

Дмитро ПРИЙМАЧЕНКО,
професор кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності ОВС
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор



Руслан ІГОНІН,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Національного університету державної
податкової служби України,
кандидат юридичних наук

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДІВ», «ОРГАНІЗАЦІЙНЕ УПРАВЛІННЯ В СУДАХ» ТА «СУДОВЕ УПРАВЛІННЯ»

Метою статті є дослідження та аналіз співвідношення понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління в судах» та «судове управління».

Відповідно до означеної мети автори прагнуть виконати такі завдання: з'ясувати зміст понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління в судах» та «судове управління»; визначити їх співвідношення.

У контексті вивчення проблем забезпечення незалежності судової влади та організаційного забезпечення діяльності судів було проаналізовано праці таких науковців: К. Гуценка, В. Городовенка, М. Запорожця, В. Ковальського, Д. Притики, А. Селіванова, Н. Сибільова, В. Сердюка, А. Стрижака, В. Онопенка, А. Хливнюк.

Відповідно до ч. 1 ст. 145 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Державна судова адміністрація України здійснює організаційне забезпечення діяльності органів судової влади.

Згідно зі ст. 146 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Державна судова адміністрація України наділена наступними повноваженнями:

1) представляє суди 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 цим Законом;

2) забезпечує належні умови діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування в межах повноважень, визначених цим Законом;

3) вивчає практику організації діяльності судів, розробляє і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо її вдосконалення;

4) вивчає кадрові питання апарату судів, прогнозує потребу в спеціалістах, здійснює замовлення на підготовку відповідних спеціалістів;

5) забезпечує необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників апарату судів, створює систему підвищення кваліфікації;

6) організовує роботу з ведення судової статистики, діловодства та архіву; контролює стан діловодства у судах загальної юрисдикції;

7) готує матеріали для формування пропозицій щодо бюджету судів;

8) організовує комп'ютеризацію судів для здійснення судочинства, діловодства, інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності та забезпечення функціонування автоматизованої системи документообігу в судах; забезпечує суди необхідними технічними засобами фіксування судового процесу в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на фінансування відповідних судів;

9) забезпечує функціонування автоматизованої системи визначення члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

10) забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень та Реєстру електронних адрес органів державної влади, їх посадових та службових осіб;

11) взаємодіє з відповідними органами та установами, в тому числі інших держав, з метою вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів;

12) організовує діяльність служби судових розпорядників;

13) затверджує положення про бібліотеку суду тощо¹.

Загальний огляд повноважень цього державного органу вказує у переважній частині на їх адміністративно-правову природу. Тому поняття організаційного забезпечення, що є ключовим для характеристики діяльності Державної судової адміністрації України, у першу чергу має розглядатися і досліджуватися у контексті адміністративно-правової науки.

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 оз-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 142. – Ст. 1125.

начає: а) щось постачати у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у певних потребах; надавати кому-небудь необхідні матеріальні засоби до існування; постачати; б) створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось; в) захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки¹.

Ми поділяємо думку А. Стрижака, відповідно до якої, досліджуючи природу організаційного впливу стосовно 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 стримань і противаг, недопущення зловживань з боку суддів, а також необхідністю утворення та організації функціонування судів².

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.

Як влучно зазначив І. Петрухін, повноцінна діяльність судів у якості незалежної державної влади є реальною лише за умови справжньої дії принципу поділу державної влади, що унеможливорює втручання органів державної виконавчої влади у процес з'ясування істини, що відбувається у рамках конкретної судової справи³.

Однак позапроцесуальний характер забезпечувальної діяльності судової влади України сам по собі ще не є достатньою перешкодою для порушення принципу незалежності судової влади України. Не менш важливе значення має загальна структурно-функціональна природа державного органу, що здійснює згадану забезпечувальну діяльність, і особливо – питання його підпорядкування та підзвітності. Так як цей державний орган наділений доволі вагомими повноваженнями у сфері адміністративного, фінансового, інформаційного, матеріально-технічного забезпечення функціонування органів судової влади, то, очевидно, що задля зменшення кількості випадків неза-

¹ Тлумачний словник української мови / За ред. В.С. Калашникова. – Харків: Прапор, 2002. – С. 324

² Стрижак А.А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції: Дис... канд. юрид. наук / А.А. Стрижак. – К., 2005. – С. 26–27.

