



## Правова природа відносин щодо організаційного забезпечення діяльності судів за участі Державної судової адміністрації України: проблемні питання визначення

Руслан КИРИЛЮК,  
Голова Державної судової адміністрації України

**Формування та законодавче закріплення статусу спеціально створеного для здійснення організаційного забезпечення діяльності судів органу – Державної судової адміністрації України (далі – ДСА України) – пов'язане з декількома чинниками організаційного й доктринального характеру. Організаційними чинниками охоплено трансформації у самій структурі системи органів судової гілки влади, що має на меті імплементацію міжнародних стандартів у сфері судочинства до вітчизняного законодавства. Доктринальні – стосуються розуміння необхідності зміни у сприйнятті специфіки адміністративно-правового регулювання суспільних відносин із суто імперативної, що лежить в основі діяльності виконавчої влади, на упорядкувальну, організаційну, наявну в інших сферах. Ідеться про широке коло суспільних відносин, пов'язаних не лише з реалізацією прав і свобод людини в публічно-правових стосунках, а й із внутрішньоорганізаційними відносинами, що встановилися всередині кожного державного органу, а також є основою функціонування та дієвості системи таких органів як соціально-правового явища.**

Вказане безпосередньо стосується діяльності ДСА України, управлінські за змістом повноваження якої реалізуються у межах судової системи, де відносини мають іншу правову природу, проте потребують організації, упорядкування й забезпечення функціонування її елементів – судів. Таку новелізацію статусу ДСА України визначено Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [1] і закріплено Положенням про Державну судову адміністрацію України, затвердженим Рішенням Ради суддів України від 22.10.2010 р. № 12, де у п. 1 вказано, що Державна судова адміністрація України є органом в системі судової влади, діяльність котрого підзвітна з'їзду суддів України.

Складний характер суспільних відносин, в яких бере участь ДСА України, важливість для функціонування системи правосуддя завдань, що виконує цей державний орган, спричиняють потребу дослідження правової природи його діяльності. А це безпосередньо пов'язано із розв'язанням ширшої проблеми – відокремлення адміністративно-правових відно-

син у сфері діяльності органів судової гілки влади.

Мета статті полягає в обґрунтуванні наукового підходу з виокремлення адміністративно-правових відносин у сфері судоустрою та їхньої конкретизації стосовно забезпечувальної діяльності ДСА України. Учені аналізують питання організаційного забезпечення судової влади (В. Бринцев [2]), проблеми адміністративно-правового статусу згаданого вище державного органу (О. Красноборов [4]), адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів (М. Запорожець [3]), державного управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції (А. Стрижак [5]), правового статусу Державної судової адміністрації України (А. Хливнюк [6]) та ін. Проте наведені роботи були підготовлені з урахуванням норм Закону України «Про судоустрій України» (утратив чинність 7 липня 2010 року), в основу теоретичних висновків були покладені наукові підходи, які сьогодні отримали свій подальший розвиток. Отже, доробок учених з окреслення кола адміністративно-

правових відносин у сфері судоустрою, у тому числі – за участі ДСА України, потребує поглибленого наукового аналізу.

Учені, котрі розглядали сутність адміністративно-правового регулювання, зміст адміністративного права, відносин у сфері діяльності органів судової гілки влади, зокрема організаційного характеру, зазвичай не виокремлювали [7, с. 87]. Тому й доцільно глибше їх проаналізувати. Вирішальною особливістю адміністративно-правових відносин є те, що однією зі сторін відповідно до адміністративно-правових норм завжди є носій юридично-владних повноважень стосовно інших суб'єктів. Адміністративно-правові відносини формуються, як правило, в особливій сфері суспільного життя – публічному (державному та самоврядному) управлінні. Щоправда, автори цих важливих концептуальних положень певною мірою обмежують коло адміністративно-правових відносин, вказуючи на перевагу здійснення органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій [7, с. 172]. Важливою для розвитку доктрини адміністративного права є те-

за про однаковий характер і спрямування норм адміністративного права в усіх випадках регулювання відносин держави з іншими суб'єктами – як юридичними, так і фізичними особами – на забезпечення загальних, тобто публічних, інтересів [8, с. 66].

