючи владне повноваження як забезпечену законом орієнтовну вимогу уповноваженого суб’єкта до певної поведінки чи дій фізичних або юридичних осіб [6]. З цього можна зробити висновок, що зміст правового статусу державних органів із забезпечення судової діяльності становить обов’язок здійснювати ці повноваження.

Органи судової гілки влади здійснюють управлінські функції у відносинах, що виникають у зв’язку з внутрішньо апаратним управлінням, яке здійснюється всередині цих органів, враховуючи й суддівське самоврядування, що реалізується у певних організаційних формах, так і між судами та іншими державними органами, передусім тими, що належать до судової гілки влади, при здійсненні ними цілеспрямованого впливу на діяльність судів із метою реалізації публічно-правового інтересу щодо організації належного відправлення правосуддя; між органами судової гілки влади (їхніми посадовими, службовими особами) та громадянами, юридичними особами з приводу розгляду звернень у порядку, передбаченому Законом України “Про звернення громадян” і прийнятими на його виконання підзаконними нормативно-правовими актами, а також Законом України “Про доступ до публічної інформації” [7].

На підставі наведеного можна зробити висновок, що дані відносини існують, розвиваються чи припиняються в певній системі державних органів, частина з яких знаходить свій вияв у судовій владі, а інші відносини існують поза її системою та належать як до органів державної влади, управління, так і до громадських об’єднань громадян шляхом делегування своїх представників у відповідні державні органи для здійснення добору кандидатів на посади суддів.

Державно-управлінські відносини у галузі правосуддя визначаються як свідомі, вольові, стійкі, організаційно-владні зв’язки, що складаються між уповноваженими посадовими і службовими особами органів законодавчої, виконавчої чи судової влади та працівниками судової системи у процесі здійснення діяльності з організації та забезпечення здійснення правосуддя у державі. Ці відносини мають не процесуальне спрямування та виникають у внутрішній організаційній діяльності судів, їх апаратів. Із упевністю можна констатувати наявність у цих органах різного роду організаційно-розпорядчих, виконавчих, державно-службових відносин [8].

Президент України, Верховна Рада, Вища рада юстиції також є учасниками процесу організаційного забезпечення діяльності судів України. Перелічені органи, що діють на підставі встановленої конституцією компетенції, уповноважені формувати склад інших. Так, відповідно до вимог п. 23 ст. 106 та ст. 128 Конституції України, Президент утворює суди і здійснює перше призначення судді на посаду строком на п’ять років, а Верховна Рада обирає суддів безстроково (п. 27 ст. 85 Конституції), зупиняє повноваження судді і дає згоду на його затримання чи арешт.

Вища рада юстиції може розглядатися як частина судової влади. За типом функцій і змістом повноважень цей орган влади вносить подання Президенту України про призначення суддів на посади або звільнення їх з посад, і таким чином приймає участь у кадровому забезпеченні організації судової влади. Враховуючи специфічні повноваження та завдання Вищої ради юстиції, її формують глава держави, законодавча та судова гілки влади, а також прокурорська система та інститути громадянського суспільства – адвокатура, навчальні й наукові юридичні кола. Статус, повноваження, організація і порядок діяльності цього органу визначаються Конституцією України, Законом України “Про Вищу раду юстиції” та відповідним регламентом.

Вища кваліфікаційна комісія суддів України зазначена серед органів, що складають систему судової влади. Вона, на відміну від попередньої, є постійно діючим органом у системі судоустрою України. У її складі відсутні особи, які виконують обов’язки членів Комісії за посадою. Комісія є юридичною особою публічного права. Відповідно до ч. 1 ст. 91 Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, вона веде облік даних про кількісний склад посад суддів, адміністративних посад, проводить добір кандидатів на посаду судді вперше, організовує проведення спеціальної перевірки, вносить рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді, надає рекомендацію про обрання на посаду судді безстроково, визначає потреби у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді тощо. Тобто здійснює організаційно-кадрові повноваження.

Вказана діяльність охоплює вирішення питань створення судів, багатопланову кадрову роботу – добір кандидатів на посади суддів, формування складу народних засідателів та присяжних, проведення навчання, підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату суду. Вона включає також організацію прийому громадян, діловодства, ведення статистики, організацію архівної справи, підтримання порядку в приміщенні суду тощо.

Одним із головних суб’єктів, який займається організаційним забезпеченням діяльності судів України, є Державна судова адміністрація, а вона, як і будь-який інший орган виконавчої влади, здійснює державне управління. За змістом, повноваження Державної судової адміністрації України є управлінськими, які реалізуються в межах судової системи. Відносини, які за цього виникають, мають дещо іншу правову сутність, аніж будь-які інші управлінські, та характеризуються певним відокремленням у сфері діяльності органів судової гілки влади. За цього вони забезпечують організаційне функціонування судів.

