

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОУСТРОЮ В УКРАЇНІ

Квасневська Н. Д.

У статті на основі аналізу теоретико-правових засад і чинного законодавства виокремлено проблеми адміністративно-правового забезпечення судоустрою в Україні, які підлягають невідкладному вирішенню. Автор зазначає, що недосконалим є закріплення в чинному законодавстві адміністративно-правового статусу апаратів судів загальної юрисдикції, відсутнє в чинному законодавстві чітке визначення апарату суду, на рівні закону не встановлені функції апарату суду та повноваження його працівників. Потребує свого вирішення й питання організації та функціонування суддівського самоврядування. Необхідним є також законодавче врегулювання питань щодо закріплення, розширення й наповнення реальним змістом гарантій безпеки життя та здоров'я працівників апарату суду, а також членів їх сімей.

Ключові слова: *судоустрій, судова реформа, статус суддів, законодавство.*

В статье на основе анализа теоретико-правовых основ и действующего законодательства выделены проблемы административно-правового обеспечения судоустройства в Украине, которые подлежат безотлагательному решению. Автор отмечает, что несовершенным является закрепление в действующем законодательстве административно-правового статуса аппаратов судов общей юрисдикции, отсутствует в действующем законодательстве четкое определение аппарата суда, на уровне закона не установлены функции аппарата суда и полномочия его работников. Требуют своего решения и вопросы организации и функционирования судейского самоуправления. Необходимо также законодательное урегулирование вопросов закрепления, расширения и наполнения реальным содержанием гарантий безопасности жизни и здоровья работников аппарата суда, а также членов их семей.

Ключевые слова: *судоустройство, судебная реформа, статус судей, законодательство.*

On the basis of analysis of theoretical legal principles and existing legislation singled out the problem of administrative and legal support of the judicial system in Ukraine to be urgently addressed. The author notes that imperfect is to consolidate the existing legislation in administrative and legal status of courts of general jurisdiction is not in the current legislation a clear definition of a court, at law establishes the functions and powers of a court of its employees. Requires solved and the organization and functioning of self-government. It is necessary also legislative regulation of issues related to consolidation, expansion and content security guarantees real meaning of life and health court staff and their families.

Keywords: *judiciary, judicial reform, the status of judges, law.*

Серед першочергових реформ, які необхідно впровадити, особлива увага приділяється судовій реформі, метою якої є утвердження такого правопорядку, який

ґрунтується на високому рівні правової культури в суспільстві, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення - справедливого їх відновлення в розумні строки. Останнє десятиріччя увага української юридичної спільноти була постійно прикута до різноманітних пропозицій щодо реформування судової системи. Проте наразі існує низка актуальних питань, безпосередньо пов'язаних з організацією судоустрою в Україні, які істотно позначаються на ефективності функціонування всієї судової системи й потребують невідкладного вирішення.

Розробкою питань сутності та проблем реалізації судової влади, її структури, місця в системі державної влади, організації роботи судів загальної юрисдикції займалися В.Ф. Бойко, А.Л. Борко, О.В. Гончаренко, М.П. Запорожець, Р.В. Ігонін, Р.О. Куйбіда, В.Ю. Машук, С.Г. Штогун та ін. Проте, незважаючи на значну кількість наукових досліджень у цій сфері, проблеми адміністрування в судовій системі ще не вивчені достатньою мірою: зокрема, поза увагою дослідників залишається низка проблемних питань щодо адміністративно-правового забезпечення судоустрою в Україні. Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретико-правових засад і чинного законодавства виокремити проблеми адміністративно-правового забезпечення судоустрою в Україні, які підлягають невідкладному вирішенню.

Законодавство України не містить визначення поняття "судоустрій". Як не парадоксально, але на рівні Закону України "Про судоустрій та статус суддів" від 7 липня 2010 року № 2453-VI [1] визначення цього терміна не надається, так само як не надавалося й Законом України "Про судоустрій" від 7 лютого 2002 року № 3081-III [2], що втратив чинність. Не відмежовується в нині чинному Законі України "Про судоустрій та статус суддів" питання, які віднесені до судоустрою, від питань, які охоплюються поняттям "статус суддів". Наслідком цього стало те, що в навчальній і науковій літературі відсутня єдина позиція щодо розуміння категорії "судоустрій".