³ Петрухін І.Л. Проблема судебной власти в современной России / И.Л. Петрухін // Государство и право. – 2000. – № 7. – С. 15–21.

конного втручання в діяльність судових установ він має бути підпорядкованим і підзвітним відповідним органам чи органу судової влади.

На сьогодні відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» голова Державної судової адміністрації України призначається на посаду і звільняється з посади Радою суддів України, а сама Державна судова адміністрація України є підзвітною з'їзду суддів України. Ці законодавчі положення є важливою гарантією незалежності суду при здійсненні організаційного забезпечення діяльності органів судової влади.

Щодо категорії «організаційне забезпечення діяльності органів судової влади», то на сьогодні вона не є в достатній мірі визначеною як на рівні законодавства, так і на рівні теоретичних досліджень.

Враховуючи норми чинного законодавства, можемо дійти висновку, що поняття «організаційне забезпечення» судів включає в себе різні заходи адміністративного, фінансового, інформаційного, матеріально-технічного характеру, спрямовані на створення повноцінних умов для діяльності органів судової влади.

Хоча ця забезпечувальна діяльність має додатковий, допоміжний характер стосовно процесуальної діяльності суду, проте, є обов'язковою і необхідною для його ефективного функціонування.

Отже, організаційне забезпечення органів судової влади можна визначити як сукупність адміністративних, фінансових, інформаційних, організаційних та матеріально-технічних заходів, що реалізуються Державною судовою адміністрацією, мають позапроцесуальний характер впливу і спрямовані на створення та підтримання належних умов для ефективного функціонування органів судової влади.

Особливості юридичної природи феномену «організаційного забезпечення судової діяльності», а також тісні зв'язки між рівнем організаційного забезпечення суду і функціональною спроможністю судових установ відправляти правосуддя «породили» численні дискусії щодо коректності застосування поняття «організаційне забезпечення» до судової діяльності.

Тим більше, що ця проблема знайшла своє відображення в історичному ракурсі й була пов'язана як з еволюцією установ, що здійснювали зазначене «організаційне забезпечення», так зі змінною на законодавчому рівні понятійно-категоріального апарату стосовно процесу створення належних умов для діяльності судових установ.

У царській Росії значної популярності набув термін «судове управління»¹, який також було введено до наукового обігу радянської юридичної науки².

¹ *Фойницький И.* Курс уголовного судопроизводства / И. Фойницький. – СПб: Альфа, 1996. – Т. 1. – 1996. – С. 191.

² *Блинова Н.В.* Судебное управление в РСРП / Н.В. Блинова. – М.: Юридическая литература, 1962. – С. 301; *Ходыревский С.М.* Суд и судебное управление / С.М. Ходыревский. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 112 с.; *Карев Д.С.* Организация суда и прокуратуры в СССР / Д.С. Карев. – М.: Госюриздат, 1954. – С. 181–182; *Тарасенко Ф.Г.* Вопросы организации и деятельности советских судов / Ф.Г. Тарасенко. – М.: Госюриздат, 1958. – С. 74–76.

Після проголошення незалежності України робилися спроби обґрунтувати використання щодо процесу забезпечення діяльності судів поняття «управління судовими органами України»¹.

На сьогодні здебільшого науковці використовують термін «організаційне забезпечення»².

Проте навіть тепер не є поодинокими випадки вживання понять, відмінних від законодавчо визначеного, наприклад, «судове адміністрування»³, «організаційне управління в судах»⁴, «організаційне керівництво в судах»⁵, «судове управління»⁶.

Найбільш життєздатними альтернативними до законодавчо встановленого поняття «організаційне забезпечення» виявилися поняття «організаційне керівництво в судах», «організаційне управління в судах» та «судове управління». При цьому перші два за своїм змістом є практично ідентичними. Тому нами буде розглядатися одне з них, а саме – поняття «організаційне керівництво». Враховуючи подібність цих понять, результати аналізу терміна «організаційне керівництво» також можуть бути поширені і на поняття «організаційне управління».

