

УДК 347.962:342

**Шпенюк Дмитро Юрійович** –

кандидат юридичних наук,  
Заслужений юрист України,  
здобувач Харківського національного  
університету внутрішніх справ

## Місце державної судової адміністрації у здійсненні управління службою суддів в Україні

*В статті визначено місце Державної судової адміністрації в управлінні службою суддів в Україні. З'ясовано специфіку адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації, охарактеризовано структурні елементи її адміністративно-правового статусу. Виявлено проблеми та недоліки в сфері регулювання адміністративної діяльності Державної судової адміністрації та запропоновано шляхи їх вирішення.*

**Ключові слова:** судді, служба суддів, управління службою суддів, Державна судова адміністрація, адміністративно-правовий статус.

*В статье определено место Государственной судебной администрации в управлении службой судей в Украине. Выяснена специфика административно-правового статуса Государственной судебной администрации, охарактеризованы структурные элементы ее административно-правового статуса. Выявлены проблемы и недостатки в сфере регулирования административной деятельности Государственной судебной администрации и предложены пути их решения.*

**Ключевые слова:** судьи, служба судей, управление службой судей, Государственная судебная администрация, административно-правовой статус.

*In the article the place of the State Judicial Administration in the Office of Judges of Ukraine. The specificity of the administrative and legal status of State Court Administration, describes the structural elements of a political-legal status. The problems and shortcomings in the regulation of the administrative activity of the State Judicial Administration and the proposed solutions.*

**Key words:** judge, judges Service, Management Service of Judges, State Court Administration, administrative and legal status.

**Постановка проблеми.** Державна судова адміністрація України є одним із суб'єктів, спеціально утвореним для реалізації управління службою суддів в Україні. На цей орган покладається цілий ряд адміністративних повноважень в означеній сфері. Особливістю цього органу судового адміністрування є те, що до його складу не входять судді, однак, вона є підзвітною З'їзду суддів України. Таким чином, Державна судова адміністрація є державним органом зі спеціальним статусом, що належить до системи судової влади. Проведення системного аналізу місця цього державного органу в управлінні службою суддів є необхідним для визначення шляхів удосконалення законодавства в цій сфері. Актуальність теми дослідження

підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені визначенню місця Державної судової адміністрації в управлінні службою суддів в Україні, а також відсутністю належної законодавчої регламентації її адміністративно-правового статусу, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти проблеми адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації в Україні досліджували такі вчені, як: Р. І. Кирилюк, Л. М. Москвич, С. Ю. Обрусна, В. І. П'ятковський, А. М. Хливнюк та багато інших.

**Невирішені раніше проблеми.** Однак, на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвячені проблемі визначення місця Державної судової адміністрації в управлінні службою суддів в Україні, що ще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

**Метою** статті є визначення місця Державної судової адміністрації в управлінні службою суддів в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі **завдання**: визначити структуру адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації; охарактеризувати кожний з цих елементів; встановити місце Державної судової адміністрації в управлінні службою суддів в Україні; виявити проблеми та недоліки в сфері регулювання адміністративної діяльності цього органу та запропонувати шляхи їх вирішення.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Визначаючи місце Державної судової адміністрації України в управлінні службою суддів України, необхідно з'ясувати її адміністративно-правовий статус, що, в свою чергу, потребує встановлення змісту категорії «адміністративно-правовий статус», оскільки, як справедливо зазначає Д. В. Мандичев, саме правовий статус відображає головні особливості органу, його місце в системі державних органів влади, мету, завдання, функції, повноваження, компетенцію, відповідальність [1, с. 118].

Не вдаючись в детальний аналіз різних теоретичних підходів та наукових концепцій щодо визначення поняття «адміністративно-правовий статус», зазначимо, що традиційно стосовно державного органу – це зовнішній вираз його діяльності, що складається з цільового блоку (мета, завдання, функції та принципи), структурно-організаційного блоку (порядок створення, реорганізації, ліквідації, організаційна будова, лінійна або функціональна підпорядкованість, порядок взаємодії та координації) та компетенційного блоку (права та обов'язки) [2, с. 190]. Дане визначення наочно демонструє складність структури адміністративно-правового статусу державного органу. Погоджуючись з думкою автора, зазначимо, що структура адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації України, в цілому, є

ідентичним до подібної структури статусу будь-якого іншого державного органу.

