

4. Журко В.Ф. Внутриведомственный контроль и социалистическая собственность: [науч. издан.] / В.Ф.Журко, В.Б.Ястребов. – М.: Финансы, 1980. – 192 с.
5. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 412 с.
6. Шнейдер Х.Х. Контроль в советском государственном управлении (по материалам Эстонской ССР): автореф. дис... докт. юрид. наук. Тарту: Изд-во Тарт. ун-та, 1974. – 105 с.
7. Андрийко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции: [моногр.] / О.Ф. Андрийко – К.: Наукова думка, 1994. – 166 с.
8. Коросташова І.М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Коросташова І.М. – К., 2006. – 209 с.
9. Климов М.И. Контроль в системе советского государственного управления: автореф. дис...к-та юрид. наук: 12.00.02 / Акад. обществ. наук при ЦК КПСС – М., 1985. – 20 с.
10. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: [моногр.] / Л.А. Савченко. – Ірпінь: Академія державної податкової служби України, 2001. – 407 с.
11. Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. // Відомості Верховної Ради, 1993 № 13. – Ст. 111.
12. Федотов О.П. Перевірка фінансово-господарської діяльності суб'єктів ЗЕД з боку митних органів України: організаційно-правові аспекти / О.П. Федотов // Митна справа. – 2006. – № 3. – С. 12 – 27.
13. Порядок оформлення результатів невізних документальних перевірок з питань дотримання податкового валютного та іншого законодавства: Наказ Державної податкової адміністрації України від 10.08.2005 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sta.gov.ua>.
14. Про затвердження порядку контролю за додержанням ліцензіатами Ліцензійних умов провадження посередницької діяльності митного брокера: Наказ Державної митної служби України від 30 листопада 2009 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.customs.gov.ua>

УДК 347.99 (477)

ПРАВОВА ПРИРОДА ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Ігонін Р.В., к.ю.н., доцент

Національний університет державної податкової служби України

У даній статті розглядається проблема визначення правової природи Державної судової адміністрації. Увага акцентується на виконавчо – розпорядчій природі діяльності цього органу державної влади. На основі проведеного дослідження формулюються висновки, щодо місця Державної судової адміністрації в системі поділу державної влади.

Ключові слова: Державна судова адміністрація, судова влада, виконавча влада

Игонин Р.В. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СУДЕБНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Украина

В данной статье рассматривается проблема определения правовой природы Государственной судебной администрации. Внимание акцентируется на исполнительно - распорядительной природе деятельности этого органа государственной власти. На основе проведенного исследования формулируются выводы, касающиеся места Государственной судебной администрации в системе разделения государственной власти.

Ключевые слова: Государственная судебная администрация, судебная власть, исполнительная власть.

Igonin R.V. LEGAL NATURE OF THE STATE JUDICIAL ADMINISTRATION / National university of Tax Administration of Ukraine, Ukraine

In this article the problem of defining the legal nature of State Court Administration is considered. Attention focuses on the executive and administrative nature of this governmental agency. Based on the conducted research, author formulates conclusions regarding the place of the State Court Administration in the division of state power.

Key words: State Court Administration, judicial branch, the executive branch.

Метою цієї статті є аналіз сукупності ключових характеристик для дефініювання правової природи Державної судової адміністрації та формулювання науково обґрунтованих висновків, щодо місця цього органу в системі поділу державної влади.

Цілями даної статті є:

- аналіз позицій вчених, що стосуються окресленого питання;
- аналіз положень законодавства, що визначає засади функціонування Державної судової адміністрації;
- формулювання висновків, щодо правової природи Державної судової адміністрації.

Окремі проблеми функціонування Державної судової адміністрації були висвітлені в працях наступних науковців: К.Ф. Гуценка, В.В. Городовенка, М.П. Запорожця, В.С. Ковальського, Д.М. Притики, А.О. Селіванова, Н.В. Сибільова, В.В. Сердюк, А.А. Стрижака, В. Онопенка, С.Г. Штогун, А.М. Хливнюк.

Під час обговорення можливих напрямків реформування органу державної влади, що здійснює організаційне забезпечення органів судової влади, завжди, однією з найбільших проблем, є визначення правової природи цього органу. Суть даної проблеми зводиться до питання його ідентифікації в системі поділу державної влади, а її вирішення ускладнюється наявністю у вчених діаметрально протилежних поглядів щодо означеного питання.

Так, одні вчені обґрунтовували доцільність віднесення Державної судової адміністрації до органів судової влади [1, 6; 2, 149], у той час, як інші наполягали на виконавчо – розпорядчій природі діяльності цього державного органу і виключали можливість його віднесення до будь – якої іншої гілки влади окрім виконавчої [3, 10].