Широке застосування терміна «організаційне керівництво в судах» було відображенням відповідних змін у законодавстві СРСР, що врегулювало питання організаційного забезпечення функціонування суду. Ці законодавчі новели були наслідком проведеної із 1958 р. до 1963 р. судової реформи, одним із результатів якої стало розформування органів юстиції, які на той час здійснювали забезпечення діяльності суду. Як наслідок – функцію забезпечення діяльності суду було передано до відання вищих судових інституцій. Організаційне забезпечення діяльності суду почало здійснюватися у рамках судової системи без залучення сторонніх суб'єктів до цього процесу. Таким чином, використання терміна «організаційне керівництво в судах» на той час відповідало інституційно-функціональним реаліям реалізації забезпечувальних заходів, а тому значною мірою було виправданим.

¹ Прийдак М.М. Управление судебными органами в Украине / М.М. Прийдак // Право України. – 1993. – № 7. – С. 31.

² Волков О.Ф., Захарова О.С., Іртегов В.К. та ін. Коментар до Закону «Про судоустрій України» / За заг. ред. В.Т. Маляренка. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 253–290; Фесенко Є.В., Рудюк Н.С., Селіванов А.О. та ін. Організація судової влади в Україні: Перший аналіз нормативного змісту Закону України «Про судоустрій України» / За наук. ред. А.О. Селіванова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 71–81.

³ Притика Д.М. Правові засади організації і діяльності органів господарської юрисдикції та шляхи їх удосконалення / Д. М. Притика. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 8.

⁴ Стефанюк В. Судова система України та судова реформа / В. Стефанюк. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 43.

⁵ Лебедев В. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития / В. Лебедев. – СПб.: Лань, 2001. – С. 239.

⁶ Лукашова Н.П., Малєєв А.Ю. Про деякі питання організації діяльності суду першої інстанції // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – № 1. – С. 44–47; Бринцев В.Д. Судове управління на регіональному рівні / В.Д. Бринцев // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – № 5. – С. 27–29; Притика Д. Правові проблеми судового управління / Д. Притика // Право України. – 2003. – № 3. – С. 32–39; Стрижак А.А. Державне управління в органах судової влади / А.А. Стрижак // Вісник Верховного Суду України. – 2003. – № 5. – С. 53–56.

Цей термін настільки прижився в науково-юридичному обігу, що навіть після відродження органів юстиції у 70-х роках ХХ століття все ще не вийшов із вжитку і використовується до сьогодні. Проте застосування цього поняття у сучасній юридичній науці аж ніяк не свідчить про уніфіковані підходи стосовно розуміння його змісту. Тому нам потрібно визначити зміст терміна «організаційне керівництво в судах» та встановити його співвідношення із категорією «організаційне забезпечення діяльності органів судової влади».

Згідно з тлумачним словником 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, щось¹.

У свою чергу поняття «організаційне керівництво в судах» чітко окреслює сферу такого керівництва, яке має здійснюватися в судах. Тобто в рамках суду, чи краще сказати, безпосередньо в самому суді, і ні в якому разі не виходити за його межі. Отже, будь-яка діяльність, що відбувається «стосовно суду», але не «в суді», не може вважатися такою, що охоплюється терміном «організаційне керівництво в судах».

З аналізу положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» випливає, що реалізація «організаційного керівництва в судах» здійснюється суддями, що призначені на адміністративні посади, до яких відносяться голова відповідного суду та його заступник. Йдеться, 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. 145 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» функція організаційного забезпечення діяльності органів судової влади покладена на Державну судову адміністрацію. Хоча цей нормативно-правовий акт не розкриває змісту поняття «організаційне забезпечення», ми можемо зробити висновки стосовно його змістовного наповнення, виходячи із аналізу повноважень Державної судової адміністрації, пов'язаних з організаційним забезпеченням діяльності органів судової влади. З огляду на ці повноваження поняття «організаційне забезпечення», як зазначалося вище, включає в себе сукупність адміністративних, фінансових, інформаційних, організаційних та матеріально-технічних заходів, що реалізуються Державною судовою адміністрацією, мають позапроцесуальний характер впливу і спрямовані на створення та підтримання належних умов для ефективного функціонування органів судової влади.

