

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.56

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v3.2022.7>

С. О. Халюк

orcid.org/0000-0003-1338-5117

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного права та прав людини

Національної академії внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ:
ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

Постановка проблеми. Досліджуючи систему повноважень Вищої ради правосуддя, можна дійти висновку, що вся їх сукупність носить багатofункціональний характер. Обґрунтовуючи такий підхід, ми виходимо з положень Конституції України (ст. 131) та Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року (ст. 3), в яких міститься вся сукупність повноважень Вищої ради правосуддя. У цьому зв'язку, з нашої точки зору, варто окремо виділити організаційні повноваження Вищої ради правосуддя в Україні. Вважаємо, що виокремлення організаційних повноважень Вищої ради правосуддя є доцільним як з наукової, так і з практичної точки зору з метою удосконалення конституційно-правового статусу цього органу. Важливо зазначити, що єдиного нормативно-визначеного чи доктринально-опрацьованого підходу щодо організаційних повноважень немає. А тому постає необхідність у повноцінному аналізі означеної категорії з метою формування чіткої дефініції «організаційних повноважень Вищої ради правосуддя» та їх систематизації.

Ступінь розробки проблеми. Дослідженню окремих аспектів конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя та повноважень цього органу приділяли увагу як науковці, так і юристи-практики. А тому методологічну основу нашого дослідження становлять праці таких учених, як О.А. Боровицького, Л.В. Ватаманюк, Р.З. Голобутовського, В.В. Городовенка, В.В. Долежана, В.О. Євдокимова, Р.В. Ігоніна, М.І. Козюбри, Ю.О. Косткіної, І.В. Назарова, В.Т. Нора, Д.В. Приймаченка, С.В. Прилуцького, С.В. Ревера, О.Ф. Скакун, В.І. Татькова, Ю.М. Тодики, В.Л. Федоренка, М.І. Хавронюка, Щерблюк О.В. та ін.

Метою цієї статті є комплексне дослідження поняття «організаційних повноважень Вищої ради правосуддя», а також систематизації таких повноважень для формування наукової доктрини щодо удосконалення конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя в Україні.

Виклад основного матеріалу. Загалом можна констатувати, що поняття «організація» має достатньо широке застосування у багатьох науках (філософії, економіці, соціології та ін.) і в практичній діяльності. Це поняття багатозначне. Проте в нашому дослідженні ми, найперше, звернемо свою увагу на науковий доробок у сфері управління, галузевих юридичних наук, абстрагуючись від специфіки сфери для виділення сутнісних характеристик поняття «організаційні повноваження». Так, енциклопедичний словник визначає «організацію» як «процес або сукупність дій, що ведуть до утворення і вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого» [1, с. 931]. Відповідно до юридичної енциклопедії «організація» – це «вибір форм, методів і засобів удосконалення будь-якої діяльності» [2, с. 294].

В «Економічному словнику» «організація» (англ. organization) визначена як ознака (властивість) явищ, речей, подій, що розглядаються як система, яка визначає взаємозалежну поведінку частин цілого; форма об'єднання людей для їхньої спільної діяльності в рамках структури; установа, покликана виконувати задані функції, вирішувати встановлене коло завдань, наприклад, школа, інститут, банк, урядова установа; процес делегування завдань і повноважень (звичайно підлеглим) для досягнення цілей організації [3, с. 213]. Таким чином, організація – це процес, який полягає у систематичній взаємозалежній координаційній діяльності групи осіб в рамках структури чи установи з метою виконання визначених функцій шляхом вибору необхідних форм, методів і засобів здійснення та удосконалення такої діяльності.