Вказана дихотомія вдало описана Р.О. Куйбідою «Складним є питання про співвідношення організаційного забезпечення судів зі сферою діяльності виконавчої та судової влади. Організаційне забезпечення судів за змістом є суто виконавчою діяльністю, тому віднесення їх до повноважень судів приводило б до змішування судової і виконавчої влади. Можливе й інше міркування: функція забезпечення діяльності органу невіддільна від основної діяльності органу, а тому має здійснюватися його підрозділом. Наприклад, організаційне забезпечення діяльності парламенту завжди здійснює його апарат, а не уряд. Однак, на відміну від парламенту, система судів є розгалуженою, тому діяльність щодо забезпечення кожного суду має бути скоординованою» [4, 168-169].

Відмітимо, що сам Р.О. Куйбіда був прибічником віднесення органу державної влади, який опікувався організаційним забезпеченням судів до виконавчої гілки влади і вважав неможливим включення такої структури до складу судової влади: «Виходячи з принципу розподілу влади, судові та управлінські функції не доцільно поєднувати в межах судової влади. Отож важливо максимально уніфікувати систему організаційного забезпечення усіх судів, увільнивши їх від цієї функції. Тому потрібно чітко розмежувати повноваження судів і органів виконавчої влади. Суди повинні здійснювати правосуддя, а державна судова адміністрація має відповідати за стан забезпечення діяльності судів. Саме такий розподіл гарантує максимальну незалежність суддів» [4, 172-173].

Не погоджуючись із позицією Р.О. Куйбіди, С.Г. Штогун стверджував, що: «вирішення питань соціально-економічного забезпечення суддів повинно бути доручено самостійному органу, який би не входив у систему ні законодавчої, ні виконавчої влади. Державну судову адміністрацію необхідно вивести із підпорядкування виконавчої влади і передати контроль за її діяльністю Верховному Суду України. При цьому статус державної судової адміністрації необхідно визначити як орган організаційного управління в системі судової влади. Саме за цих

умов може бути обмежено соціально-політичний аспект можливого тиску на суддів при прийнятті ними рішень» [5, 149].

Загалом підтримуючи погляди С.Г. Штогун, А.М. Хливнюк до цього додавала, що: «поставлені функції перед ДСА (Державна судова адміністрація) України, досить широкі повноваження, сама суть її діяльності та фундаментальний принцип правової держави – незалежність судової влади – свідчать про потребу виведення ДСА України з системи органів виконавчої влади і надання їй статусу державного органу в системі органів судової влади. ДСА України тоді зможе повністю «перейматись» проблемами судової влади, коли буде функціонувати в її середовищі» [6, 160].

Ми підтримуємо ідею, висловлену та обгрунтовану С.Г. Штогун, А.М. Хливнюк та іншими науковцями щодо підпорядкування Державної судової адміністрації судовій владі. Проте не можемо погодитися із позбавленням цього органу статусу органу виконавчої влади.

З прийняттям нового Закону України “Про судоустрій і статус суддів” [7] від 07.07.2010 питання про підпорядкування Державної судової адміністрації судовій владі було позитивно вирішено. Згідно з нормами даного законодавчого акта Державна судова адміністрація була виведена із під контролю Кабінету міністрів України та стала підзвітною з’їзду суддів України. Також, відповідно до положень Закону України “Про судоустрій і статус суддів” від 07.07.2010., змінився порядок призначення на посаду Голови Державної судової адміністрації, згідно з яким, тепер, він призначається і звільняється Радою суддів, а не Президентом України, як то передбачав попередній Закон України “Про судоустрій України”. Однак, незважаючи на те, що Закон України “Про судоустрій і статус суддів” від 07.07.2010., став значним кроком уперед на шляху удосконалення механізму організаційного забезпечення функціонування судів загальної юрисдикції, його недоліком було те, що він «обійшов своєю увагою» проблему визначення правової природи та місця цього органу державної влади в системі владних координат.

Згідно зі ст.146 Закон 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 в 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, у тому числі інших держав, з метою вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів;
- 12) організовує діяльність служби судових розпорядників;
- 13) затверджує положення про бібліотеку суду тощо [7];

Відповідно до ч.4 ст.147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Голова Державної судової адміністрації:

- 1) керує діяльністю Державної судової адміністрації України, несе персональну відповідальність за виконання покладених на неї завдань;
- 2) організовує роботу Державної судової адміністрації України;
- 3) призначає на посади та звільняє з посад працівників Державної судової адміністрації України; за поданням голови відповідного суду призначає на посади керівників апаратів апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів, Верховного Суду України, їх заступників та звільняє їх з цих посад;
- 4) призначає члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- 5) за поданням голови відповідного суду застосовує до керівників апаратів апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Верховного Суду України, їх заступників заохочення або накладає дисциплінарні стягнення відповідно до закону;
- 6) присвоює керівникам апаратів апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Верховного Суду України, їх заступникам ранги державного службовця відповідно до законодавства про державну службу;
- 7) затверджує положення про територіальні управління Державної судової адміністрації України та визначає службові обов'язки працівників Державної судової адміністрації України;
- 8) встановлює посадові оклади працівників Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь, присвоює їм ранги державного службовця, застосовує заохочення та накладає дисциплінарні стягнення відповідно до закону;
- 9) звітує про діяльність Державної судової адміністрації України перед з'їздом суддів України, інформує про діяльність Державної судової адміністрації України Раду суддів України та конференції суддів щодо питань організаційно-матеріального забезпечення діяльності судів відповідної судової спеціалізації;
- 10) бере участь у підготовці пропозицій до проекту Державного бюджету України щодо фінансування судової влади;
- 11) здійснює інші передбачені законом повноваження [7].

Аналіз повноважень Державної судової адміністрації та Голови Державної судової адміністрації переконливо свідчить, що виконавчо – розпорядча діяльність «лежить» в основі функціонування цього органу та, щодо нього, є визначальною. Виконавчо – розпорядчий характер діяльності Державної судової адміністрації є настільки очевидним, що не може бути спростованим з точки зору загальноприйнятих юридичною наукою парадигм та методологічних підходів.

З огляду на це, ми вважаємо, що Державна судова адміністрації в жодному випадку не може бути позбавлена статусу органу виконавчої влади.

Поряд із цим, ми не можемо погодитися з позицією А.М. Хливнюк, що: «встановлення підконтрольності ДСА (Державна судова адміністрація) України органу суддівського самоврядування із одночасним залишенням за нею статусу органу виконавчої влади видається недоцільним. Адже, найвищим органом у системі органів виконавчої влади згідно Конституції України є Кабінет Міністрів України, який може впливати на будь-який орган виконавчої влади. А тому прийняття такої норми призведе до встановлення подвійної підпорядкованості

ДСА України, що суперечить принципу поділу влади та не матиме позитивного впливу на її діяльність» [6, 161].

Ми переконані в тому, що є всі фактичні підстави для того, щоб Державна судова адміністрація, зберігаючи статус органу виконавчої влади, була підпорядкована судовій системі та незалежною від вищих органів виконавчої влади, оскільки далеко не всі державні органи виконавчої влади є інкорпорованими в систему державних органів виконавчої влади передбачену розділом VI Конституції України і пов'язані принципом «єдиначальності» стосовно Кабінету Міністрів України, а розділ VI Конституції, який визначає правові засади функціонування виконавчої влади не має виключного чи абсолютно визначеного характеру, щодо організаційних форм її здійснення.

Ст.113 Конституції України визначає Кабінет Міністрів України вищим органом у системі органів виконавчої влади. Проте, на нашу думку, поняття вищого органу в рамках окремої гілки влади стосовно українських правових реалій, не обов'язково має означати підпорядкування йому всіх інших органів державної влади, що відносяться до цієї ж гілки влади.

Так, Верховний Суд України визнається найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, проте вживання, в даному випадку поняття «найвищий», ні в якому разі, не є свідченням підпорядкування йому судів нижчих ланок судової системи.

Підкреслюємо, що ми розуміємо складність і делікатність питання визначення правової природи Державної судової адміністрації. Однак, у будь – якому випадку, для усунення протиріч та чисельних дискусій навколо цього питання нам не вдасться «замовчати» чи обійти своєю увагою зазначену проблему. Тим більше, що такий стан речей не може продовжуватися, оскільки законодавча невизначеність у даному питанні прямо суперечить конституційній визначеності стосовно системи поділу державної влади на три гілки влади – законодавчу, виконавчу і судову.

При цьому законодавець зобов'язаний враховувати реальну правову природу Державної судової адміністрації, виходячи із її повноважень, які, як нами зазначалося вище, «носять» виконавчо – розпорядчий характер. В іншому випадку, проблема двозначного тлумачення правової природи цього органу залишиться, а де-юре не відповідатиме де-факто.

Проте потрібно пам'ятати і про «тісний» зв'язок між Державною судовою адміністрацією і судом, який, також, має бути, належним чином, відображений у положеннях відповідного законодавства.