Так, автори навчального посібника "Судоустрій України" ототожнюють такі поняття, як "судоустрій", "система судів", "судова система" та "суди" [3, 36-41]. Визначаючи поняття судоустрою як судову систему, яка охоплює суди та органи й установи, що їх обслуговують, Р.О. Куйбіда вживає й таке поняття, як "система правосуддя", з одночасною характеристикою правосуддя як стану [4, 6]. Аналогічного підходу дотримується й Д.М. Притика [5, 76]. Досліджуючи напрями оптимізації судоустрою України, Л.М. Москвич зазначає, що судоустрій являє собою організаційне оформлення (організаційну побудову) судової системи [6, 25]. І.Є. Туркіна вказує, що судоустрій неправильно розуміти в широкому змісті як "судову систему" країни, тобто як види судів та інших органів судової влади. Дослідниця вважає, що у вузькому розумінні судоустрій - це тільки структура судів. Крім цього, зауважує, що судоустрій найчастіше визначається некоректно - як сукупність норм, що встановлюють завдання, принципи організації й діяльності судів, їхню структуру та компетенцію [7]. Отже, на

сьогодні український законодавець і представники юридичної науки тяжують до розпорошеності, розрізнення, неуніфікованості термінології.

Використовуючи метод логічного співставлення виокремлених назв розділів, що відносяться до предмета регулювання Закону України “Про судоустрій та статус суддів”, можна дійти до висновку, що словом “судоустрій” охоплюються засади організації судової влади, правосуддя, система судів загальної юрисдикції, система та порядок здійснення суддівського самоврядування, система й загальний порядок забезпечення діяльності судів. З огляду на це “судоустрій” становить собою сукупність норм, які визначають основоположні засади організації та діяльності, завдання, внутрішню будову та компетенцію судів, а також безпосередньо систему судів держави та систему органів, створених для обслуговування цієї системи. Враховуючи мету нашої статті, вважаємо, що адміністративно-правовий аспект у системі судоустрою України проявляється у відносинах щодо виконавчо-розпорядчої діяльності органів судової влади з приводу забезпечення її організації та належного функціонування.

Аналізуючи чинну систему правового регулювання діяльності щодо забезпечення роботи органів судової системи, серед існуючих прогалин і недоліків, які заважають ефективному здійсненню функцій з організації та забезпечення функціонування органів правосуддя України, більшість дослідників відзначають насамперед такі: недостатньо визначений правовий статус основних суб'єктів управлінської діяльності в судах загальної юрисдикції; знаходження фактично поза межами законодавчого регулювання питань фінансового та матеріально-технічного забезпечення судів; майже відсутнє визначення процедур і правил здійснення організаційної роботи у сфері забезпечення функціонування судочинства та ін. [8, 152; 9, 88]. Отже, можна стверджувати, що сучасне українське законодавство, яке регулює адміністративні відносини в цій сфері, знаходиться в недосконалому стані й потребує оновлення, належного узгодження та систематизації.

Насамперед слід зазначити, що недосконалим є закріплення в чинному законодавстві адміністративно-правового статусу апаратів судів загальної юрисдикції. Жоден чинний закон в Україні не визначає структурну побудову суду як органу державної влади, що містить у собі, окрім суддівського корпусу, апарат суду, який очолюється його керівником і складається з відповідних структурних підрозділів. Наприклад, положення ст.ст. 31, 39 Закону України “Про судоустрій та статус суддів”, які встановлюють склад вищих спеціалізованих судів України та Верховного Суду України, не визначають апарати їх складовою частиною [1, ст. 31, 39]. Відсутнє в чинному законодавстві, власне, чітке визначення апарату суду, на рівні закону не встановлені функції апарату суду та повноваження його працівників.

Ціла низка проблемних питань у сфері організації та належного функціонування органів судової влади пов'язана з неузгодженістю окремих положень чинного Закону України “Про судоустрій і статус суддів” з нормами інших законодавчих актів. На необхідність приведення зазначеного закону у відповідність із Бюджетним кодексом України, Кодексом законів про працю України, Законом України “Про державну службу” та іншими нормативно-правовими актами звертають увагу чимало сучасних дослідників [10; 11].