При цьому, звернувшись до чинного законодавства у сфері судоустрою, можна визначити нормативну основу організаційних повноважень Вищої ради правосуддя. Відповідно до статті 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року, єдність системи судоустрою забезпечується, в тому числі, єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності судів. До того ж стаття 48 згаданого Закону передбачає,

що незалежність судді визначається, зокрема, окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом. Також стаття 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року передбачає, що в Україні діє єдина система забезпечення функціонування судової влади – судів, органів суддівського врядування, інших державних органів та установ системи правосуддя. Тож законодавець відносить Вищу раду правосуддя до системи органів, що беруть участь в організаційному забезпеченні діяльності судів, а тому, це опосередковано передбачає наявність відповідних повноважень. З цього приводу Д.В. Приймаченко та Р.В. Ігонін зауважують, 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 [4, с. 60]. На думку О.В. Щерблюк, систему забезпечення організації судоустрою становить сукупність визначених державою ресурсів (фінансових, матеріальних, технічних, інформаційних, управлінських, кадрових), які спрямовані на реалізацію функцій і завдань судоустрою та підтримки його у належному стані, а основними підсистемами (видами) її є: 1) організаційно-кадрова; 2) матеріально-технічна; 3) наукова; 4) інформаційно-аналітична; 5) нормативно-правова; 6) фінансова [5, с. 99].

Водночас Р.З. Голобутовський висловив власну позицію, яка полягає в тому, що переважна більшість повноважень Вищої ради правосуддя пов'язана із вирішенням питань про застосування до суддів заходів юридичної відповідальності, хоча значне коло її функцій у сфері публічної служби є організаційними [6, с. 60].

Таким чином є підстави зазначити, що «організаційні повноваження Вищої ради правосуддя» являють собою сукупність прав та обов'язків, реалізація яких передбачає системний регулюючий скоординований вплив, що функціонально спрямований на забезпечення незалежності судової влади, забезпечення її підзвітності перед суспільством, добору суддів та додержання професійної етики в діяльності суддів і прокурорів та передбачають окремі напрями розпорядчого, фінансового, інформаційного, матеріально-технічного характеру. При цьому «організаційні повноваження» відображають сутнісні характеристики виокремленої групи повноважень, що є складовою вищого порядку – конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя.

Сформульоване поняття «організаційних повноважень» дає підстави приділити увагу систематизації цих повноважень Вищої ради правосуддя. Слід зазначити, що С.В. Ревер здійснив спробу виокремити організаційні повноваження

Вищої ради правосуддя. На думку науковця, до розглянутих повноважень потрібно віднести: 1) затвердження або погодження нормативних актів у сфері організації діяльності органів судової системи України: Положення про єдину судову інформаційну (автоматизовану) систему, Положення про державну судову адміністрацію України та типового положення про її територіальні управління, Положення про Службу судової охорони тощо; 2) участь у вирішенні бюджетних питань органів та установ судової системи України; 3) затвердження нормативів кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів; 4) вирішення питань кадрового забезпечення [7, с. 59–60]. Сприймаючи таку позицію науковця потрібно ще раз підкреслити змістовну різнонаправленість організаційних повноважень Вищої ради правосуддя, а тому основою нашої систематизації є функціональна спрямованість організаційних повноважень Вищої ради правосуддя. А тому враховуючи характер та зміст організаційних повноважень Вищої ради правосуддя, а також послуговуючись науковими підходами вчених, вважаємо за доцільне виокремити такі функціональні напрями в системі організаційних повноважень Вищої ради правосуддя як організаційно-розпорядчий, організаційно-фінансовий та організаційно-комунікаційний.

Аргументуючи виокремлення організаційно-розпорядчого напрямку звернемося до основ теорії державного управління. Адже загальна сукупність організаційно-розпорядчих повноважень реалізується методами, прийомами та способами у сфері управління. При цьому, ефективність управління неможливо досягнути без раціональної побудови структури організації та управління. Під час здійснення державного управління у сфері організації та забезпечення діяльності органів правосуддя провідне місце належить саме організаційним формам, завдяки яким налагоджуються функціональні зв'язки між елементами судової системи, підтримується необхідний режим її життєздатності [8, с. 257]. Водночас адміністративні методи управління, які ще називають організаційно-розпорядчими, пронизують усі відносини у сфері державного управління. Це сукупність прийомів, впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загальноорганізаційних принципів управління. Характерною особливістю адміністративних методів державного управління є, зокрема, прямий вплив на керований об'єкт шляхом установлення його повноважень (прав і обов'язків) [9, с. 273–274]. Крім того, до адміністративних методів належать: формування організаційних структур органів управління; затвердження адміністративних норм і нормативів, видання наказів та розпоряджень; підбір і розста-

