

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ
ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ
РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ СУДУ В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено аналізу адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні. Сформовано сутнісне наповнення відповідного поняття та надано характеристику адміністративно-правовому статусу голови суду, керівникові апарату суду, Вищій раді правосуддя, Раді суддів України та Державній судовій адміністрації України в аналізованій сфері.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, апарат суду, діяльність, організаційне забезпечення, регулювання, суб'єкти публічної адміністрації, суд.

Статья посвящена анализу административно-правового статуса субъектов публичной администрации, осуществляющих административно-правовое регулирование деятельности аппарата суда в Украине. Сформировано сущностное наполнение соответствующего понятия и охарактеризованы административно-правовой статус председателя суда, руководителя аппарата суда, Высшего совета правосудия, Совета судей Украины и Государственной судебной администрации Украины в анализируемой сфере.

Ключевые слова: административно-правовой статус, аппарат суда, деятельность, организационное обеспечение, регулирование, субъекты публичной администрации, суд.

The article is devoted to the analysis of the administrative and legal status of the subjects of public administration, which carry out administrative and legal regulation of the activity of the court apparatus in Ukraine. was formed the concept of this term and were provided the characteristics of the administrative and legal status of the head of the court, the head of the court apparatus, the High Council of Justice, the Council of Judges of Ukraine and the State Judicial Administration of Ukraine in the analyzed area.

Key words: activity, administrative-legal status, court apparatus, court, organizational support, regulation, subjects of public administration.

Вступ. Адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні здійснюється персоніфікованими суб'єктами публічної адміністрації. В аналізованій сфері вона складається з двоблокової системи суб'єктів: внутрішнього (керівник судової установи (голова суду), керівник апарату суду) та зовнішнього (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, органи суддівського самоврядування та Державна судова адміністрація). У кожного з них власні повноваження та сфера відомчого впливу щодо регулювання діяльності апарату суду, тому метою дослідження є розгляд теоретичних та практичних особливостей з піднятої проблематики.

Огляд останніх досліджень. Дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації отримало чимало суперечливих наукових тверджень, зокрема через елементний склад його змістового наповнення. Цю проблему розкрито в межах праць таких учених, як В. Галунько, О. Дудченко, А. Зубко, А. Малихіна, О. Музичук, Р. Олійник, С. Рудніченко, А. Сагун, та ін. Однак заявлена нами проблематика не знайшла свого відображення в жодній науковій праці.

Виклад основних положень. Невизначеність наукових думок щодо смислового наповнення терміна «статус» породжує законодавчі розбіжності в трактуванні цього явища, однак учені вважають, що найприйнятніше використовувати категорію «правовий статус» для позначення при-

належності цієї категорії до юридичної науки. Є сенс стверджувати про фактичну тотожність цих категорій. Суттєвих відмінностей у трактуванні немає, однак слід зазначити, що є ще одна правова конструкція, що заслуговує на увагу. Ідеться про співвідношення категорій «правовий статус» і «правове положення (становище)», які інколи розглядаються як різні за значенням [1, с. 317–318]. На нашу думку, вони є синонімічними. Ми поділяємо думку вчених, які застосовують категорію «правовий статус» для визначення фактичного становища особи у відповідних правовідносинах, тоді як категорію «правове положення» доцільніше застосовувати до юридичних осіб, зокрема публічних органів влади, де наявні неперсоніфіковані компетенційні спроможності останніх.

Проте, як зазначає А. Зубко, гра термінологією не впливає на загальну сутність розуміння, тому правовий статус він визначає через сукупність юридично закріплених варіацій становища суб'єкта в державі та суспільстві зумовленим комплексом прав та обов'язків [2, с. 49]. Для оми-нання наукових обговорень та «термінологічної гри» законодавець апелює категорією «статус» без уточнення галузевої приналежності.

На нашу думку, в таких випадках доцільніше застосовувати категорію «адміністративно-правовий статус», який є різновидом попереднього з усіма властивими йому загальними ознаками та окремо наділений власною специфікою, зумовленою галузевою приналежністю [2, с. 50].

У наукових колах по-різному розуміють сутність цього явища. Узагальнюючи, можна стверджувати, що наука адміністративного права трактує категорію адміністративно-правового статусу в широкому та вузькому розумінні, де переважає останнє (через розкриття його з позиції основних його елементних складників).