На необхідність урахування відмінності між публічним інтересом і публічно-правовим інтересом звертає увагу В. Авер'янов. Учений підкреслює, що публічно-правовий інтерес має бути опосередкований правовими нормами, тоді як просто публічний інтерес такої умови не потребує. Отже, наявність публічно-правового інтересу слід виводити не інакше, як з норм права, а приватного – безпосередньо із суспільних відносин і процесів безвідносно до їхнього правового закріплення [9, с. 15].

Доктринальний підхід В. Авер'янова сформульований у процесі аналізу категоріального апарату адміністративного судочинства, проте висновки вченого мають значення для розвитку доктрини адміністративного права та процесу і враховані при характеристиці сутності суспільних відносин, які є предметом адміністративного права. Такі відносини виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з реалізацією публічно-правового інтересу, оскільки завдяки врегулюванню нормами адміністративного права публічні відносини набувають форми адміністративно-правових.

Предмет адміністративного права можна виокремити, виходячи з визначення базової категорії «адміністративне право» у «Сучасній правовій енциклопедії», підготовленій за загальною редакцією О. Зайчука (2010 р.). Саме в цьому визначенні відтворено панівний у доктрині адміністративного права підхід до розуміння його сутності. Так, передбачено розкриття сутності адміністративного права у чотирьох аспектах – галузях права; законодавства; юридичної науки; навчальної дисципліни. З усіх підходів доцільно застосувати той, де адміністративне право розкрито як галузь права. Воно визначене через сукупність юридичних норм, що регулюють суспільні відносини управлінського характеру переважно у сфері державного управління в процесі здійснення завдань і функцій виконавчої влади, а також внутрішньоорганізаційної діяльності інших державних органів та громадських організацій при виконанні ними делегованих повноважень і функцій виконавчої влади [10, с. 14].

З наведеного визначення можливо дійти висновку: сутність відносин, які є предметом адміністративного

права, мають управлінський характер, виникають, змінюються та припиняються переважно у сфері державного управління й у внутрішньоорганізаційній діяльності державних органів. Тим самим сферу адміністративного права обмежено функціями виконавчої влади та внутрішніми відносинами організаційно-управлінського змісту.

Серед російських учених адміністративістів прийнятним є підхід, за яким до предмета адміністративного права відносять зовнішньоуправлінські відносини, які виникають у процесі й унаслідок реалізації суб'єктом виконавчої влади, здійснення ним у межах наданих повноважень регулювальних управлінських функцій щодо підвідомчих сфер, підпорядкованих об'єктів, а також внутрішньоорганізаційні відносини, які стосуються внутрішньоапаратної та внутрішньоорганізаційної діяльності (М. Конін) [11, с. 20–21]. Цей перелік відносин доповнений відносинами у сфері адміністративного судочинства (Н. Хамаєва) [12, с. 10].

Наведена точка зору російських вчених є, певною мірою, обмеженою. Порівнюючи її з викладеним підходом українських учених до предмета адміністративного права, можна вказати, що вона стосується обмеженого кола відносин, котрі потребують адміністративно-правового регулювання.

Проте узагальнення проаналізованого свідчить насамперед про єдність у сприйнятті сутності відносин, що є предметом адміністративного права, як відносин управлінського характеру. Однак певна відмінність спостерігається у визначенні змісту управлінських відносин – від розуміння їх як суто виконавчих до відносин за участі носія передбачених адміністративно-правовими нормами юридично-владних повноважень стосовно інших суб'єктів. Наявність різних підходів до визначення сутності та змісту категорії «управління» (ідеться або про державне, або про публічне (державне і самоврядне) управління) засвідчує необхідність оновлення у цій частині доктрини адміністративного права. Отже, слід передбачити зміни й у інших базових положеннях, зокрема щодо принципів, форм і методів адміністративного права. Це завдання є доктринальним, а тому опрацювання авторського підходу до визначення сутності категорії «управління» та змісту управлінського характеру відносин має бути здійснене з урахуванням предметної спрямованості наукового пошуку.

