

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики
Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

навчальної дисципліни «Сучасні проблеми адміністративного судочинства України»
вибіркових компонент освітньої програми другого (магістерського) рівня вищої
освіти

262 Правоохоронна діяльність (Правоохоронна діяльність)

за темою № 3 – «Правовий статус Державної судової адміністрації України як
суб'єкта забезпечення функціонування адміністративної юстиції»

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 21 грудня 2023 року № 11

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 20 грудня 2023 року № 12

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 21 грудня 2023 року № 11

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 14 грудня 2023 року № 13

Розробники:

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, професор Панова Ірина Вікторівна.
2. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук Клубань Марія Володимирівна.

Рецензенти:

1. Перший заступник директора Національного наукового центру „Інститут судових експертиз ім.Засл.проф.М.С.Бокаріуса, доктор юридичних наук, професор Спіцина Г. О..
2. Доцент кафедри адміністративного права та процесу Факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент Казанчук І.Д.

План лекції

1. Історія створення Державної судової адміністрації України (ДСА України).
2. Місце та завдання Державної судової адміністрації України.
3. Характер та обсяг (коло) повноважень Державної судової адміністрації України.
4. Організація та структура Державної судової адміністрації України.

Рекомендована література:

Основна:

1. Адміністративне судочинство України: підручник / за аг. Ред.. О.М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 700 с.
2. Пономаренко Г.А., Комзюк А.Т., Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Административная юстиция в Украине: учебное пособие / под общ. ред. А.Т. Комзюк. М.: Прецедент, 2009. 198 с.
3. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. – М.: Норма, 2001. – 274 с.
4. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – К., 2003. – 17 с.
5. Риков В. Д. Деякі питання створення адміністративної юстиції в Україні // Правова держава. – 1999. – Вип. 9. – С. 171 – 175.
6. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник/ За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. – 526 с.
8. Фесенко Л. І. Європейський досвід функціонування спеціалізованих судових органів. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. Вип.55. Одеса : Юридична літ-ра, 2010. С. 11–20. 5.
9. Пипяк М. І. Адміністративний суд в системі державних органів України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2016. 198 с.
10. Дорош В. С. Міжнародне адміністративне судочинство в захисті прав людини. Філософські та методологічні проблеми права. 2014. Вип. 1. С. 151-162.

Додаткова:

1. Адміністративне право України: підручник / під заг. ред. академіка С. В. Ківалова. – О.: Юрид. л-ра., 2003. – 892 с.
2. Ківалов С. В. Адміністративне процесуальне право: предмет, джерела, правовідносини // Наук. пр. Одес. нац. юрид. акад. – 2005. – № 4. – С. 3 – 9.
3. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади в судах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Х., 2003. – 19 с.
4. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення і здійснення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Х., 2006. – 19 с.

5. Шемшученко Ю.Адміністративна юстиція // Юридична енциклопедія. – Т. 1. – К.: Укр. енцикл., 1998. – С. 47 – 48.

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

1. Пошукова система Google Академія (Google Scholar) - <http://scholar.google.com>
2. Сайт «Научная сеть» - <http://www.nature.ru/>
3. Сайт «Brain Maps» - <http://brain-maps.org/>
4. Сайт «Cyberleninka» - <https://cyberleninka.ru/>
5. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського. <http://www.nbuv.gov.ua/>

Текст лекції

1. Історія створення Державної судової адміністрації України (ДСА України).

Державна судова адміністрація (ДСА) України була створена в 2002 році відповідно до пункту 16 Статті 106 Конституції України та Статті 125 Закону України «Про судоустрій» Указом Президента 780/2002 від 29 серпня 2002 р. За одинадцять років до цього, 24 серпня 1991 року Верховна Рада України прийняла Акт проголошення незалежності, прискоривши цим розвал Радянського Союзу та створення незалежної держави України. За наступне десятиліття новий уряд розширив юрисдикцію судів у відповідь на зростаючу потребу громадян молодії демократії в розумному вирішенні конфліктів й ефективному відправленні правосуддя. Зростаюча завантаженість судів справами випробовувала існуючу інституційну структуру на міцність. Уряд відреагував призначенням додаткових суддів і працівників апарату суду; він тоді не передбачив потреби задоволення вимог до управління, адміністрування та фінансування цієї великої системи судів. Не передбачив він також і потреби розпочати процес планування та бюджетування для додаткових приміщень судів, у яких розглядаються все більші обсяги справ. Наслідком недостатнього виділення коштів та поганого управління бюджетом у деяких регіонах стало передчасне виснаження судами свого фінансування та вимушені затримки в діяльності та виплаті заробітної плати

суддям і працівникам апарату суду. Проблема загострювалася неналежними практиками і процедурами бухгалтерського обліку, через що адміністративний персонал був не в змозі точно розрахувати бюджет суду та розрахуватися за фінансовими зобов'язаннями. Закони, нашвидкуруч уведені в дію Верховною Радою та указами Президента в середині 1990-х років у спробі подолати проблему, мали мінімальний вплив, оскільки більшість шкоди вже було завдано.