Отже, адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації України являє собою організаційно структуровану форму її діяльності, яка складається з відповідних структурних елементів (цільового блоку, організаційного та функціонального або компетенційного). Проведемо аналіз кожного з цих елементів.

В нормативно-правових актах відсутнє легітимне визначення даного органу, яке б узагальнено відображало зміст її правового статусу. А. М. Хливнюк запропонувала таке визначення державної судової адміністрації: це орган судової влади, що здійснює від імені держави функції у сфері організаційного забезпечення діяльності судів з метою створення належних умов функціонування судової влади [3, с. 177]. Дане визначення не можна назвати досконалим та довершеним в силу того, що воно не в повній мірі розкриває зміст правового статусу цього органу. Існує потреба в його удосконаленні. Однак, для цього слід провести аналіз всіх складових елементів адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь.

Їх адміністративно-правовий статус визначається Законом «Про судоустрій і статус суддів» та Положенням про Державну судову адміністрацію України [4]. Що стосується територіальних управлінь Державної судової адміністрації України, які утворюються в кожному обласному центрі, а також в м. Києві та Севастополі, то їх адміністративно-правовий статус визначається Положенням про територіальні управління Державної судової адміністрації України від 5 квітня 2011 року [5].

Так, цільовий блок адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації та її територіальних управлінь включає мету та завдання їх діяльності. Відповідно до ст. 145 Закону «Про судоустрій і статус суддів» та п. 1 Положення про Державну судову адміністрацію України [4] такою метою є створення належних умов функціонування судів і діяльності суддів. Відповідно до цієї мети в п. 3 Положення визначаються завдання Державної судової адміністрації України, основними з яких є: організаційне забезпечення діяльності органів

судової влади у межах повноважень визначених Законом України «Про судоустрій і статус судів»; забезпечення належних умов діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії судів України, Національної школи судів України та органів суддівського самоврядування; участь у формуванні судів загальної юрисдикції у межах повноважень, визначених Законом України «Про судоустрій і статус судів» [4]. Що стосується діяльності територіальних управлінь Державної судової адміністрації України, то їх завданням є організаційне забезпечення діяльності місцевих судів, з метою створення належних умов для їх функціонування, суддів та забезпечення роботи суддівського самоврядування [5].

Цільовий блок адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації та її територіальних управлінь, по суті, розкриває її місце в системі органів управління службою суддів України. Таким чином, досліджуваний орган виконує організуючу та забезпечувальну роль в цьому управлінні. Однак, цільовий блок є лише «орієнтиром», на якому ґрунтуються інші, основні, елементи адміністративно-правового статусу.

Організаційний блок визначає порядок утворення Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь, їх підпорядкування та підзвітність. Значення цього структурного елементу адміністративно-правового статусу у визначенні ролі досліджуваного органу в управлінні службою суддів України визначається внутрішньо-організаційними та управлінськими зв'язками. Іншими словами, порядок формування, управлінські взаємозв'язки (підзвітності та підпорядкування) спричиняють безпосередній вплив на характер та спрямованість діяльності державного органу, визначають його мету та завдання, повноваження та функції. Таким чином, організаційний блок можна вважати базовим (фундаментальним) в структурі адміністративно-правового статусу.

Відповідно до ст. 147 Закону «Про судоустрій і статус судів» Державна судова адміністрація підзвітна Раді суддів України, а її територіальні управління підпорядковані Державній судовій адміністрації України.

Порядок формування цих органів відбувається наступним способом.

Голова Державної судової адміністрації України, його заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Радою суддів України. Вони їй підзвітні та підконтрольні. Голова Державної судової адміністрації формує її апарат, визначає посадові обов'язки своїх працівників, затверджує штатний розпис. Таким чином, службовці Державної судової адміністрації перебувають з її Головою у правовідносинах керівництва-підпорядкування, оскільки він фактично стосовно них виступає в ролі роботодавця.

Таким чином, Державна судова адміністрація України та її територіальні управління становлять єдину цілісну систему. За принципом їх формування, можна зробити висновок про дотримання ієрархічності керівництва, вищу ланку в якому займає Рада суддів України.

Функціональний або компетенційний структурний блок в адміністративно-правовому статусі Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь в найбільшій мірі розкриває функціональне призначення цього державного органу, через яке розкривається основний зміст його правового статусу. Ключовими елементами в даному блоці є функції, компетенція та повноваження. Відповідно, слід визначитися в цих трьох категоріях, встановивши їх відмінність або ідентичність.