новка кадрів; розроблення положень, посадових інструкцій; контроль за їх виконанням [10, с. 21]. Таким чином, на підставі вищесказаного можемо виокремити організаційно-розпорядчі повноваження Вищої ради правосуддя, реалізуючи які вона затверджує, наприклад Положення про Державну судову адміністрацію України та типові положення про її територіальні управління після консультацій з Радою суддів України; Положення про Службу судової охорони за поданням Голови Служби судової охорони, погодженим з Державною судовою адміністрацією України; Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя за поданням Державної судової адміністрації України після консультацій з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби тощо. Також на виконання розглянутих повноважень Вища рада правосуддя погоджує: Типове положення про апарат суду, яке затверджує Державна судова адміністрація України; рішення про утворення територіальних управлінь та визначення їх кількості, яке приймається Державною судовою адміністрацією України; Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників, яке затверджує Голова Державної судової адміністрації України. Крім того, Вища рада правосуддя у сфері реалізації зазначених повноважень визначає: кількість суддів у суді з урахуванням консультативного висновку Державної судової адміністрації України в порядку, визначеному Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року; за поданням Голови Державної судової адміністрації України граничну чисельність працівників Державної судової адміністрації України, у тому числі її територіальних управлінь.

Вищевказані організаційно-розпорядчі повноваження Вищої ради правосуддя носять, з нашої точки зору, внутрішньосистемний міжінституційний характер та безпосередньо пов'язані з діяльністю, в першу чергу, Державної судової адміністрації, а також Ради суддів України.

У системі організаційних повноважень Вищої ради правосуддя варто виокремити ще один функціональний напрям – організаційно-фінансові повноваження. Запропоновані організаційно-фінансові повноваження Вищої ради правосуддя тісно пов'язані з організаційно-розпорядчими. Адже, в широкому розумінні, фінансове забезпечення організації судоустрою в Україні полягає в адмініструванні фінансових ресурсів (бюджетних та позабюджетних), створенні фінансових механізмів та процедур, які відповідають міжнародним стандартам, що сприятимуть ефективному функціонуванню судоустрою [7, с. 79]. А тому підставою для

виділення окремого напрямку в межах організаційних повноважень Вищої ради правосуддя стали певні передумови. По-перше, питання організації фінансування судової влади та її окремих органів має власну специфіку в предметі правового регулювання, який потребує окремого аналізу. По-друге, виокремлення окремого напрямку зумовлено також низкою міжнародних стандартів у цій сфері, що впливає зі специфіки предмету правового регулювання. По-третє, законодавство кожної окремої держави передбачає індивідуальний підхід до повноважень судових рад у частині забезпечення фінансування судової влади як обов'язкової складової її незалежності. При цьому є підстави стверджувати про наявність законодавчо встановленого паритету для всіх органів державної влади стосовно запровадження єдиних принципів бюджетного фінансування, що ґрунтуються на єдності державної влади. У цьому аспекті здійснення останньої на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову влади жодним чином не впливає на рівність їх представників за ознакою належності до того чи іншого виду влади. Очевидно, що у правовій державі навіть цю найменшого відповідного дисбалансу бути не може [11, с. 342–343].

Відповідно до міжнародних стандартів, судові органи користуються бюджетною самостійністю для того, щоб судді могли належним чином реагувати на внутрішній та зовнішній тиск. Мінімальною умовою незалежності судових органів є їхнє стійке фінансове становище. Належний бюджет, заснований на об'єктивних та прозорих критеріях, робить судові органи менш вразливими щодо неналежного впливу і, водночас, може гарантувати чесність, непідкупність та компетентність суддів за допомогою належного розподілу ресурсів на заробітну плату суддів та їхнє навчання. При цьому фінансування судової системи, управління судами та підготовка суддів повинні бути повністю або частково під контролем судових рад або аналогічних незалежних та автономних органів [12].