Так, згідно із Законом України “Про судоустрій і статус суддів” керівника апарату місцевого суду та його заступника призначає на посаду та звільняє з посади начальника відповідного територіального управління Державної судової адміністрації України за поданням голови місцевого суду, а керівників апаратів апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Верховного Суду України та їх заступників - Голова Державної судової адміністрації України за поданням голови відповідного суду [1, 150]. Начальник територіального управління Державної судової адміністрації України за поданням голови місцевого суду застосовує до керівника апарату місцевого суду та заступника керівника апарату місцевого суду заохочення або накладає дисциплінарні стягнення відповідно до закону; присвоює керівнику апарату місцевого суду, його заступнику ранги державного службовця відповідно до законодавства про державну службу [1, 151].

З цього приводу М.В. Маргарітов наголошує, що ці норми не узгоджуються з положеннями ч. 1 ст. 21 Кодексу законів про працю України [12], відповідно до якого трудовий договір є угодою між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою [10, 105]. Положення закону щодо застосування до керівника апарату і його заступника заохочень та накладення дисциплінарних стягнень суперечать положенням Бюджетного кодексу України, за яким розпорядником бюджетних коштів можуть бути виключно, окрім іншого, суди загальної юрисдикції в особі їх керівників [13, 22], адже застосування заохочень і накладення стягнень є дією щодо розпорядження бюджетними коштами конкретного суду. Крім того, слід відзначити й невідповідність положення про присвоєння начальником територіального управління Державної судової адміністрації України керівнику апарату місцевого суду та його заступнику рангів державного службовця чинному законодавству про державну службу, адже згідно із Законом України “Про державну службу” ранги, які відповідають посадам III-VII категорій, присвоюються керівником державного органу, в якому працює державний службовець [14, 26].

Відповідно до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” 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 [1, ст. 152]. Ці положення потребують узгодження як з уже розглянутими нормами Бюджетного кодексу України [13, ст. 22], так і з вимогами Постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169 “Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців”, за якою рішення про призначення на посаду державного службовця та зарахування до кадрового резерву приймає керівник органу на підставі пропозиції конкурсної комісії протягом місяця з дня прийняття рішення конкурсною комісією [15, п. 32].

Потребує свого вирішення й питання організації та функціонування суддівського самоврядування. Згідно з ч. 2 ст. 124 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення самостійності судів і незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати

захист суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами в системі судів.

Серед проблем, що потребують нагального розв'язання, є подальше розширення повноважень органів суддівського самоврядування. Принципове значення має й питання про надання Раді суддів України права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, щоб суддівська спільнота представляла свої інтереси безпосередньо, а не опосередковано. Крім того, система забезпечення формування суддівського корпусу в Україні має бути приведена у відповідність із міжнародними стандартами шляхом розширення повноважень суддівського самоврядування для участі в цих процесах. Залишається невизначеним українським законодавцем і питання про обов'язковість рішень органів суддівського самоврядування для всіх їх форм діяльності та для суддів усіх рівнів [16, 24].

Цікавою видається думка С.Г. Штогуна, який звертає увагу на те, що законодавець, наділяючи широкими правами органи суддівського самоврядування, їх членів та обраних керівників цих органів стосовно судів, голів цих судів і суддів, не вирішив питання захисту для суб'єктів їхньої діяльності - процедуру оскарження їх діяльності або бездіяльності [17, 19]. Ця позиція заслуговує на увагу, оскільки обов'язковість рішень органів суддівського самоврядування породжує цілком справедливу в контексті дотримання принципу демократизму необхідність функціонування правового механізму оскарження відповідних рішень. Особливо це актуально стосовно рішень органів суддівського самоврядування, яке здійснюється опосередковано.

Належне забезпечення діяльності кожного суду впливає на ефективність його функціонування як державного (судового) органу та якості здійснення ним правосуддя. Тому на апарат суду покладатися визначений обсяг обов'язків щодо створення умов для своєчасного отримання суддями документів, які потребують процесуального реагування, з метою розгляду скарг і справ у розумні строки, оптимізації судового навантаження тощо. Як зазначає з цього приводу Р.І. Кирилюк, завдання організаційного забезпечення діяльності судів є загальнодержавним і його вирішення є складовою державної політики у сфері судоустрою [18, 42-48].