Так, в Законі України «Про судоустрій та статус судів» в ст. 146 застосовується термін «повноваження». Такі ж категорії, як «функції» та «компетенція» у відношенні до діяльності Державної судової адміністрації взагалі не згадуються. В положеннях про Державну судову адміністрацію України та про територіальні управління Державної судової адміністрації України використані категорії «функції» та «права». Отже, визначити якусь закономірність, виходячи лише із аналізу положень нормативно-правових актів, досить складно, оскільки законодавець часто вживає їх в різних значеннях, іноді отожднює між собою.

Найширшим елементом функціонального блоку є компетенція Державної судової адміністрації. А. П. Даниленко вважає, що зміст компетенції включає два складові елементи:

перший - обов'язки та права, пов'язані зі здійсненням влади, участю у владних відносинах, у тому числі і право видавати певні акти. Другий - підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [2, с. 178]. Погоджуючись з науковцем в частині змісту запропонованих ним елементів компетенції, неможна, однак, обмежитись їх кількістю. Згідно прийнятої нами концепції, третім елементом компетенції Державної судової адміністрації слід вважати її функції.

Таким чином, компетенція Державної судової адміністрації та її територіальних управлінь включає права та обов'язки (повноваження), функції, а також інші елементи (об'єкти, предмети, на які поширюється державно-владний вплив тощо). Повноваженнями досліджуваного органу є лише ті, що чітко закріплені в законодавстві України. В цьому зв'язку необхідно згадати про адміністративну правоздатність та дієздатність.

В. І. П'ятковський вважає, що адміністративна правоздатність Державної судової адміністрації України – це її здатність мати права і обов'язки, передбачені нормами адміністративного права, яка виникає з моменту її заснування і припиняється з моменту її ліквідації. Адміністративна дієздатність – це її здатність самостійно вольовими, усвідомлюваними діями реалізовувати надані їй права і виконувати покладені на неї обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання [6, с. 650]. Отже, адміністративна правоздатність визначається саме законодавчим закріпленням переліку відповідних владних повноважень, які Державна судова адміністрація може застосовувати у своїй діяльності для реалізації своєї мети та завдань. Стосовно адміністративної дієздатності, то тут слід погодитись з думкою А. М. Хливнюк стосовно того, що повноваження Державної судової адміністрації реалізуються через акти правового характеру Голови Державної судової адміністрації України – накази та розпорядження [3, с. 177]. Ці акти є по своїй правовій природі актами реалізації, оскільки їх видання спричиняє виникнення (є підставою – юридичним фактом) відповідних прав та обов'язків суб'єктів, до яких звернені ці акти.

Що стосується безпосередньо переліку повноважень, то вони закріплені в ч. 1 ст. 146 Закону «Про судоустрій і статус суддів» [7], п. 4 Положення про Державну судову адміністрацію України [4] та п. 5 Положення про територіальні управління Державної судової адміністрації України [5]. В. І. П'ятковський в своєму дисертаційному дослідженні прийшов до висновку, що в основу класифікації повноважень Державної судової адміністрації України необхідно покласти характер повноважень, їх зміст і спосіб здійснення. Відповідно до цих критеріїв автор пропонує класифікувати їх на: а) повноваження, які стосуються збирання, аналізу та використання інформації, вивчення ситуації й оцінки пропозицій; б) повноваження, що визначають ступінь дотичності та контактів з іншими суб'єктами (судовими й позасудовими органами); в) повноваження за методами організаційно-інструктивного впливу [6, с. 159]. На нашу думку, представлена науковцем класифікація повноважень Державної судової адміністрації та її територіальних управлінь, потребує деякого удосконалення. Вважаємо, що більше практичне значення та змістовніший характер матиме поділ повноважень на такі групи:

1) повноваження в кадровій сфері (вивчення кадрових питань апарату судів, здійснення прогнозу потреби у спеціалістах, здійснення замовлення на підготовку відповідних спеціалістів тощо);

2) повноваження в інформаційній сфері: вивчення практики організації діяльності судів, розробка і внесення пропозицій щодо її вдосконалення; організація роботи з ведення судової статистики, діловодства та архіву тощо;

3) повноваження в сфері взаємодії з іншими органами державної влади, їх посадовими особами, фізичними та юридичними особами: забезпечення у взаємодії з органами суддівського самоврядування, судами, правоохоронними органами незалежності, недоторканності і безпеки суддів місцевих судів; представництво судів у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік у межах повноважень

визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів» тощо;

4) повноваження в сфері матеріально-технічного та фінансового забезпечення суддів, судів, органів суддівського самоврядування: здійснення підготовки матеріалів для формування пропозицій щодо бюджету судів тощо.