Таким чином, організаційно-фінансові повноваження Вищої ради правосуддя – це сукупність прав та обов'язків, наявність яких зумовлена міжнародними стандартами та чинним національним законодавством у сфері реалізації функцій головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення своєї діяльності, участі у визначенні видатків Державного бюджету України на утримання судів, органів та установ системи правосуддя відповідно до Бюджетного кодексу України та узгодження перерозподілу бюджетних видатків між судами, крім Верховного Суду у визначеному порядку.

Наступним функціональним напрямом організаційних повноважень Вищої ради правосуддя є організаційно-комунікаційний. Утворення цього напрямку в межах організаційних повно-

важень обумовлений змістовним наповненням таких понять як «організація» та «комунікація». З приводу «організації» вже йшлося. Щодо комунікації, то це процес, що полягає у взаємодії, як мінімум, двох активних суб'єктів, адже взаємодія влади з цільовими аудиторіями, якими можуть виступати як громадяни, так і громадські організації та засоби масової інформації, є безперервним обміном соціальною інформацією, який здійснюється завдяки наявності комунікативного ланцюжка. При цьому відзначається, що ефективність функціонування суб'єктів комунікації залежить від якісного зворотного зв'язку [13, с. 94].

Крім того, функціонування будь-якої організації (урядової, бізнесової чи суспільно-політичної структури) прямо й безпосередньо залежить від системи збирання, оброблення й аналізу інформації. Збирання, оброблення та інтерпретація інформації – найважливіші етапи, оскільки від вірогідності інформації залежить характер прийнятих рішень, а відтак – і ефективність управління будь-яким об'єктом. А тому і діяльність Вищої ради правосуддя варто розглядати через призму принципу транспарентності судової влади (складовими елементами якого є засади відкритості, прозорості, гласності, доступності тощо). Дотримання принципу транспарентності є вагомим не тільки в аспекті інформування соціуму про діяльність судової гілки влади загалом, а й виступає необхідною складовою забезпечення належної взаємодії органів судової системи між собою та з іншими органами державної влади зокрема. Відтак, організаційно-комунікаційні повноваження Вищої ради правосуддя забезпечують взаємодію цього органу з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами в системі правосуддя, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності, які зобов'язані давати відповіді на запити Вищої ради правосуддя, з міжнародними організаціями, а також з фахівцями та експертами, яких Вища рада правосуддя, відповідно до чинного законодавства України, має право залучати для здійснення своїх завдань та функцій [14, с. 47].

Таким чином, узагальнюючи, зауважимо, що організаційно-комунікаційні повноваження Вищої ради правосуддя пов'язані з визначеним порядком її звітності, взаємодією з іншими органами та установами системи правосуддя, органами державної влади, місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства та наданням консультативних актів в межах визначених законом. Враховуючи вищевказане, вважаємо, що організаційно-комунікаційні повноваження Вищої ради правосуддя – це сукупність прав та обов'язків, реалізація яких спрямована на досягнення транспарентності судової влади загалом, та Вищої ради правосуддя

зокрема, шляхом надання повної, об'єктивної і належної інформації щодо діяльності та взаємодії з іншими органами та установами системи правосуддя, органами державної влади, місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства у визначених законом межах.

Висновки. Враховуючи вищевикладене можна наголосити на тому, що важливе місце у процесі забезпечення функціонування судової системи належить саме Вищій раді правосуддя. А тому, вважаємо, що організаційні повноваження Вищої ради правосуддя – це сукупність прав та обов'язків, реалізація яких передбачає системну координовану діяльність, що функціонально спрямована на забезпечення незалежності судової влади, забезпечення її підзвітності перед суспільством, добору суддів та додержання професійної етики в діяльності суддів і прокурорів, які за функціональним напрямом поділяються на організаційно-розпорядчі, організаційно-фінансові та організаційно-комунікаційні.