Під адміністративно-правовим статусом суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, слід розуміти теоретичну категорію, що розкриває особливості функціонування внутрішнього та зовнішнього блоків публічної адміністрації в цій сфері, репрезентуючи при цьому особливості владно-розпорядчого, регулювального впливу на діяльність апарату суду в Україні за допомогою сукупності взаємопов'язаних та взаємозалежних елементів, що розкриває значення та роль у процесі функціонування останнього.

Ми розділяємо думку Д. Бахраха, який в адміністративно-правовому статусі державних органів виділяє три головних блоки: а) цільовий; б) структурно-організаційний; в) компетенційний (компетенцію). Першим елементом адміністративно-правового статусу державного суб'єкта є його цілі, завдання і функції, закріплені юридично. До другого входить нормативне регулювання порядку утворення, легалізації, реорганізації, ліквідації суб'єктів, підпорядкованості і передачі з відання одних організацій у підпорядкування інших, установа і зміни організаційних структур, права на організаційне самовизначення, процедуру діяльності і права на офіційні символи. Компетенція-частина правового статусу колективних суб'єктів, що складається з сукупності владних повноважень щодо певних предметів відання [3, с. 28; 4, с. 35].

Розкрити в межах нашого дослідження наведені блоки не є можливим, однак ми спробуємо зосередити свою увагу на основних складниках та окремо компетенційному, який найповніше розкриває сутність адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, що регулюють діяльність апарату суду в Україні.

При цьому слід зазначити, що спеціалізоване законодавство у сфері судочинства та судоустрою апелює категорією «статус» та розкриває в його межах цільовий блок. За нашим баченням, це цілком виправдано та логічно, однак для розкриття регулювального впливу на діяльність апарату суду є замало.

Говорячи про внутрішній блок системи суб'єктів керівного впливу на аналізовану сферу, вважаємо за необхідне розпочати з характеристики керівника судової установи – голови суду.

Згідно із нормами Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII, Голова місцевого, апеляційного, вищого спеціалізованого суду обираються на посади зборами суддів відповідного суду серед суддів шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів відповідного суду строком на три роки, але не більш як на строк повноважень судді у порядку, визначеному законом. Голову Верховного Суду обирає на посаду та звільняє з посади Пленум Верховного Суду [5].

Він займається управлінською діяльністю, яка розповсюджується як на суддів (без права втручання у здійснення правосуддя), так і на апарат суду як спеціально створений для управління елемент судової системи України [6, с. 199].

Сьогодні є дві протилежні позиції стосовно його адміністративних повноважень. Деякі вчені-юристи вважають, що голова суду має керувати всіма напрямками діяльності суду, тому

обмежувати його реальні управлінські повноваження не варто, оскільки це може призвести до проблем, пов'язаних з організацією судочинства, його якістю, дотриманням строків розгляду справ тощо. Оскільки ж за якість роботи суду відповідає голова, то він мусить мати належний обсяг повноважень. Інші дотримуються протилежної думки та вважають, що необхідно обмежити повноваження керівників судів представницькими функціями та контролем за організацією роботи суду. Це забезпечить неможливість зовнішнього впливу на суддю через втручання у здійснення судочинства. Відповідь на питання про те, яка з наведених позицій є більш раціональною, може надати порівняльний аналіз чинних законодавчих норм, що регулюють діяльність суддів на адміністративних посадах, із такими, що діяли раніше, та із закордонним досвідом [7, с. 205–206].

Аналізуючи основні повноваження суду, здійснено спробу виокремити його компетенцію у сфері регулювання діяльності апарату суду, зокрема реалізацію контрольних, організаційних, кадрових, заохочувальних та дисциплінарних повноважень відповідно до законодавства в контексті ефективної діяльності останнього та окремо його працівників.