Отже, повноваження Державної судової адміністрації та її територіальних управлінь представлені їх правами та обов'язками, які, однак, не можуть бути розмежовані, оскільки складають єдине ціле, виступаючи одночасно правом та обов'язком.

На відміну від повноважень, функції Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь, які являють собою основні напрямки їх діяльності (відповідно, адміністративні функції – це напрямки адміністративно-управлінської діяльності), чітко не прописані в нормативно-правових актах, що ускладнює їх аналіз. Досліджуючи дане питання А. М. Хливнюк запропонувала систематизацію функцій досліджуваного органу щодо забезпечення судової влади, що полягають: 1) у фінансуванні, 2) матеріально-технічному, 3) інформаційному та 4) професійно-кадровому забезпеченні, 5) розподілі навантаження між суддями, 6) участі у формуванні судів загальної юрисдикції, 7) вдосконаленні організаційного забезпечення, в тому числі через організацію міжнародного співробітництва; 8) організації розгляду звернень громадян; 9) матеріальному та соціальному забезпеченні суддів, працівників апарату судів та суддів у відставці [3, с. 178]. Р. І. Кирилук окремо виділяє такий вид діяльності Державної судової адміністрації України, як забезпечувальний. Дану функцію він розглядає як основну і розуміє під нею сукупність однорідних дій, що проводяться в межах встановленої законодавством про судоустрій компетенції для виконання конкретних завдань як складової загального завдання, покладеного на Державну судову адміністрацію відповідно до її призначення в системі органів державної влади [8, с. 30]. В цілому ми погоджуємось з позицією науковців, і можемо зауважити, що види функцій цілком співвідносні з повноваженнями. Іншими словами, напрямки діяльності Державної судової адміністрації та її територіальних управлінь визначаються її

повноваженнями. Так, наприклад, повноваження в сфері кадрового забезпечення обумовлюють виникнення відповідного напрямку діяльності – кадрових функцій, до яких належать внесення на розгляд Ради суддів України подання щодо визначення граничної чисельності працівників Державної судової адміністрації України, у тому числі її територіальних управлінь; призначення на посади за результатами проведеного конкурсного добору та звільнення з посад працівників Державної судової адміністрації України тощо.

Таким чином, функції є більш конкретизованими по відношенню до повноважень і реалізуються вони не органом в цілому, а конкретними посадовими особами. Розподіл функцій між ними здійснюється шляхом затвердження відповідних посадових інструкцій.

**Висновки.** Проведений аналіз адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь дозволяє визначити, що їх роль в управлінні службою суддів полягає в наступному: 1) створення необхідних фінансових, матеріально-технічних, організаційних, інформаційних умов для реалізації суддями своїх основних функцій по відправленню правосуддя; 2) здійснення організаційного, інформаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення здійснення суддівського самоврядування; 3) забезпечення та організація взаємодії судів з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; 4) забезпечення інформаційної прозорості та гласності функціонування судової влади.

Зважаючи на таке суттєве значення Державної судової адміністрації в управлінні службою суддів в Україні, важливим є належне правове регулювання порядку її формування та повноважень. Однак, на сьогодні в чинному законодавстві все ще залишаються неврегульованими окремі питання формування досліджуваного органу. Крім того, існують інші прогалини та недоліки.

На підставі аналізу Закону «Про судоустрій і статус суддів», а також відповідних положень про Державну судову адміністрацію України та про її територіальні управління

можна виявити такі недоліки та прогалини законодавства: 1) не визначено кваліфікаційні вимоги до голови Державної судової адміністрації, його заступників та начальників територіальних управлінь; 2) не визначено засади взаємодії Державної судової адміністрації та Національної школи суддів з метою забезпечення належного рівня кваліфікації працівників апарату судів та створення системи підвищення кваліфікації; 3) не встановлено порядку взаємодії територіальних управлінь Державної судової адміністрації з місцевими судами тощо.