Аналіз сучасного стану організації забезпечення діяльності органів судової влади дає підстави стверджувати про наявність цілої низки проблем, серед яких, насамперед, слід відзначити: недостатньо визначену організаційну структуру апарату суду, відсутність або недостатній рівень розробки та впровадження стандартів щодо рівня знань і навичок, кваліфікаційних вимог до працівників і керівників апарату суду, відсутність організації спеціальної підготовки керівників і працівників апарату суду, недостатнє інформаційне, фінансове, матеріально-технічне й соціально-побутове забезпечення діяльності апарату суду тощо. Розв'язання зазначених проблем потребує здійснення низки заходів правового та організаційного характеру, що дозволить суттєво підвищити фаховий рівень працівників апарату суду й забезпечити таким чином ефективну роботу органів судової влади України.

Необхідним є також законодавче врегулювання питань щодо закріплення, розширення й наповнення реальним змістом гарантій безпеки життя та здоров'я працівників апарату суду, а також членів їх сімей шляхом установлення дієвого механізму реалізації цих гарантій,

установлення належного рівня матеріального забезпечення працівників апаратів судів загальної юрисдикції, який відповідатиме рівню їх трудового навантаження [11, 10].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що за останні роки з метою прискорення процесу реформування судової системи було започатковано реалізацію низки державних програм з використанням сучасних інноваційних форм і методів, спрямованих на ефективне функціонування судоустрою. Однак слід констатувати, що багато питань, пов'язаних з організацією судоустрою в Україні, залишилися поза увагою й потребують вирішення на законодавчому рівні.

Безсистемність закріплення широкого спектру окремих норм з питань адміністративно-правового забезпечення судоустрою в різних нормативно-правових актах створює суттєві труднощі в їх застосуванні, що висуває на перший план завдання не тільки оновлення, а і їх узгодження та систематизації з метою формування логічно побудованого й завершеного законодавства в цій сфері. З цього приводу А.Л. Борко відмічає, що узгодженість і цілісність адміністративно-правового забезпечення є необхідним компонентом належного функціонування судової системи України, попереджаючи фрагментарність, неточність, колізійність і суперечливість його адміністративно-правових засад і забезпечуючи при цьому динамічний розвиток цієї сфери правовідносин [19, 170].

Отже, наведені вище проблеми адміністративно-правового забезпечення судоустрою ще потребують свого подальшого дослідження та вдосконалення. Але одне безперечно - реальне їх вирішення має стати одним з важливих чинників, що сприятиме побудові 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 та статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2010. - № 41-42, № 43, № 44-45. - С. 529.
2. Про судоустрій: Закон України від 7 лютого 2002 року № 3081-III // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 27-28. - Ст. 180.
3. Молдован В.В., Мельник С.М. Судоустрій України: Навч. посібник. - К.: Алерта, 2013. - 280 с.
4. Куйбіда Р.О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи: Монографія. - К.: Атіка, 2004. - 288 с.
5. Притика Д.Д. Створення науково обґрунтованої системи правосуддя в Україні - головна мета судової реформи / Д.Д. Притика // Право України. - 2009. - № 12. - С. 76.
6. Москвич Л.М. Напрями оптимізації судоустрою України / Л.М. Москвич // Вісник Верховного Суду України. - 2011. - № 4 (128). - С. 25-31.
7. Туркіна І.Є. Типології правових систем і роль органів судової системи в механізмі держави / І.Є. Туркіна. - [Електронний ресурс]: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2012_10/zmist/R_1/04%20Turkina.pdf.
8. Стрижак А.А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Стрижак Андрій Андрійович; Ін-т законодавства ВР України. - К., 2005. - 183 с.
9. Туркіна І.Є. Правове регулювання забезпеченням діяльності органів судової влади в державному управлінні / І.Є. Туркіна // Кластери як інструмент регіонального

розвитку : матеріали наук.-практ. семінару (м. Феодосія, 16-20 липня 2012 р.) / за ред. проф. В.В. Мамонової. - Х.: ХарПІ НАДУ, 2012. - С. 87-89.