У цьому контексті прийнятним є підхід, за яким категорія «управлін-

ня» розглядається як публічне управління. Проте, на думку А. Стрижака [5], яку він обґрунтовує, доцільно було б поглибити розуміння терміна «державне управління» шляхом поширення його застосування на сферу функціонування органів судової гілки влади. Отже, при визначенні сутності процесу упорядкування організації діяльності органів судової гілки влади плідними щодо застосування є наукові підходи, запропоновані В. Авер'яновим і поглиблені в дисертаційній роботі А. Стрижака. Виходячи з цього, можливим та доцільним є підхід, згідно з яким до управлінських, організаційних відносин у сфері діяльності органів судової гілки влади належать не тільки внутрішні (внутрішньоорганізаційні) відносини, а й публічні, котрі виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з реалізацією органами судової гілки влади публічно-владних повноважень, якими вони наділені та які врегульовані адміністративно-правовими нормами. Якщо послуговуватися термінологією, вже застосовуваною в чинному законодавстві до визначення вказаних органів судової гілки влади, то їх доцільно віднести до групи суб'єктів владних повноважень. Саме такий термін використовується в Кодексі адміністративного судочинства України [13].

Ключовою (основною) ознакою суб'єкта владних повноважень є виконання ним управлінських функцій (на цьому наголошується, наприклад, у п. 1 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 19.12.2008 р. № 17 «Про деякі питання, що виникають у судовій практиці щодо позовів до органів суддівського самоврядування»; Постанові Пленуму Верховного Суду України від 12.06.2009 р. № 6 «Про деякі питання, що виникають у судовій практиці при прийнятті до провадження адміністративних судів та розгляді ними адміністративних позовів до судів і суддів»; абзацах 10–12 мотивувальної частини Ухвали Вищого адміністративного суду України від 23.11.2010 р. № К-7416/08 «Про оскарження Постанови Верховної Ради України № 627-V від 08.02.2007 р.» та ін.).

В. Авер'янов вважає невдалим визначення законодавцем суб'єкта владних повноважень через здійснення ним «управлінських» функцій. Обґрунтовані заперечення наведено щодо терміна «функції», замість якого, на думку вченого, слід використовувати термін «повноваження», що повніше відтворює межі діяльності відповідного суб'єкта [9, с. 20–22]. Логічні висновки науковець робить про співвідношення органів, зокрема, судової гілки влади та держав-



ного управління. Так, В. Авер'янов підкреслює, що визначати будь-який державний орган, легально не віднесений до системи органів виконавчої влади, повноцінним суб'єктом державного управління можна лише за умови його органічного зв'язку з виконавчою гілкою влади. На переконання вченого, інтерпретація управлінських функцій має міститися в Кодексі адміністративного судочинства України. Внутрішньоорганізаційне управління визначено як управління, здійснюване посадовими особами всередині органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів щодо підлеглих службовців цих суб'єктів. Управлінські функції – це основні напрями здійснення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими, службовими особами, іншими суб'єктами цілеспрямованого впливу на спільну діяльність фізичних та юридичних осіб з метою досягнення попередньо окреслених вказаними суб'єктами загальних результатів такої діяльності [9, с. 24–37].

Органи судової гілки влади, за В. Авер'яновим, виконують управлінські функції в разі цілеспрямованого впливу на спільну діяльність суб'єктів, котрі належать чи не належать до цієї гілки влади, з метою досягнення загальних результатів діяльності суб'єктів, пов'язаних із реалізацією публічно-правових інтересів, а також під час внутрішньоорганізаційного управління.

Слід урахувувати: адміністративно-правовими є також відносини, що виникають, змінюються і припиняються на підставі та в порядку, визначеному законами України «Про звернення громадян» [14], «Про доступ до публічної інформації» [15], підзаконними нормативно-правовими актами.

ДСА України належить до органів судової гілки влади, поряд із іншими державними органами, у тому числі – системою судів. Кожен із виділених органів судової гілки влади виконує покладені на нього законодавством повноваження та виступає як суб'єкт правовідносин, що регулюються нормами права різної галузевої належності. Спираючись на наведені доктринальні положення, можна визначити адміністративно-правові відносини, суб'єктами котрих є органи судової гілки влади та котрі мають управлінський, організаційний характер.

Отже органи судової гілки влади здійснюють управлінські функції у відносинах, що виникають, змінюються та припиняються:

– у зв'язку з внутрішньоорганізаційним управлінням, яке здійснюється всередині цих органів, включаю-

чи й суддівське самоврядування, що реалізується у певних організаційних формах;

– між судами та іншими державними органами, передусім тими, що належать до судової гілки влади, при здійсненні ними цілеспрямованого впливу на діяльність судів з 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».

Участь ДСА України в адміністративно-правових відносинах при реалізації управлінської функції із забезпечення діяльності судів має чітко виражений публічно-правовий характер. Проте виникають певні проблеми при визначенні юридичної сили акта, який закріплює статус ДСА України, – відповідного Положення, затвердженого Радою суддів України. Застереження зумовлене тим, що повноваження з видання нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії надаються державним органам. А суддівське самоврядування та його організаційна форма, зокрема, Рада суддів не є державним органом, а також її не можна віднести й до громадської організації згідно із Законом України «Про об'єднання громадян» [16]. Рада суддів чи інша організаційна форма суддівського самоврядування створена не задля реалізації інтересів, а для виконання завдань публічно-правового змісту, про що свідчать норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якими визначено повноваження зборів, конференцій та з'їздів суддів. Функціонування суддівського самоврядування, реалізація його повноважень не підпадає під Закон України «Про об'єднання громадян», оскільки: а) правовий статус суддівського самоврядування урегульовано окремим законом, що унормовує правовий режим функціонування судоустрою; б) мета суддівського самоврядування випливає з компетенції, викладеної в законі про судоустрій і статус суддів, вона пов'язана з виконанням публічно-правового завдання з гарантування демократичних основ організації та функціонування судової системи.

Проголошеною в чинному законодавстві про судоустрій є невизначення статусу суддівського самовряду-



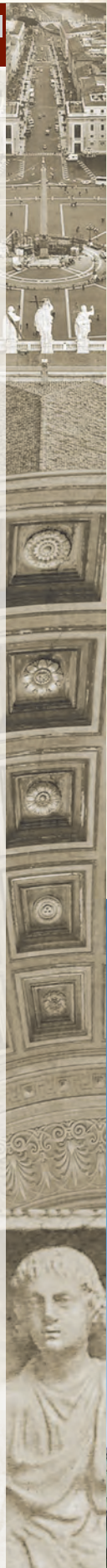
Під час першого в історії Ватикану візиту Папи Римського Павла VI до США він видав буллу, в якій з євреїв знімалися обвинувачення у смерті Ісуса Христа.

Посівши Папський престол 1963 року, Павло VI одразу ж проявив себе як релігійний «прогресист»: розглядаючи на Другому Ватиканському соборі питання екуменізму, він оголосив, що їде до Святої землі – в Палестину та Єрусалим. Ця поїздка стала першою в історії добровільною мандрівкою Пап за межі Італії. Зважаючи на те, що Єрусалим міг би стати символом порозуміння та діалогу – ареною зустрічі іудейської, християнської і магометанської релігій, у травні 1964 року Павло VI створює Секретаріат у справах нехристиянських релігій.

28 жовтня 1965 року під час четвертої сесії Ватиканського собору було прийнято три декрети і дві декларації, серед яких і декларація про відносини церкви та нехристиянських релігій («Nostra aetate»), котра ґрунтувалася на тому, що релігійність – природний супутник людини, а кожна релігія є проявом цього, тому і нехристиянські релігії також містять цінні, гідні поваги з боку християнина елементи. Указувалося на те, що католицька церква сягає корінням Старого Заповіту; іудаїзм і християнство пов'язані духовною близькістю, адже їхнім загальним скарбом є Біблія. Вона розкриває вчення церкви, пов'язане зі смертю Христа, підкреслюючи, що відповідальність за це не обтяжує ані євреїв того часу, ані їхніх нащадків.

У березні 2011 року Папа Римський Бенедикт XVI виклав детальне спростування ідеї про те, що єврейський народ несе колективну відповідальність за смерть Ісуса Христа. У праці «Ісус із Назарета: Святий тиждень – від в'їзду до Єрусалима до Воскресіння» Бенедикт XVI дійшов висновку, що відповідальність за розп'яття Христа несли «аристократія Храму» і прихильники заколотника Варавви, а не весь іудейський народ.

Ю. Ц.





вання. Невизначеним, зокрема, залишається правовий режим з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ, який відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 92, ч. 2 ст. 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» призначає дві особи до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Удосконаленню правового регулювання суддівського самоврядування сприяє врахування положень Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів Комітетом Міністрів Ради Європи щодо судової влади на службі суспільству, в якому окреслено ключові елементи загальної місії складу та функцій судової ради з метою зміцнення демократії і захисту незалежності правосуддя [17, с. 221–225].

Ураховуючи, що ані правовою доктриною, ані чинним законодавством не визначено юридичної сили актів, ухвалених суддівським самоврядуванням, виникає нагальна потреба заповнення, насамперед у чинному законодавстві, цієї прогалини. Одним із способів її усунення є пропозиція з розробки та прийняття закону України «Про суддівське самоврядування», в якому окремими структурними складовими слід передбачити положення про порядок створення, функції (компетенцію), критерії членства та порядок обрання членів, форму та юридичну силу нормативно-правових актів, ухвале-

них у процесі реалізації компетенції суддівським самоврядуванням [18].

На підставі зазначеного можна зробити такі висновки щодо сутності управлінських, організаційних відносин у сфері діяльності органів судової гілки влади та правової природи ДСА України, виступає як органів судової гілки влади виконує покладені на нього повноваження й виступає як суб'єкт правовідносин, регульованих нормами права різної галузевої належності. Проте кожен із органів судової гілки влади, у тому числі ДСА України, виступає як суб'єкт адміністративно-правових відносин управлінського, організаційного змісту. Доведено подвійну правову природу Державної судової адміністрації України – складової судової системи та суб'єкта управлінської, організаційної діяльності, яка має публічно-правовий характер, що визначає адміністративну правосуб'єктність цього державного органу. Водночас викликає певні застереження юридична сила акта, котрим затверджено Положення про ДСА України, – рішення Ради суддів України. З одного боку, доцільність затвердження Положення саме в такий спосіб відповідає міжнародним стандартам у сфері судочинства, а з другого – виникає необхідність додаткового врегулювання статусу суддівського самоврядування. У зв'язку з цим запропоновано розробити та прийняти закон України «Про суддівське самоврядування».

ціональний університет внутрішніх справ. – Х., 2010. – 209 с.

5. Стрижак А. А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Андрій Андрійович Стрижак / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2005. – 184 с.

6. Хливинок А. М. Правовий статус Державної судової адміністрації України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07 – судоустрій; прокуратура та адвокатура / Алла Миколаївна Хливинок / Академія адвокатури України. – К., 2009. – 22 с.

7. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручн.: У 2-х т.: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.

8. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

9. Авер'янов В. Б. Понятійно-термінологічні новели Кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми // Право України. – 2011. – № 4. – С. 12–38.

10. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко [та ін.]; За заг. ред. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.

11. Конин Н. М. Адміністративное право России: Учебн. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: «Проспект», 2010. – 448 с.

12. Адміністративное право России: Курс лекцій / К. С. Бельский [и др.]; Под ред. Н. Ю. Хамановой. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2008. – 704 с.

13. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36. – Ст. 446. – № 37. – Ст. 447.

14. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

15. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

16. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

17. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К.: Істина, 2010. – 488 с.

18. Миколаїв Ю. М., Стретович В. М. Чому судді помиляються «іменем України»? – Віче. – 2009. – № 17. – С. 39.

Дати

3

ЖОВТНЯ  
2003

### Джерела

1. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI // ВВР. – 2010. – № 41–42, № 43. № 44–45. – Ст. 529.

2. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади: Монографія / В. Д. Бринцев. – Х.: Право, 2010. – 464 с.

3. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих судів: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Михайло Петрович Запорожець / Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2004. – 179 с.

4. Красноборов О. В. Адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації України: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Олександр Валерійович Красноборов / Харківський на-

У Дубліні (Ірландія) відкрито велетенський рухомий пам'ятник хвилі. Скульптура заввишки 35,3 м, коливаючись на вітру з відхиленням від початкового положення аж на 6 метрів, усе-таки, здатна повертатися у вихідну позицію завдяки 9-тонній протизвазі, вбудованій у конструкцію.

На побудову монумента (що, до речі, складається зі сталі та вуглецевого волокна) художницю і скульптора Анжелу Коннер надихнули «каліграфія» і шелест молодих дерев. На будівництво «Ірландської хвилі» вартістю 893 500 євро пішло два роки.

«Філософська ідея, прихована у скульптурі, наводить на думку, що люди або речі завжди тягнуться до центру. Мені особливо подобаються люди, які попри всі неприємності знаходять у собі сили дотримуватися рівноваги», – зазначила пані Коннер після встановлення монумента.

Ю. Ц.