Усунути вищезначені недоліки можливо шляхом: 1) в ст. 147 Закону «Про судоустрій і статус суддів» визначити такі кваліфікаційні вимоги до Голови Державної судової адміністрації: громадянство України, проживання на території України щонайменше протягом останніх п'яти років, вища юридична освіта, досвід роботи в системі судових органів не менше десяти років, з яких щонайменше три роки на керівних посадах (не нижче керівника відділу), наявність необхідних ділових (керівні та організаційні якості, комунікабельність тощо) та морально-етичних (порядність, добросовісність, непідкупність тощо) якостей; 2) в іншій частині цієї ж статті визначити такі кваліфікаційні вимоги до заступників голови Державної судової адміністрації: громадянство України, проживання на території України щонайменше протягом останніх п'яти років, вища юридична освіта, досвід роботи в системі судових органів не менше п'яти років, з яких щонайменше один рік на керівній посаді, наявність необхідних ділових та морально-

етичних якостей; 3) в окремій частині ст. 148 Закону «Про судоустрій і статус суддів» визначити кваліфікаційні вимоги до начальника територіального управління Державної судової адміністрації: громадянство України, вища юридична освіта, досвід роботи в сфері юриспруденції не менше п'яти років, з яких не менше трьох років в системі судових органів; 4) в відповідних положеннях про Державну судову адміністрацію та її територіальні управління визначити процедуру перевірки відповідності кандидатів на посади голови Державної судової адміністрації, його заступників та начальників територіальних управлінь, перед призначенням їх на ці посади; 5) в цих же положеннях визначити періодичність проходження керівним складом Державної судової адміністрації та її територіальних управлінь навчання в Національній школі суддів з метою підвищення їх кваліфікації тощо.

Отже, Державна судова адміністрація України та її територіальні управління відіграють важливу роль в управлінні службою суддів в частині організації та забезпечення (фінансового, матеріально-технічного) функціонування судової влади. При цьому висока ефективність виконання цим органом, покладених на нього повноважень та функцій в значній мірі залежить від професійності та компетентності його службовців, особливо керівного складу. Тому, на наше переконання, саме в напрямку забезпечення високого рівня кваліфікації цих посадових осіб, перш за все, має здійснюватися робота по удосконаленню законодавства в цій сфері.

#### Список використаних джерел:

1. Мандичев Д. В. Поняття адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади / Д. В. Мандичев // Право і суспільство. — 2010. — № 5. — С. 115-119.
2. Даниленко А. П. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект / А. П. Даниленко // Право і суспільство. — 2013. — № 6. — С. 187-190.
3. Хливнюк А. М. Правовий статус Державної судової адміністрації України: дис. ... канд. юр. наук: спеціальність: 12.00.10 / Алла Миколаївна Хливнюк. — К., 2009. — 195 с.
4. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України: Рішення Ради суддів України від 22.10.2010 № 12 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dsa.court.gov.ua/dsa/>
5. Про затвердження Положення про територіальні управління Державної судової адміністрації України : Наказ Державної судової адміністрації України від 05.04.2011 р. № 82 [Електронний ресурс]. — [Режим доступу] : <http://hr.court.gov.ua/tu21/polozh/>.

6. П'ятковський В. І. Державна судова адміністрація України як суб'єкт адміністративного права / В. І. П'ятковський // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 648-653.
7. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст.529.
8. Кирилюк Р. І. Види забезпечувальної діяльності Державної судової адміністрації України / Р. І. Кирилюк // Вісник Верховного Суду України. – 2011. – № 12 (136). – С. 28-32.
7. Антонова Л. И. Локальное правовое регулирование. Теоретическое исследование) / Л. И. Антонова. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1985. – 152 с.
8. Прилипко С. М. Трудове право України : підручник / С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко. – Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2008. – 664 с.
9. Трудовое право : учеб. / Н. А. Бриллиантова [и др.] ; под ред. О. В. Смирнова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 560 с.
10. Трудовое право Украины : учеб.-справочное пособие / под ред. Г. И. Чанышевой, Н. Б. Болотиной, 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Одиссей, 2001. – 512 с.
11. Щербина В. І. Трудове право України : підручник / за ред. В. С. Венедіктова. – К. : Істина, 2008. – 384 с.
12. Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально – економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010-2012 роки 9 листопада 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.conf.eu/assets/files/gen\\_ugoda/General%20agreement2010.pdf](http://www.conf.eu/assets/files/gen_ugoda/General%20agreement2010.pdf).