¹ Тлумачний словник української мови / За ред. В.С. Калашникова. – Харків: Прапор, 2002. – С. 430–431.

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 порівняно з поняттям «організаційне керівництво в судах» поняття «організаційне забезпечення» включає в себе більш широкий спектр діяльності. Головним чином організаційне керівництво в судах реалізується за допомогою комплексу адміністративних (управлінських) і організаційних повноважень суддівських органів чи суддів, що перебувають на адміністративних посадах, тоді як здійснення організаційного забезпечення, окрім адміністративних (управлінських) і організаційних повноважень, нерозривно пов'язане з реалізацією фінансових, інформаційних та матеріально-технічних заходів.

До цього варто додати, що термін «організаційне забезпечення» органів судової влади законодавець використовує винятково для характеристики діяльності Державної судової адміністрації.

З'ясувавши зміст понять «організаційне керівництво в судах» і «організаційне забезпечення», вважаємо за доцільне перейти до аналізу поняття «судове управління».

На думку Д. Притики, до предмета судового управління (адміністрування) відносяться питання: організації судових органів, добір суддів і народних засідателів; управління кадрами судових органів; перевірка організації роботи судових органів; вивчення і узагальнення судової практики; організація роботи з ведення судової статистики¹.

А. Стрижак вважає, що поняття «судове управління» за своїм змістом є найбільш об'ємним та включає в себе поняття «організаційне керівництво в судах» та «організаційне забезпечення»: «категорія «судове управління», яка застосовується у юридичній науці для характеристики організаційної діяльності із забезпечення роботи судів, має загальний характер і включає на сучасному етапі розвитку судової системи України як діяльність з організаційного керівництва в судах, так і організаційного забезпечення судів, а також здійснення відповідних установчих щодо судової влади функцій Верховною Радою України та Президентом України².

А. Хливнюк зазначає, що, «незважаючи на достатньо обмежену сферу судового управління, і в наш час існують думки, що словосполучення «управління судом» є неприйнятним³», однак далі за текстом своєї дисертаційної праці

¹ Притика Д. Правові проблеми судового управління / Д. Притика // Право України. – 2003. – № 3. – С. 32.

² Стрижак А.А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції: Дис... канд. юрид. наук / А. А. Стрижак. – К., 2005. – С. 34.

³ Хливнюк А.М. Правовий статус Державної судової адміністрації: Дис... канд. юрид. наук / А.М. Хливнюк. – К., 2009. – С. 47.

стверджує: «Термін «судове управління» є більш широким за своїм змістом, ніж «організаційне забезпечення діяльності судів». Термін «організаційне забезпечення діяльності судів» необхідно вживати тільки у відношенні тих органів, які прямо у законодавстві наділені правом (обов'язком) здійснювати організаційне забезпечення діяльності суддів (ДСА України, органи суддівського самоврядування, апарат суду). Що ж стосується «судового управління», то його поряд із зазначеними органами здійснює також Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України. Таким чином, ці поняття співвідносяться між собою як загальне («судове управління») і окреме («організаційне забезпечення»)»¹.

Разом з цим деякі вчені розглядають поняття «судове управління» і «організаційне забезпечення» як рівнозначні².

Ми вважаємо, що використання терміна «судове управління» щодо незалежної судової влади є недоречним і неприпустимим. З таким же успіхом можна було б використовувати терміни «законодавче управління», «виконавче управління».

Більш того, навіть саме поняття «судове управління» сформульовано досить невдало. Його конструкція дозволяє подвійність тлумачення. У першому випадку – як «управління судом». У другому випадку – як «управління, яке здійснює сам суд».

Тому, здійснюючи аналіз цього поняття, ми будемо досліджувати його зміст та доцільність використання щодо наведених нами позицій представників наукової спільноти.

Враховуючи те, що деякі із попередньо згаданих нами вчених вважають його ширшим та таким, що охоплює поняття «організаційне керівництво в судах» та «організаційне забезпечення», або ж, як вважають деякі інші вчені, що воно за своїм змістом є тотожним поняттю «організаційного забезпечення», у нас є достатні підстави вважати, що у наведених нами цитуваннях цей термін застосовується у значенні управління судом (позапроцесуального).