Мабуть, центральною особою (посадою) у сфері внутрішнього регулювання діяльності апарату суду є керівник апарату. У наукових дослідженнях цій посаді не приділялося достатньої уваги. Керівники апарату суду розглядалися лише в контексті організаційного забезпечення суду. Так, наприклад, питання ролі керівника в апараті суду розглядали у своїх працях В. Бринцев, Р. Куйбіда, В. Сердюк та інші фахівці. Ретельний аналіз діяльності керівника апарату суду та його правового статусу було здійснено в межах міжнародної конференції «Інноваційні підходи в судовому адмініструванні», організаторами якої стала Державна судова адміністрація України та Проект Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Справедливе правосуддя», що відбулося 10–12 вересня 2012 року в Києві [8]. На конференції було розроблено Концепцію Пілотної сертифікованої програми із судового адміністрування, метою якої стало вдосконалення правового статусу керівника апарату суду, а також організація спеціальної підготовки за програмою «Судове адміністрування» керівників апаратів судів, заступників, осіб, що перебувають у резерві на цю посаду, підвищення фахового рівня вищезазначених осіб [9]. Необхідно зазначити, що до 2002 року законодавство України про судоустрій не містило такого поняття, як «керівник апарату суду». Уперше цю посаду (яка ще мала назву «завідувач секретаріату») на законодавчому рівні було запроваджено Законом України «Про судоустрій України» від 07 лютого 2002 року [10]. Проте незважаючи на ключову роль, яку керівник апарату суду відігравав в організаційному забезпеченні діяльності судів, його правовому статусу на законодавчому рівні не було приділено належної уваги. У Законі від 07 лютого 2002 року зазначалося лише, що завідувач секретаріату підпорядковується голові суду і координує свою діяльність із відповідним територіальним управлінням Державної судової адміністрації. Правовий же статус керівника апарату суду фактично був урегульований лише на рівні Наказу Державної судової адміністрації України № 86 від 20 липня 2005 року, яким було затверджено Типову посадову інструкцію керівника апарату місцевого загального суду [11; 12, с. 180].

Адміністративно-правовий статус аналізованого суб'єкта закріплює Посадова інструкція, яка встановлює єдині засади діяльності, обсяг функціональних обов'язків та основні вимоги щодо їх виконання, права та відповідальність особи, яка займає посаду керівника апарату суду. Він очолює апарат та здійснює безпосереднє керівництво його діяльністю. Правовий статус керівника апарату визначається Законами України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про державну службу» [13]. Слід зазначити, що керівник апарату суду несе персональну відповідальність за належне організаційне забезпечення суду, суддів та судового процесу, функціонування Єдиної судової інформаційної (автоматизованої) системи, інформує збори суддів про свою діяльність. Збори суддів можуть висловити недовіру керівникові апарату суду, що має наслідком звільнення його з посади [5].

Так, керівника апарату місцевого суду призначає за погодженням голови відповідного суду на посаду та звільняє з посади начальник відповідного територіального управління Державної судової адміністрації України, а керівників апаратів апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Верховного Суду призначає за погодженням голови відповідного суду на посаду та звільняє з посади Голова Державної судової адміністрації України. Керівник апарату суду призначає на посаду та звільняє з посади працівників апарату суду, застосовує до них заохочення та накладає дисциплінарні стягнення. Добір працівників апарату суду здійснюється на конкурсній основі, крім випадків переведення державних службовців відповідно до законодавства про державну службу [5].

Керівник апарату свої функціональні обов'язки виконує під керівництвом голови суду та безпосередньо йому підпорядковується (а також в. о. заступникові) і координує свою діяльність із відповідним територіальним управлінням Державної судової адміністрації [13].

Без сумніву, основним повноваженням аналізованого суб'єкта є безпосереднє керівництво апаратом суду, забезпечення організованості та злагодженості у роботі підрозділів суду, працівників апарату суду, взаємодію у виконанні завдань, покладених на апарат суду щодо організаційного забезпечення діяльності суду. Однак не менш вагоме значення має його комунікативна взаємодія з територіальним управлінням Державної судової адміністрації відповідної області, правоохоронними та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, органами суддівського самоврядування, іншими установами й організаціями, засобами масової інформації з питань забезпечення діяльності суду [13]. Тобто основним його зобов'язанням є здійснення повноважень щодо належної організації роботи апарату суду щодо забезпечення діяльності суду.

Зрозуміло, що цей суб'єкт наділений низкою прав, які допомагають йому реалізувати свої зобов'язання, зокрема за дорученням голови суду він може представляти суд в інших управлінських структурах із питань, що належать до його компетенції, та наданих повноважень, може вести ділове листування з органами системи Державної судової адміністрації, органами та установами судової системи, іншими державними органами, установами й організаціями у межах своєї компетенції, а також уносити пропозиції голові суду щодо вдосконалення діяльності суду з питань кадрової роботи із забезпечення діяльності працівників апарату суду [13].