Статус Державної судової адміністрації України визначено Законом України “Про судоустрій і статус суддів” і закріплено в Положенні про Державну судову адміністрацію України, яке затверджене Рішенням Ради суддів України № 12 від 22.10.2010 р., де у п. 1 вказано, що Державна судова адміністрація України є органом у системі судової влади, діяльність якого підзвітна з’їзду суддів України. Проте у законодавстві існує певна непослідовність, яку би належало усунути, оскільки ця підзвітність визначена лише на центральному рівні, на регіональному рівні – це непередбачено. Виходячи із організаційно-управлінських функцій, які здійснює цей орган, то його можна віднести і до виконавчого органу влади, але з певними обмеженнями і специфікою прояву. Рада суддів призначає та звільняє Голову Державної судової адміністрації України (далі – ДСА України). Положення про її діяльність затверджує Рада суддів України, тобто участь у формуванні та діяльності цього органу приймає орган суддівського самоврядування,

що є неспецифічним для порядку створення та діяльності будь-яких органів державного управління. Особливість призначення посадових осіб, діяльність цього органу та затвердження положення про діяльність визначає її місце у системі судових органів.

Ст. 146 цього закону визначено повноваження ДСА України стосовно забезпечення належних умов діяльності судів, підготовки матеріалів для формування пропозицій щодо бюджету судів. Практика показує, що проекти бюджетних запитів суду при їх затвердженні ДСА України значно зменшувалися в сумі видатків: як в питаннях оплати праці суддів, працівників апарату, так і у інших статтях видатків. З метою належного функціонування роботи суду належало передбачати взаємозв'язок між потребами судів та видатками, які затверджує цей орган, та певну відповідальність вищевказаного органу влади за незабезпечення виконання покладених повноважень ст. 149 закону. Потребує роз'яснення поняття “організаційне забезпечення”, за належне забезпечення якого керівник апарату несе персональну відповідальність.

Постало питання узгодження норм ст. 24 та 149 цього Закону щодо особи, яка вправі підписувати документи кадрового діловодства (про вислугу, присвоєння рангу, переведення на іншу посаду, надання відпустки тощо), статистичної звітності, листування з іншими органами, юридичними особами.

Згідно із ст. 151 цього Закону, потребує роз'яснення процедура реалізації п. 3 даної статті, згідно з нормою якої помічники суддів прикріплюються для кадрового та фінансового обслуговування до апарату відповідного суду.

Також потребує тлумачення п. 4 даної статті щодо самостійного підбору судьями помічників та їх призначенням на посаду за поданням судді. Зокрема, як дана процедура кореспондується з необхідністю проходження конкурсного відбору при прийнятті на роботу на посаду державного службовця.

Таким чином, систему органів (посадових осіб), які здійснюють організаційне забезпечення діяльності судів України, можна зобразити у такій формі: окремі органи виконавчої влади; суди та апарат суду, органи місцевого самоврядування; органи суддівського самоврядування; кваліфікаційні комісії; Вища рада юстиції; Президент України; Верховна Рада України.

Водночас у Законі “Про судоустрій України” треба чіткіше визначити зазначену систему, а також вирішити всі питання, які стосуються належного організаційного забезпечення судів.

Необхідно зауважити, що протягом існування незалежної України фінансування і матеріально-технічне забезпечення судів, як і рівень грошового утримання суддів, ніколи не перебували на належному рівні, не відповідали фактичним потребам судової системи [9]. Такий стан речей не дістав кардинальної зміни і на сьогодні.

Таким чином загально визнані доктринальні підходи до розуміння головних складових ефективності (якість, оперативність судових рішень) потрібно доповнити обґрунтуванням необхідності побудови сучасної моделі судового управління, яка на засадах дотримання принципу незалежності суддів буде сприяти підвищенню авторитету суду, відновленню довіри до його рішень.

### Література

1. Про судоустрій і статус суддів : Закон України № 2453-VI від 07.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2010. — № 41 – 45. — Ст. 529.

2. Косюта М. В. Правовий статус Державної судової адміністрації / М. В. Косюта // Судоустрій України [Текст] : підручник. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 329.
3. Стрижак А. А. Державне управління в органах судової влади України: щодо постановки проблеми / А. А. Стрижак // Право України [Текст]. — 2003. — № 7.
4. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика [Текст] : монографія / В. В. Цветков. — К. : ТОВ Видавництво “Юридична Думка”, 2007. — С. 102.
5. Москвич Л. М. Правовий статус носіїв судової влади в Україні [Текст] / Л. М. Москвич, С. О. Іваницький, І. О. Русанова. — К. : Видавництво “ФІНН”, 2009. — С. 9.
6. Тихомиров Ю. А. Публичное право [Текст] / Ю. А. Тихомиров. — М. : БЕК, 1995. — С.135.
7. Кирилюк Р. Правова природа відносин щодо організаційного забезпечення діяльності судів за участі Державної судової адміністрації України: проблемні питання визначення / Р. Кирилюк // Віче [Текст]. — 2012. — № 1.
8. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб’єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми [Текст] : монографія / В. М. Бевзенко. — К. : Прецедент, 2010. — С. 331.
9. Ківалов С. В. Завдання та основні етапи судової реформи у незалежній Україні. Судоустрій України [Текст] : підручник / С. В. Ківалов. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 103.

**S. Boyko**

#### ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF STATE AUTHORITIES IN THE AREA OF JUDICIAL ACTIVITY ENSURING

**On the basis of practice analysis the concept of content of administrative and legal status of state authorities in the area of judicial activity, their officials is defined. The system of such bodies that are part of the judicial system, as well as those that exist outside with certain powers in relation to organizational and staffing of judicial activities is considered. The analysis and theoretical understanding of relations, which appears in this case, and their characteristics as legal are conducted.**

**Key words: administrative and legal status, the authorities of judicial activities, public administration, officials of judicial activity, judicial self-governing.**