10. Маргарітов М.В. Щодо неузгодженості окремих положень Закону України "Про судоустрій і статус суддів" з нормами інших законодавчих актів / М.В. Маргарітов // Вісник Вищої ради юстиції. - 2010. - № 4. - С. 105-108. - [Електронний ресурс]: http://www.vru.gov.ua/Docs/visnik04_09.pdf.

11. Рекомендації науково-практичної конференції "Організація роботи та адміністрування в господарських судах України" / ухвал. у м. Харкові 24.04.2013 р. - 12 с. - [Електронний ресурс]: <http://vgsu.arbitr.gov.ua/pages/140>.

12. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII. - [Електронний ресурс]: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

13. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. - 2010. - № 50-51. - С. 572.

14. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 52. - С. 490.

15. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169. - [Електронний ресурс]: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-п>.

rada.gov.ua/laws/show/169-2002-п.

16. Вільгушинський М.Й. Суддівське самоврядування та його вплив на діяльність судів загальної юрисдикції / М.Й. Вільгушинський // Адвокат. - 2013. - № 5 (152). - С. 21-24.

17. Штогун С.Г. Суддівське самоврядування як конституційна гарантія незалежності та недоторканості суддів / С.Г. Штогун // Право України. - 2004. - № 6. - С. 18-20.

18. Кирилук Р.І. Про сутність категорії "організаційне забезпечення" щодо діяльності судів / Р.І. Кирилук // Публічне право. - 2012. - № 2. - С. 42-48.

19. Борко А.Л. Сутність та особливості сучасного адміністративно-правового регулювання функціонування судової системи України / А.Л. Борко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. - 2013. - № 26. - С. 169-176.

*Квасневська Н.Д.,
кандидат юридичних наук,
докторант Державного науково-дослідного
інституту МВС України
Надійшла до редакції: 08.09.2015*

УДК 342.951:351.82

ГЕНДЕРНЕ КВОТУВАННЯ ЯК НАПРЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ

Ковальова О. В.

Стаття присвячена дослідженню сутності та доцільності гендерного квотування як напрямку реалізації державної гендерної політики в адміністративно-політичній сфері. Доведено, що паритетне представництво жінок і чоловіків в органах публічної адміністрації є важливим чинником адекватного впливу на прийняття рішень стосовно всіх напрямів розвитку країни. Особлива увага приділена аналізу діючого нормативного регламентування гендерного квотування як тимчасового заходу в межах реалізації політики рівних прав і можливостей, зроблено висновок про його недосконалість. Доведено важливість супроводження впровадження гендерного квотування широкою просвітницькою діяльністю.

Ключові слова: гендерне квотування; гендерна політика; адміністративно-політична сфера; позитивні дії; паритетне представництво; кадрова політика; просвітницька діяльність.

Статья посвящена исследованию сущности и целесообразности гендерного квотирования как направления реализации государственной гендерной политики в административно-политической сфере. Доказано, что паритетное представительство женщин и мужчин в органах публичной администрации является важным фактором адекватного влияния на принятие решений по всем направлениям развития страны. Особое внимание уделено анализу действующего нормативного регламентирования гендерного квотирования как временной меры в рамках

© О.В. Ковальова, 2015

реализации политики равных прав и возможностей, сделан вывод о его несовершенстве. Доказана важность сопровождения внедрения гендерного квотирования широкой просветительской деятельностью.

Ключевые слова: гендерное квотирование; гендерная политика; административно-политическая сфера; положительные действия; паритетное представительство; кадровая политика; просветительская деятельность.

The article investigates the nature and feasibility of gender quotas as a direct implementation of national gender policy in the administrative and political sphere. Proved that parity representation of women and men in public administration is an important factor adequately influence decision-making in relation to all areas of the country. Particular attention is paid to the analysis of existing normative regulation of gender quotas as a temporary measure within the implementation of the policy of equal rights and opportunities, concluded its imperfections. Importance support the introduction of gender quotas broad educational activities.

Keywords: gender quotas; gender policy; administrative and political sphere; affirmative action; parity representation; personnel policies; educational activities.

Україна ратифікувала ряд основних міжнародних документів стосовно забезпечення рівних прав і можливостей для чоловіків і жінок та визначила забезпечення гендерної рівності як важливу складову

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**