Отже, керівник апарату суду має спеціалізований адміністративно-правий статус, який характеризує його як невід'ємну частину системи управління судовою установою та впливу на процес функціонування та діяльності апарату конкретного суду.

Переходячи до аналізу адміністративно-правового статусу зовнішньої системи суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, вважаємо за необхідне зосередити свою увагу на ключових із них.

Розпочнемо з органів суддівського самоврядування, зокрема з Ради суддів України, яка згідно зі спеціалізованого законодавства є вищим органом суддівського самоврядування та діє як виконавчий орган з'їзду суддів України. Вона організовує виконання рішень з'їзду суддів України та здійснює контроль за виконанням, а також вирішує питання про скликання з'їзду суддів України [5].

В аналізованій сфері Рада суддів України розробляє та організовує виконання заходів щодо поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів, зокрема шляхом нормотворення ухвалює організаційні рішення, що мають значення для діяльності апарату суду (наприклад Правила поведінки працівника апарату суду, консультативні висновки, зокрема щодо Проекту Типового положення про апарат суду). Її адміністративно-правовий статус можна визначити як функціональний, оскільки в аналізованій сфері вона є органом, що створює умови належної діяльності апарату суду, які в подальшому реалізуються іншими суб'єктами утвореннями.

Не можна оминати увагою адміністративно-правовий статус Вищої ради правосуддя, яка є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів. Вона є юридичною особою, видатки на її утримання визначаються окремим рядком у Державному бюджеті України [5].

В аналізованій сфері цей суб'єкт погоджує Типове положення про апарат суду, затверджує за поданням Державної судової адміністрації України нормативи кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів, звертається до прокуратури та органів правопорядку щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочинів, учинених щодо суду, суддів, членів сімей, працівників апаратів судів, злочинів проти правосуддя, вчинених суддями, працівниками апарату суду [6]. Так, її адміністративно-правовий статус (як суб'єкта адміністративно-правового регулювання діяльності апарату суду в Україні) можна визначити як опосередкований (декларативний), оскільки основна компетенція цього органу спрямована на вирішення глобальних проблем судоустрою та судочинства, а регулювання діяльності апарату суду безпосередньо не є об'єктом її владного впливу, а зводиться лише до затвердження окремих питань, що знайшли своє вирішення на інстанційно нижчому рівні, або до ініціювання вирішення. Так, вона може звернутися до Державної судової адміністрації України щодо організації в передбаченому законом порядку службової перевірки діяльності конкретного керівника апарату суду та виявлення всіх нерозглянутих і нерозподілених справ, що перебували в провадженні певного судді. Також вона може внести подання до Державної судової адміністрації України щодо виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що підривають авторитет правосуддя.

Особливої уваги заслуговує Державна судова адміністрація України як один із центральних суб'єктів у межах аналізованого блоку.

Згідно із нормами Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [5], Державна судова адміністрація України є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом. Вона підзвітна Вищій раді правосуддя та має територіальні управління. Правовий статус посадових осіб Державної судової адміністрації України, її територіальних управлінь визначається Законом України «Про державну службу».

Державна судова адміністрація України є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, самостійний баланс та рахунки в органах Державної казначейської служби України. Положення про її діяльність та типові положення про територіальне управління затверджуються Вищою радою правосуддя після консультацій із Радою суддів України [5].

На основі чинного законодавства до адміністративних обов'язків аналізованого суб'єкта в аналізованій сфері слід віднести такі: вивчати практику організації діяльності судів, розробляти і вносити у встановленому порядку пропозиції щодо її вдосконалення, вивчати кадрові питання апарату судів, прогнозувати потребу в спеціалістах, здійснювати замовлення на підготовку відповідних спеціалістів, забезпечувати необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників апарату судів, створювати систему підвищення кваліфікації, організовувати роботу з ведення судової статистики, діловодства та архіву, готувати матеріали для формування пропозицій щодо бюджету судів, організовувати комп'ютеризацію судової влади, забезпечувати функціонування автоматизованої системи судової влади, організовувати діяльність служби судових розпорядників, забезпечувати ведення офіційного веб-порталу судової влади, здійснювати матеріальне й соціальне забезпечення працівників судової влади; організовувати та фінансувати будівництво, ремонт будинків і приміщень судів, забезпечувати технічне оснащення, організовувати проведення планово-фінансової роботи і бухгалтерського обліку в судах, територіальних управліннях, забезпечувати суди та суддів символами судової влади [14; 15, с. 146].

С. Рудниченко вважає, що адміністративні права Державної судової адміністрації України – це гарантована нормами адміністративного права міра можливої поведінки її посадових осіб і органів. Вони належать до обов'язків, поставлених державою і суспільством, щодо належного забезпечення всім необхідним для здійснення судочинства судовою владою та надання адміністративних послуг. При цьому носії суб'єктивного права можуть обирати передбачений законом варіант поведінки, оскільки вони мають неухильно дотримуватися спеціального принципу регулювання взаємовідносин суспільства й публічної адміністрації – «зв'язаність публічної адміністрації законом і підконтрольність їх суду» [15, с. 146; 16].

Таким чином, адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації України у сфері регулювання діяльності апарату суду можна визначити як забезпечувальний, адже цей орган наділений сукупністю організаційних, кадрових, технічних та інших впливів на умови функціонування апарату суду, зокрема на рівні партнерства з метою реалізації владно-розпорядчих функцій, що спрямовані на забезпечення судової влади усіма необхідними ресурсами під час підправлення правосуддя.

Висновки. Проведений аналіз свідчить про наявність термінологічних та змістових особливостей наповнення категорій «статус», «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус» у межах досліджуваної проблематики. Виправданою вважається теза про те, що статус суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, позначає значення конкретного суб'єкта в процесі здійснення регулювального впливу на діяльність апарату суду, правовий статус установлює умови такої діяльності, адміністративно-правовий статус є сукупністю функціональних зобов'язань окремого суб'єкта, що закріплюються за ним відповідним нормативно-правовим актом та передбачає узагальнену характеристику його статусу, правового статусу та безпосереднє розкриття його компетенційних спроможностей як у загальному, так і сферою регулювання окремих питань діяльності апарату суду в Україні.

Список використаних джерел:

1. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316–321.
2. Зубко А.О. Адміністративно-правовий статус Департаменту міжнародних спорів Міністерства юстиції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 211 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право; учеб. для вузов. Москва: Издательство ВЕК, 1999. 368 с.
4. Олійник Р.В. Адміністративно-правовий статус прокуратури України. *Європейські перспективи*. 2013. № 13. С. 35–40.
5. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41; № 41–42; № 43; № 44–45.
6. Сагун А.В. Голова суду як суб'єкт управлінської діяльності адміністративних судів України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 29 (2.3). С. 197–199.
7. Дудченко О.Ю. Щодо адміністративних повноважень голови суду. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 205–212.
8. Керівник апарату Харківського окружного адміністративного суду Валентина Лисенко взяла участь у міжнародній конференції «Інноваційні підходи в судовому адмініструванні». *Новини Хоас*. 2013. URL: <http://khoas.gov.ua/page29/101002/369/>
9. Концепція Пілотної сертифікованої програми з судового адміністрування. *Проект «Справедливе правосуддя»*. URL: http://www.fair.org.ua/content/tender/Concept_Court_Admin_Program_DRAFT_UKR_Mar_30_2012.doc
10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07 лютого 2002 року. № 3018-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 27–28. Ст. 180.
11. Про затвердження Типових посадових інструкцій працівників апарату місцевого загального суду: Наказ Державної судової адміністрації України № 86 від 20 липня 2005 року. *Судова влада України*. URL: <http://court.gov.ua/tu15/informacii/90/>
12. Малихіна А.О. До проблеми визначення правового статусу керівника апарату суду. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Право*. 2013. № 1062, Вип. 14. С. 279–282.
13. Про затвердження Типових посадових інструкцій працівників апарату місцевого загального суду: Наказ ДСА України від 20.07.2005 № 86. *Верховна рада України*. 2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v0086750-05?lang=uk>
14. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України: Положення Ради суддів України від 22.10.2010 № 12. *Верховна рада України*. URL: <http://zk.court.gov.ua/tu07/n-pb/condition>.
15. Rudnychenko S.M. Administrative and legal status of state judicial administration Ukraine. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 5/1. P. 137–143.
16. Галунько В.В. Принципи адміністративного права. *Науково-дослідний інститут публічного права*. URL: sipl.com.ua.