На нашу думку, позапроцесуальне управління судом має здійснюватися лише суддівськими органами чи суддями, що перебувають на адміністративних посадах. Розуміння «позапроцесуального управління судом» як такого, що реалізується суб'єктами державної влади, які не відносяться до органів судової влади, суперечить конституційному принципу незалежності судової влади та може бути розцінено як втручання в діяльність судової влади, оскільки в такій ситуації органи судової влади стосовно органів інших гілок державної влади виступатимуть у ролі об'єкта управління, що означатиме відсутність рівності між гілками влади.

¹ Хливнюк А.М. Правовий статус Державної судової адміністрації: Дис... канд. юрид. наук / А.М. Хливнюк. – К., 2009. – С. 50.

² Организационное руководство судами (судебное управление) / Под общ. ред. И.Д. Перлова. – М.: Юридическая литература, 1966. – С. 5; Алексеев В.Б., Батуров Г.П., Гравина А.А. и др. Организация судебной деятельности / Отв. ред. Г.П. Батуров. – М.: Юридическая литература, 1977. – С. 22–23.

Тому поняття судового управління (як позапроцесуального управління судом) може вживатися винятково у ракурсі реалізації суддівськими органами чи суддями, що перебувають на адміністративних посадах, адміністративно-організаційних повноважень у сфері організації діяльності суду.

Стосовно установчих функцій Верховної Ради і Президента України – то вони не є управлінськими за своєю правовою природою. Тому їх реалізація відповідними органами державної влади щодо суду не може розглядатися у площині позапроцесуального управління судом.

Якби це було так, то нам би довелося визнати, що реалізація Верховною Радою і Президентом України установчої функції стосовно органів виконавчої влади є управлінням виконавчою владою.

Організаційне забезпечення діяльності суду також не може розглядатися як категорія тотожна поняттю позапроцесуального управління судом, тому що у такому разі нам би довелося погодитися з тим, що організаційне забезпечення Верховної Ради України є «позазаконодавчим» управлінням законодавчою владою України. У свою чергу це б означало, що за аналогією із поняттям «судове управління» ми б могли обґрунтовано і «правомірно» використовувати поняття «законодавче управління».

У світлі наведених міркувань нам видається, що за своїм змістом поняття «судове управління» є найбільш подібним до поняття «організаційне керівництво в судах» та може вживатися щодо першого як синонімічна категорія.

Таким чином, поняття «судове управління» та «організаційне керівництво в судах» є тотожними та виражають «внутрішній» управлінський процес, який реалізується органами чи посадовими особами судової влади у рамках системи органів судової влади. В той же час поняття організаційного забезпечення органів судової влади є зовнішнім управлінським процесом, який скеровується у сферу створення і підтримання необхідних умов для функціонування суду, а не на сам суд.

На нашу думку, спільною об'єднувчою категорією для понять «судове управління», «організаційне керівництво в судах», «організаційне забезпечення органів судової влади» могло б стати поняття «державне управління у сфері організації діяльності органів судової влади».

ПРИЙМАЧЕНКО Д., ІГОНІН Р. Співвідношення понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління в судах» та «судове управління»

У статті розглядаються проблеми забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. У цьому контексті аналізується співвідношення понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління в судах» та «судове управління».

Ключові слова: організаційне забезпечення, організаційне управління, судове управління, суд.

ПРИЙМАЧЕНКО Д., ИГОНИН Р. Соотношение понятий «организационное обеспечение судов», «организационное управление в судах» и «судебное управление»

В статье рассматриваются проблемы обеспечения функционирования системы судов общей юрисдикции. В данном контексте анализируется соотношение понятий «организационное обеспечение судов», «организационное управление в судах» и «судебное управление».

Ключевые слова: организационное обеспечение, организационное управление, судебное управление, суд.

PRYIMACHENKO D., IGONIN R. The comparison of concepts "organizational support of courts", "organizational management in the courts" and "judicial control"

This article discusses the problems of organizational support of institutional functioning of the general courts of Ukraine. In this context the relation between the concepts "organizational support of courts", "organizational management in the courts" and "judicial control" are analyzed.

Key words: organizational support, organizational management, court management, court.