Література

1. Советский энциклопедический словарь. Москва, 1982. 1599 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2002. Т. 4 : Н-П. 720 с.
3. Економічний словник / Завадський Й.С., Осовська Г.В., Юшкевич О.О. Київ : Кондор, 2006. 356 с.
4. Приймаченко Д.В., Ігонін Р.В. Співвідношення понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління в судах» та «судове управління». *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 1. С. 57–66.
5. Щерблюк О.В. Організаційні основи судоустрою в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Наук. досл. ін-т публічн. права. Київ, 2021. 253 с.
6. Голобутовський Р.З. Класифікація суб'єктів адміністрування публічною службою в органах судової влади. *Наук. вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ*. 2019. № 1. С. 57–61.
7. Ревер С.В. Вища рада правосуддя: порядок формування та компетенція. *Український часопис конституційного права*. 2018. № 3. 54–61.
8. Сенченко Н.М., Пророченко В.В. Державна судова адміністрація України як орган, що здійснює забезпечення діяльності судів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 3. С. 257–260.
9. Попов Л.Л. Административное право : учеб. / Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Москва : Проспект, 2010. 752 с.
10. Виризуб О.І. Використання методів адміністративного менеджменту на підприємстві. *Наука – виробництву*, 2016 : зб. тез доп. І наук. конф. студ. і магістрантів. Кіровоград, 2016. С. 20–22.
11. Халюк С.О. Конституційно-правові засади фінансування судів: окремі проблеми законодавчого регулювання. *Митна справа*. 2013. № 3 (87), ч. 2, кн. 2. С. 341–346.
12. Фінансування судових органів. *Європейська мережа рад з питань правосуддя (ENCJ)*. 2016 : вебсайт. URL: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_2015_2016_report_funding_judiciary_adopted_ga.pdf (дата звернення 15.09.2022).

13. Архипова Є.О., Дмитренко Н.О. Ефективна комунікація між органами державної влади та громадськістю як умова розвитку демократичного суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 1. С. 92–96.

14. Ватаманюк Л.В. Особливості організаційно-правового забезпечення Вищої ради правосуддя. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави* : зб. тез ІХ Всеукр. наук.-практ. конф. Львів : Вид-во «Львів. політехніки», 2020. С. 45–47.

Анотація

Халюк С. О. Організаційні повноваження Вищої ради правосуддя в Україні: поняття та види. – Стаття.

Стаття присвячена науковому дослідженню доктринальних джерел, а також міжнародних актів і національного законодавства стосовно змісту понять «організація», «організаційне забезпечення» та «організаційні повноваження Вищої ради правосуддя». З цією метою виокремлено та здійснено науковий аналіз наявних доктринальних джерел щодо згаданих понять, а також опрацьовано чинні міжнародні та національні нормативно-правові акти.

Сформульовано поняття організаційних повноважень Вищої ради правосуддя як сукупності прав та обов'язків, реалізація яких передбачає системну координовану діяльність, що функціонально спрямована на забезпечення незалежності судової влади, забезпечення її підзвітності перед суспільством, добору суддів та додержання професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Констатовано, що організаційно-розпорядчі повноваження Вищої ради правосуддя носять внутрішньо-системний міжінституційний характер та безпосередньо пов'язані з діяльністю, в першу чергу, Державної судової адміністрації, а також Ради суддів України.

Встановлено, що організаційно-фінансові повноваження Вищої ради правосуддя – це сукупність прав та обов'язків, наявність яких зумовлена міжнародним стандартами та чинним національним законодавством у сфері реалізації функцій головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення своєї діяльності, участі у визначенні видатків Державного бюджету України на утримання судів, органів та установ системи правосуддя відповідно до Бюджетного кодексу України та узгодження перерозподілу бюджетних видатків між судами, крім Верховного Суду у визначеному порядку.

Запропоновано визначення організаційно-комунікаційних повноваження Вищої ради правосуддя як сукупності прав та обов'язків, реалізація яких спрямована на досягнення транспарентності судової влади загалом, та Вищої ради правосуддя зокрема, шляхом надання повної, об'єктивної і належної інформації у визначених законом межах.

Ключові слова: організація, організаційні повноваження, організаційне забезпечення, конституційно-правовий статус, Вища рада правосуддя.

Summary

Khaliuk S. O. Organizational powers of the Supreme Council of Justice in Ukraine: concepts and types. – