

УДК 347.97

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В УКРАЇНІ  
(РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ)**

**Кіселичник В. П.,**

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Національної академії прокуратури України

**Анотація:** У статті розглянуто становлення та розвиток (у ретроспективі) організаційного забезпечення судів загальної юрисдикції в незалежній Україні. Проаналізовано зміст поняття «організаційне забезпечення судів загальної юрисдикції» та встановлено його співвідношення із поняттям «організаційне керівництво в судах». Звернута увага (у контексті ретроспективного аналізу) на потребу більш чіткого визначення правового статусу Державної судової адміністрації України.

**Ключові слова:** організаційне забезпечення, державна судова адміністрація України, суд загальної юрисдикції, судова влада, виконавча влада.

**Аннотация:** В статье рассмотрено становление и развитие организационного обеспечения судов общей юрисдикции в независимой Украине. Проанализировано содержание понятия «организационное обеспечение судов общей юрисдикции» и установлено его соотношение с понятием «организационное руководство в судах». Обращено внимание (в контексте ретроспективного анализа) на необходимость более четкого определения правового статуса Государственной судебной администрации Украины.

**Ключевые слова:** организационное обеспечение, государственная судебная администрация Украины, суд общей юрисдикции, судебная власть, исполнительная власть.

**Annotation:** This article deals with the historical development of organizational support of courts of general jurisdiction in the independent Ukraine. The meaning of «organizational support of courts of general jurisdiction» is analyzed. Its relationship with the concept of «organizational leadership in the courts» is defined. In the context of a retrospective analysis attention to the need for a clearer definition of the legal status of the State Judicial Administration is drawn.

**Key words:** organizational support, the state court administration, court of law, the judiciary, the executive power.

**Постановка проблеми.** Покладена в основу Конституції України концепція правосуддя визначає судову владу не просто інструментом у розв'язанні суперечностей, що виникають у суспільстві, хоча й дуже важливим, а й рівноправним партнером законодавчої і виконавчої влади у врегулюванні суспільних процесів. Водночас однією з важливих гарантій справедливого і ефективного правосуддя є досконало організована система судів та органів, що забезпечують функціонування судової влади.

Одним із таких органів, що забезпечує функціонування судової системи, зокрема, її організаційно складову, виступає Державна судова адміністрація України. Так, відповідно до ст. 148 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», вона здійснює організаційне забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, встановлених законом. Поряд з тим, слід зазначити (як свідчить практика), що стан організаційного забезпечення діяльності судової влади, є неналежним. Так, залишилися невиконаними Державна програма організаційного забезпечення діяльності судів на 2003–2005 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16.06.2003 року № 907, Програма забезпечення судів належними приміщеннями на 2002–2006 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21.06.2001 року № 692, Національний план дій із забезпечення належного виконання рішень судів, затверджений Указом Президента України від 27.06.2006 року № 587/2006, Державна програма забезпечення судів належними приміщеннями на 2006–2010 роки, затверджена постановою Кабінету

Міністрів України від 04.06.2006 року № 918. Не достатніми є обсяги бюджетних асигнувань на виконання Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями і на період з 2010 по 2015 роки.

Аналіз досліджень даної проблеми. Окремі проблеми функціонування Державної судової адміністрації України були висвітлені у працях вітчизняних науковців, зокрема: К.Ф. Гуценка, В.В. Городовенка, М.П. Запорожця, В.С. Ковальського, Д.М. Притики, А.О. Селіванова, Н.В. Сібільової, В.В. Сердюка, А.А. Стрижака, В.В. Онопенка, С. Г. Штогуна, А. М. Хливнюка, С. Ю. Обрусної та інших вчених.

Метою статті є ретроспективне дослідження адміністративно-правових засад здійснення організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції в Україні та формування сучасної моделі організаційного забезпечення судової влади, виокремлюючи при цьому, роль та значення в цьому процесі державного органу відповідального за його здійснення.