Разом із тим, Закон України “Про судоустрій і статус суддів” від 07.07.2010 визначає Державну судову адміністрацію лише як орган, що здійснює організаційне забезпечення судів. При цьому в зазначених законодавчих положеннях не вказується на його належність до тієї чи іншої гілки влади та, не дивлячись на «тісні» взаємозв'язки, що існують між ним та системою судів загальної юрисдикції, не визначається його місце щодо судоустрою України. З огляду на дану прогалину, ми пропонуємо визначити правовий статус Державної судової адміністрації як спеціального органу виконавчої влади в складі судоустрою України.

Нам можуть вказати на те, що до прийняття Закону України “Про судоустрій і статус суддів” від 07.07.2010, який визначив Державну судову адміністрацію не як орган виконавчої влади, а як просто орган, що здійснює організаційне забезпечення судів, не існувало достатніх правових підстав, для включення Державної судової адміністрації до складу судоустрою України, оскільки діяв пункт 9-2 статті 116 Конституції України, відповідно до якого Кабінет міністрів України призначав на посади та звільняв із посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входили до складу Кабінету Міністрів України.

Однак для питання збереження за Державною судовою адміністрацією статусу органу виконавчої влади в складі судоустрою, навіть на той час, зазначена ситуація не була безвихідною.

Дана проблема могла б бути розв'язана двома можливими способами: або змінити положення згаданого пункту Конституції (що не було реальним завданням, на час прийняття, цього

закону), або закріпити, на законодавчому рівні, за Державною судовою адміністрацією, запропонований нами статус спеціального органу виконавчої влади в складі судоустрою України.

Очевидно, що поняття «спеціального органу виконавчої влади в складі судоустрою України» є відмінним від поняття «центрального органу виконавчої влади».

У випадку застосування такого способу вирішення даної проблеми ми б, відразу, домоглися досягнення двоякого результату. З одного боку, було б збережено статус Державної судової адміністрації як органу виконавчої влади, яким він фактично і є. З іншого боку, підпорядкування Державної судової адміністрації судовій владі, із збереженням за нею статусу органу виконавчої влади не суперечило б положенням Конституції України.

Необхідно відмітити, що організаційно – функціональна модель усіх державних органів має бути підведена під один єдиний знаменник – поділ державної влади на ту кількість гілок влади, яка передбачена Конституцією. Якщо, на сьогодні, Конституція передбачає три гілки влади, то на законодавчому рівні належність кожного державного органу має бути чітко і обов'язково декларованою відповідно до даного розподілу. У противному разі практика державного будівництва може доволі далеко «віддрейфувати» від мети, принципів і напрямків, визначених для неї Конституцією України.

Вже, на даний час, існує значна кількість державних органів, що не повністю «вписуються» в конституційну модель поділу державної влади та викликають серйозні труднощі для дослідника – юриста чи правознавця – практика, який намагається ідентифікувати їх правовий статус, у рамках системи поділу влад, визначеної конституційно-правовими нормами.

Прикрою є та обставина, що навіть у самій Конституції ми можемо зустріти певну неоднозначність її положень стосовно визначеності правової природи окремих державних органів у контексті задекларованого принципу поділу гілок влади (наприклад: Президент України, Вища рада юстиції, система органів прокуратури, Національний банк України тощо).

Для подолання ситуації, що склалася в конституційно – правовому полі, або, необхідно, внести зміни до Конституції України щодо кількості гілок влади, або виходити з тієї кількості, яка є установленою цим нормативно – правовим актом та намагатися, на рівні законодавства, більш чітко визначати питання належності органу державної влади до тієї чи іншої гілки влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Онопенко В. Про основні тенденції здійснення правосуддя, причини кризових явищ у вітчизняному судочинстві та засади реформування судової системи України / В. Онопенко // Судоустрій та судочинство в Україні. – 2007. – № 1. – С. 5-9.
2. Футей Б. Верховенство права і незалежність судочинства / Богдан Футей // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 147-153.
3. Насадюк О. Хто забезпечує правосуддя? / Олексій Насадюк // Юридична практика (Судовий випуск). – № 1, (21) 29 січня 2008 року. – С. 10.
4. Куйбіда Р.О. Організація і розвиток сучасної судової системи: дис. ...кандидата юрид. наук: 12.00.10 / Куйбіда Роман Олексійович. – К., 2006. – 215 с.
5. Штогун С.Г. Правові проблеми організації і функціонування місцевих загальних судів: дис. ...кандидата юрид. наук: 12.00.10 / Штогун Сергій Григорович. – Х., 2004. – 245 с.
6. Хливнюк А.М. Правовий статус Державної судової адміністрації: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.10 / Хливнюк Алла Миколаївна. – К., 2009. – 254 с.
7. Закон України “Про судоустрій і статус суддів” від 07.07.2010 року // Вісник Верховної Ради України. – 2010. – №142. – Ст. 1125.