Створення Державної судової адміністрації (ДСА) в 2002 році стало більш розважливим та організованим довгостроковим кроком у відповідь на такий брак адміністративної спроможності. У підпорядкуванні ДСА виснаженій, нестабільній, еволюціонуючій судовій системі було мало сенсу, тому її ввели до підпорядкування та під контроль Кабінету Міністрів. За своїми функціями ДСА повинна була контролювати, сприяти та здійснювати моніторинг ефективного адміністрування розгалуженої системи судів у країні. І хоча в назві не було жодного посилання на приналежність до міністерства, ДСА виконувала міністерські функції задоволення потреб судової системи. Певною мірою, вона мала слугувати еквівалентом судового міністерства.

До створення ДСА контроль та надання адміністративних послуг судам частково здійснювало Міністерство юстиції України через свій центральний апарат і територіальні управління. Також ці функції були частково покладені на голів судів, які, відповідно до розповсюдженої організаційної моделі континентальної Європи, виконували подвійну роль – одночасно були старшими судовими чиновниками і керівниками у своїх судах та головними адміністративними чиновниками. Обов'язки останніх включали виконання всіх несуддівських функцій, пов'язаних із судами як організаціями, включаючи управління кадровими ресурсами, ведення матеріалів справ/архівів, фінансування і бюджетування, автоматизацію, обслуговування приміщень, забезпечення безпеки, транспортування, планування тощо. Намагання виконувати ці адміністративні обов'язки поряд зі здійсненням своїх суддівських функцій часто призводило до адміністративних труднощів і затримок у діяльності, частково через те, що не всі голови судів мали відповідні знання або

досвід адміністративного менеджменту; вони вчилися на практиці, що без компетентних наставників не є ефективною моделлю навчання. Окрім цього, більшість адміністративного персоналу або взагалі не мали, або мали недостатньо відповідного професійного досвіду та знань основ та суті судового адміністрування.

Центральний апарат нової Державної судової адміністрації знаходився в Києві, але слідуючи практиці інших міністерств, мав 27 територіальних управлінь, по одному в кожній із 24 областей України, Автономній республіці Крим, містах Києві та Севастополі. Де було можливо, ці територіальні управління розміщувалися в межах існуючих судових приміщень в обласних центрах, що забезпечувало тісні контакти, надання допомоги та здійснення контроль для виконання ключових адміністративних функцій. Після їх створення та введення в дію голови місцевих судів загальної юрисдикції, багато з яких до цього були в розпачі, залишившись сам на сам із завалами невирішених справ, недосвідченими новими суддями та нетерплячою громадськістю, відчували полегшення і підтримку. З адміністративною підтримкою ДСА голови судів отримали змогу більше зосередитися на своїй ролі керівника й судді.

Новий центральний апарат ДСА отримав ключову роль у розробці проектів положень та впровадженні нових положень, які формували нові національні адміністративні підходи і процедури, перш за все, для понад 600 українських місцевих судів загальної юрисдикції. До сфери управління ДСА частково входили господарські суди та всі апеляційні суди, які продовжували самі вести свою адміністративну діяльність, включаючи бюджетування та фінансовий менеджмент. Зі створенням нових адміністративних місцевих і апеляційних судів у 2006 році, їм було надано той же рівень самоврядування, що й господарським судам.

Обов'язки центрального апарату ДСА включали підготовку зведеного бюджетного запиту для судів усієї судової системи та захист цього запиту на різних етапах його розгляду Міністерством фінансів, Кабінетом Міністрів та Верховною Радою. Попри те, що представники таких органів системи судового

самоврядування, як З'їзду суддів і Ради суддів України, мали консультативну роль, ДСА виступала першим представником і посередником судової системи з питань бюджету в Кабінеті Міністрів і Верховній раді. Для порівняння, делегування первинних функцій бюджетування судової системи міністерству юстиції донедавна було загальною практикою в урядах країн континентальної Європи та деінде. В Україні делегування цієї функції новій Державній судовій адміністрації, що не входила до структури міністерства юстиції та була підпорядкована Кабінету Міністрів, було винятковим випадком, що відображало визнання урядом судової системи як головного самостійного компоненту.

До 2010 р. судова система стабілізувалася та стала більш зрілою. 2 липня 2010 року Президент України підписав далекоглядний Закон України № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон), який, серед інших ключових заходів зміцнення інституційної незалежності судової системи (i) вивів ДСА з-під контролю і підпорядкування Кабінету Міністрів до З'їзду суддів і (ii) перевів ДСА як юридичну особу з виконавчої до судової гілки влади. Закон також перевів усі територіальні управління ДСА до судової гілки влади. Закон відновив роль ДСА як первинного представника і посередника судової системи з питань бюджетування в переговорах із Кабінетом Міністрів і Верховною Радою.

Такий перехід був вагомою перемогою для судової гілки влади в зміцненні своєї інституційної незалежності. Однак, це також призвело до того, що ДСА, позбулася свого статусу та повноважень органу виконавчої гілки влади, що впливали з цього статусу. Більше того, перехід відбувся в пік глобальної економічної кризи, і з огляду на суворі економічні перспективи та стрімке зниження дохідної частини бюджету уряду, було проведено значне скорочення персоналу, внаслідок чого ті, хто залишились, були пригнічені та обтяжені додатковими обов'язками. 2 жовтня 2010 року Рада суддів затвердила Положення № 12 «Про Державну судову адміністрацію України», в якому окреслено роль і функції ДСА України. Контроль та нагляд за повсякденною діяльністю ДСА належав Раді суддів України, вищому органу суддівського самоврядування в період між з'їздами суддів. 5 квітня 2011 року ДСА України

затвердила Наказом № 82 Положення «Про територіальні управління Державної судової адміністрації України», де окреслено роль і функції територіальних управлінь ДСА України.

Загалом, перехід від виконавчої до судової гілки влади був тяжким. Заступник голови ДСА України зазначив, що впродовж останніх двох років у центральному апараті ДСА плинність кадрів становила 60-70%. Деяких працівників звільнили за неналежне виконання обов'язків. Інші перейшли на посади в новостворених вищих судах. Ще інші перейшли до Вищої кваліфікаційної комісії. Плинність кадрів у деяких управліннях ДСА сягала 90%. Така втрата досвідчених працівників ДСА та їх заміна новим недосвідченим персоналом породила проблему, оскільки начальники управлінь повинні були набирати і навчати нових працівників.

2. Місце та завдання Державної судової адміністрації України.

Відповідно до Положення про Державну судову адміністрацію, яке затверджене рішенням Ради суддів України від 22 жовтня 2010 року № 12, Державна судова адміністрація України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, рішеннями з'їзду суддів України та Ради суддів України.

Державна судова адміністрація - це орган судової влади, що здійснює від імені держави функції у сфері організаційного забезпечення діяльності судів з метою створення належних умов функціонування судової влади.

Відповідно до даних з офіційного веб-порталу судової гілки влади, Державна судова адміністрація України - це орган у системі судової влади України, що здійснює організаційне забезпечення діяльності органів судової влади з метою створення належних умов функціонування судів і діяльності суддів, представляє суди у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування в межах повноважень, установлених

законом.

Таким чином, можна дійти висновку, що Державна судова адміністрація - це суб'єкт публічної адміністрації, що в порядку, визначеному законодавством, здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади, з метою створення належних умов функціонування здійснення судочинства, а також забезпечення законних інтересів держави та суспільства в цілому.

Для подальшого вивчення особливостей Державної судової адміністрації України у сфері забезпечення діяльності адміністративних судів, необхідно визначитись з поняттям та характеристиками адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації.

Досить цікавою є точка зору А.Л. Борко щодо правового статусу Державної судової адміністрації, який вважає, що особливістю сучасного адміністративно-правового регулювання організації та діяльності Державної судової адміністрації України є законодавча невизначеність її статусу у системі органів державної, адже чітке законодавче формулювання статусу Державної судової адміністрації України не тільки є необхідним кроком забезпечення конституційного поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки, але й виступає базисом відносин Державної судової адміністрації України з іншими органами державної, насамперед, виконавчої і судової влади, визначає характер її повноважень.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» визначено статус Державної судової адміністрації, а саме: Державна судова адміністрація України є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом. Державна судова адміністрація України підзвітна Вищій раді правосуддя у межах, визначених законом.

Вчений В.О. Кібець визначає адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації як комплекс суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у правовідносинах між суб'єктами права у сфері суддівського

адміністрування, і які належним чином закріплені в законодавстві України.

Отже, адміністративно-правовий статус державної адміністрації полягає у сукупності повноважень, які надані відповідним посадовим особам - державним службовцям для виконання відповідних завдань і функцій, що закріплені у нормативно-правових актах, які регламентують діяльність Державної судової адміністрації.

Державну судову адміністрацію України очолює Голова Державної судової адміністрації України, який керує діяльністю та організовує роботу Державної судової адміністрації України.

Посадові особи Державної судової адміністрації України, її територіальних управлінь є державними службовцями.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів відповідно до Конституції України. Забезпечення функціонування судової влади передбачає: окреме визначення у Державному бюджеті України видатків на утримання судів не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону; законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування судів; гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів. Державна судова адміністрація України та інші органи державної влади і органи місцевого самоврядування беруть участь в організаційному забезпеченні діяльності судів у випадках і порядку, визначених законами.

Основні завдання Державної судової адміністрації полягають у здійсненні організаційного забезпечення функціонування суду та забезпечення фінансування органів судової влади, суддівського самоврядування, а також всіх інших суб'єктів публічної адміністрації, які виконують свої повноваження у сфері здійснення правосуддя. При цьому слід окремо виділяти організаційне та фінансове забезпечення, яке здійснюється Державною судовою адміністрацією як відносно відокремленою інституцією. Це пов'язано з особливим статусом Державної судової адміністрації як головного розпорядника бюджетних коштів.

Тобто Державна судова адміністрація виступає як суб'єкт правовідносин у сфері організаційно-правового забезпечення діяльності суду (особливості здійснення яких визначаються повноваженнями, що закріплені у законодавстві про судоустрій і статус суддів та положенні про Державну судову адміністрацію), а також суб'єктом фінансово-публічних правовідносин (які виконуються не лише відповідно до законодавства про судоустрій і статус суддів, а також згідно з законодавством, що регулює бюджетні правовідносини).

3. Характер та обсяг (коло) повноважень Державної судової адміністрації України.

Державна судова адміністрація України є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом.

Державна судова адміністрація України підзвітна Вищій раді правосуддя у межах, визначених законом.

Державна судова адміністрація України має територіальні управління. Рішення про утворення територіальних управлінь та визначення їх кількості приймається Державною судовою адміністрацією України за погодженням з Вищою радою правосуддя.

Правовий статус посадових осіб Державної судової адміністрації України, її територіальних управлінь визначається Законом України "Про державну службу".

Державна судова адміністрація України є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, самостійний баланс та рахунки в органах Державної казначейської служби України.

Положення про Державну судову адміністрацію України та типові положення про її територіальне управління затверджуються Вищою радою правосуддя після консультацій з Радою суддів України.

Повноваження Державної судової адміністрації України

Державна судова адміністрація України:

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, 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 у 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;

7) готує бюджетний запит;

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

9) забезпечує впровадження електронного суду; здійснює заходи щодо організації обміну електронними документами між судами та іншими державними органами і установами;

10) забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень та Реєстру електронних адрес органів державної влади, їх посадових та службових осіб, забезпечує функціонування системи відеоконференц-зв'язку для участі осіб у засіданні суду в режимі відеоконференції;

- 11) взаємодіє з відповідними органами та установами, в тому числі інших держав, з метою вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів;
- 12) розробляє та затверджує за погодженням із Вищою радою правосуддя Типове положення про апарат суду;
- 13) організовує діяльність служби судових розпорядників;
- 14) контролює діяльність Служби судової охорони;
- 15) затверджує положення про бібліотеку суду;
- 16) здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Державної судової адміністрації України;
- 17) здійснює інші повноваження, визначені законом.

4. Організація та структура Державної судової адміністрації України.

ДСА складається з двох основних організаційних компонентів: центрального апарату, розміщеного в Києві, та мережі з 27 територіальних управлінь, розміщених по всій країні, по одному в кожній з 24 областей, містах Києві та Севастополі й Автономній республіці Крим. Начальник Управління організаційного забезпечення діяльності Державної судової адміністрації України зазначив, що в центральному апараті наразі працює 151 співробітник, а в територіальних управліннях – 544.

Основною метою центрального апарату ДСА є сприяння ефективному здійсненню правосуддя в судах України. Успішне досягнення цієї мети передбачає тісну співпрацю і підтримку голів судів та керівників апаратів судів через надання продуктів, послуг, консультацій у ключових галузях функцій та діяльності, не пов'язаними з обов'язками судді. Попри те, що первинною функцією судів є відправлення правосуддя через справедливе вирішення спорів та винесення справедливих рішень щодо порушень, вони можуть ефективно виконувати цю функцію лише в разі забезпечення необхідних умов для функціонування. Це включає виконання таких передумов, як наявність кабінетів та зал судових засідань, електроенергії, вентиляції / опалення / кондиціонування, водопостачання. Сюди також входить забезпечення документообігу, сповіщення

сторін, забезпечення явки та захисту свідків, підтримка комп'ютерних систем, професійний і кваліфікований апарат суду, судді, охорона.