Для коректного розуміння словосполучення «організаційне забезпечення діяльності органів судової влади», необхідно з'ясувати та розкрити зміст поняття «забезпечувати», яке відповідно до тлумачного словника української мови означає: а) щось постачати у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у певних потребах; надавати кому-небудь необхідні матеріальні засоби до існування; постачати; б) здійснювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось; в) захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [1, с. 324].

Слід, очевидно, погодитися із думкою А.А. Стрижака, згідно якої: досліджуючи природу організаційного впливу відносно сфери забезпечення правосуддя, можна виявити, що він характеризується суттєвими особливостями. А саме, повноваження управляючого суб'єкта при цьому є значно обмеженими (звуженими), порівняно з іншими сферами виконавчо-розпорядчої діяльності, що обумовлюється конституційним визнанням незалежного статусу суддів як носіїв судової влади (ст. 126 Основного Закону України). Владна розпорядча діяльність щодо сфери діяльності судів обмежується межами організаційного і матеріального забезпечення процесу відправлення правосуддя, розгляду конкретних кримінальних, цивільних, трудових, адміністративних та інших справ. Можливість застосування певних управлінських дій з боку уповноважених органів та посадових осіб обумовлюється потребами реалізації принципу поділу державної влади, дії механізму втримань і противаг, недопущення зловживань з боку суддів, а також необхідністю утворення та організації функціонування судів [2, с. 26–27].

З огляду на зазначене, організаційне забезпечення діяльності органів судової влади полягає у створенні, підтриманні, гарантуванні необхідних умов для належного функціонування судової системи України. При цьому, така, забезпечувальна діяльність повинна мати позапроцесуальний характер, оскільки, у протилежному випадку, під сумнів буде поставлено життєздатність принципу незалежності судової влади, який найбільш повно розкривається у процесі реалізації безпосередньої функції суду – відправлення правосуддя.

Разом з тим, на протязі значного періоду часу здійснення організаційного забезпечення діяльності загальних судів перебувало у віданні органів Міністерства юстиції України. Виняток із цього правила становили лише господарські суди, організаційне забезпечення яких покладалося на Вищий господарський суд.

Доцільність реалізації органами Міністерства юстиції України функції організаційного забезпечення діяльності загальних судів неодноразово ставилася під сумнів як практиками так і науковцями [3, с. 35; 4, с. 143–144.]. Критикуючи закріплення за органами даного міністерства повноважень з приводу організаційного забезпечення загальних судів вони вказували на існування реальної загрози порушення принципу незалежності судової влади. Суть цієї загрози доволі вдало сформулював В.В. Городовенко, яка на його думку полягала у тому, що «хто може впливати на умови, за яких функціонують суди, той керує усім правосуддям. Навіть судді з незалежною позицією можуть лише тоді виконувати свої службові обов'язки, коли для цього існують такі умови, як: наявність відповідних приміщень судів, бібліотеки, комп'ютерне забезпечення та технічний персонал» [5, с. 43].

Однак, науковці, які займалися дослідженням цієї проблеми пропонували достатньо відмінні підходи для її вирішення, що можна пояснити неоднозначністю оцінки досвіду функціонування судової системи на різних етапах її становлення та існування.

Дискусія загострювалася і з огляду на ту обставину, що проведення судової реформи та ліквідація у 60-их роках минулого сторіччя органів юстиції не виправдало високих очікувань щодо підвищення якості функціонування судових органів. Сумнівний характер зазначеної реформи та суперечлива оцінка її наслідків [6, с. 42; 7, с. 36] для судової системи, можна пояснити, зокрема і непередуманістю її проведення. Так у процесі реорганізації механізму організаційного забезпечення діяльності загальних судів були допущені чисельні суттєві помилки і прорахунки як на методологічному так і на системному рівнях.

Однак, основним недоліком згаданих реформаційних заходів стало покладення на суд невластивої функції – здійснення організаційного забезпечення діяльності загальних судів, що призвело до надмірного навантаження на судову систему. Вищі ланки судової системи постійно відволікалися від відправлення правосуддя на управлінську діяльність, що не могло не вплинути на зниження якісних і кількісних показників у сфері судочинства.

Організаційне забезпечення діяльності суду почалося здійснюватися у рамках судової системи без залучення сторонніх суб'єктів до даного процесу.

Таким чином, використання терміну «організаційне керівництво в судах», на той час, відповідало інституційно-функціональним реаліям реалізації забезпечувальних заходів, а тому, в значній мірі, було виправданим. Цей термін, настільки прижився в науково-юридичному обігу, що, навіть, після відродження органів юстиції у 70-их роках ХХ сторіччя, все ще, не вийшов із вжитку та використовується по – сьогоднішній день. Проте, застосування даного поняття у сучасній юридичній науці, аж ніяк не свідчить про уніфіковані підходи стосовно розуміння його змісту. Тому, нам потрібно визначити зміст терміну «організаційне керівництво в судах» та встановити його співвідношення із категорією «організаційне забезпечення діяльності органів судової влади».

Згідно тлумачного словника української мови слово «керувати» означає: а) спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь; б) спрямовувати процес, впливати на розвиток, стан чого-небудь, діяльність кого-, чого-небудь, очолювати когось, щось [1, с. 430-431].

У свою чергу, поняття «організаційне керівництво в судах» чітко окреслює сферу такого керівництва, яке повинно здійснюватися – в судах. Тому, будь – яка діяльність яка відбувається «стосовно суду», але не «в суді» не може вважатися такою, що охоплюється терміном «організаційного керівництва в судах».

З аналізу положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» випливає, що реалізація «організаційного керівництва в судах» здійснюється судьями, що призначені на адміністративні посади до яких відносяться голова відповідного суду та його заступник. Мова йде, наприклад, про випадки коли голова суду визначає адміністративні повноваження заступника голови суду, контролює ефективність діяльності апарату суду, видає на підставі акта про призначення (обрання) суддею чи звільнення судді з посади відповідний наказ; забезпечує виконання

рішень зборів суддів місцевого суду; контролює ведення в суді судової статистики, дбає про інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства тощо.

У свою чергу, відповідно до ч. 1 ст.148 зазначеного вище закону функція організаційного забезпечення діяльності органів судової влади покладена на Державну судову адміністрацію України. І хоча, даний нормативно – правовий акт не розкриває зміст поняття «організаційного забезпечення», можна зробити висновки стосовно його змістовного наповнення виходячи із аналізу повноважень цього державного органу, пов'язаних з організаційним забезпеченням діяльності органів судової влади. З огляду на ці повноваження поняття «організаційне забезпечення» включає в себе сукупність адміністративних, фінансових, інформаційних, організаційних та матеріально – технічних заходів, що реалізуються Державною судовою адміністрацією України, мають позапроцесуальний характер впливу і спрямовані на створення та підтримання належних умов для ефективного функціонування органів судової влади.

Здійснення Державною судовою адміністрацією функції організаційного забезпечення органів судової влади виступає у якості зовнішньої дії по – відношенню до останніх. Зовнішній характер комплексу дій з приводу організаційного забезпечення судової системи є основним критерієм розмежування понять «організаційне забезпечення» і «організаційне керівництво в судах». До того ж поняття «організаційне забезпечення» у порівнянні з поняттям «організаційне керівництво в судах» включає в себе більш широкий спектр діяльності. Так, здійснення організаційного забезпечення, окрім адміністративних (управлінських) і організаційних повноважень, нерозривно пов'язано з реалізацією фінансових, інформаційних та матеріально-технічних заходів.

При цьому слід зазначити, що термін «організаційне забезпечення» органів судової влади законодавець використовує виключно для характеристики діяльності Державної судової адміністрації України.

Окремі положення стосовно функціонування Державної судової адміністрації України були відображені у Законі України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року. Відповідно до його положень Державна судова адміністрація набувала статусу спеціалізованого органу державної виконавчої влади, який, займався, виключно, організаційним забезпеченням діяльності судових органів.

Очевидно, що логіка, якою керувалися при створенні окремого, незалежного органу державної влади із питань організаційного забезпечення діяльності судових органів пояснювалася бажанням зменшити залежність судової влади (суду) від Міністерства юстиції України (органу виконавчої влади) яке, у силу специфіки своєї діяльності, досить часто було стороною у судових справах і використовувало організаційні важелі впливу на суд щодо прийняття «правильного» рішення. На підтвердження зазначеному вище можна навести міркування В. Ф. Бойка, який зазначав, що

«Наявність повноважень органів юстиції по забезпеченню судової діяльності породжувало небезпідставні сумніви щодо можливості здійснення об'єктивного і неупередженого правосуддя, особливо по справах де відповідачем було юридичне відомство» [8, с. 50] та А.О. Селіванова, який також стверджував, що «відомче організаційне керівництво судами відкривало перед місцевими виконавчими органами влади певні можливості для втручання у правосуддя через власні управління (відділи) юстиції» [9, с. 6].

З іншої сторони, до повноважень Міністерства юстиції України, окрім здійснення організаційного забезпечення судових органів було віднесено цілий ряд інших питань, а тому цілком ймовірною була ситуація за якої проблеми суду вирішувалися без належної уваги чи за залишковим принципом.

І хоча, Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року, у частині, регламентації організаційного забезпечення судових органів став рішучим кроком вперед, проте, він не відзначався логічною довершеністю щодо одного із основних питань інституційного оформлення організаційного забезпечення судових органів – створення дійсно незалежного державного органу у даній сфері. Зокрема варто пригадати, що Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року визначив Державну судову адміністрацію як центральний орган виконавчої влади діяльність якого спрямовувалася та координувалася Кабінетом Міністрів України, а її голова призначався Президентом України.

Таким чином державний орган, який мав здійснювати організаційне забезпечення судових органів опинився під повним контролем Президента України та Кабінету Міністрів України, а пізніше, відповідно до внесених змін до Основного закону держави (у грудні 2002 року), – лише Уряду України.

Забираючи функцію організаційного забезпечення судових органів від Міністерства юстиції України і передаючи її новоствореному державному органу виконавчої влади, автори проекту Закону України «Про судоустрій України», очевидно, ставили собі за мету підвищити рівень незалежності судової влади від органів виконавчої влади. Однак, первинна та позитивна ідея була дещо спотворена внаслідок прийнятого компромісу між відповідними зацікавленими групами впливу у результаті чого, судова система зберегла свою залежність від органів виконавчої влади у питаннях організаційного забезпечення, хоча акценти цієї залежності дещо змінилися.

Половинчастість і внутрішня суперечність реформи організаційного забезпечення судових органів «породили» дискусію, щодо напрямків подальшого реформування цієї сфери державної діяльності.

Багато науковців і практиків розуміли, що успішність цієї реформи перебувала у безпосередній залежності від місця інституції, яка відповідає за організаційне забезпечення судових органів, в системі органів державної влади. Так як «проблема статусу судової адміністрації була тісно пов'язана з питаннями гарантій самостійності судової влади та незалежності суддів, оскільки в процесі

організаційного забезпечення правосуддя можливе виникнення стану залежності суддів від адміністратора, матеріально-фінансових та інших ресурсів» [10, с. 36].

Більшість вчених погоджувалися з тим що орган державної влади до компетенції якого віднесено питання організаційного забезпечення судових органів має знаходитися за межами впливу органів виконавчої влади та бути підпорядкованим судовій владі [11, с. 107; 12, с. 21].

Іноземні експерти – правознавці, також, наголошували на необхідності виведення органу державної влади до компетенції якого віднесено питання організаційного забезпечення судової влади за межі впливу органів виконавчої влади [13, с. 15]. Такі позиції знайшли своє підтвердження і у положеннях Резолюції від 5 жовтня 2005 року № 1446 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», де наголошувалося на невідкладній потребі підпорядкування Державної судової адміністрації судовій владі [14].

Новою віхою у розвитку організаційного забезпечення органів судової влади стало прийняття нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року. Для прикладу положення цього нормативно-правового акта, у частині регулювання організаційного забезпечення органів судової влади, стали значним кроком вперед. Зокрема, згідно норм зазначеного закону Державна судова адміністрація України була виведена із підконтролю Кабінету міністрів України та стала підзвітною з'їзду суддів України. Окрім цього, змінився і порядок призначення на посаду Голови Державної судової адміністрації України, згідно якого, тепер, він призначається і звільняється Радою суддів, а не Президентом України як, то передбачав Закон України «Про судоустрій України» від 2002 року.

**Висновок** У цілому позитивно оцінюючи встановлені даним законом засади організаційного забезпечення органів судової влади, варто, відмітити, що новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» «обійшов своєю увагою» проблему визначення місця цього органу державної влади в системі владних координат. Очевидно, що такий стан речей потребує свого унормування, оскільки законодавча невизначеність у даному питанні прямо суперечить конституційному принципу стосовно системи поділу державної влади на три гілки влади – законодавчу, виконавчу і судову.

При цьому, законодавець зобов'язаний враховувати реальну правову природу Державної

судової адміністрації України, виходячи із її повноважень, які за своєю суттю є виконавчо-розпорядчими, а не судовими. У іншому випадку, проблема двозначного тлумачення правової природи цього органу так і залишиться.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Тлумачний словник української мови / За ред. проф. Калашникова В.С. – Харків: Прапор, 2002. – 992 с.
2. Стрижак А. А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Андрій Андрійович Стрижак. – К., 2005. – 184 с.
3. Макаренко Г. «Суд» над суддею? [Інтерв'ю із Заступником Міністра юстиції України І. Ємельяною] // Юридичний вісник України. – 2006. – №13.
4. Истина... И только истина! Пять бесед о судебной реформе. – М.: Юрид. литература, 1990. – 432 с.
5. Городовенко В. В. Європейські стандарти незалежності судової влади / В. В. Городовенко // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – №1 (65). – С. 40–44.
5. Судова реформа: Матеріали до II з'їзду суддів України / Серія «Судова реформа». Випуск №2. – К.: Українська Правнича Фундація, 1994.
6. Шишкін В. Концепція судової реформи (Концепція та додаткові матеріали). / В. Шишкін – К.: Українська Правнича Фундація, 1994. – 54 с.
7. Бойко В. Ф. Судова реформа в Україні: стан і перспективи: [навчальний посібник] / В. Ф. Бойко. – К.: МАУП, 2004. – 176 с.
8. Організація судової влади в Україні: Перший аналіз нормат. змісту Закону України «Про судоустрій України» / [Є. В. Фесенко, Н. С. Рудюк, А. О. Селіванов та ін.]; за наук. ред. А. О. Селіванова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 112 с.
9. Константи́й О. Окремі проблеми становлення самостійної судової влади в Україні / О. Константи́й // Підприємство, господарство і право. – № 10 (142) – 2007. – С. 33–36.
10. Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів: Матеріали наук.-практ. семінару, 30-31 березня 2005р., м. Харків / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого; Американська асоціація юристів/Правова ініціатива у Центральній Європі та Євразії (ABA/CEELI); Інститут вивчення проблем злочинності Академії правових наук України / голов. ред. В. В. Сташис. – Х.; К.: ЦНТ «Гопак», 2006. – 170 с.
11. Стефанюк В. Судова реформа в Україні / В. Стефанюк // Право України. – 1998. – № 1 – С. 20–24.
12. Еремеева О. Европейская интеграция Украины: стратегия правовых реформ / Оксана Еремеева // Юридическая практика. – № 18 (384), 3 мая 2005 года. – С. 15.
13. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Рекомендація 1722 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>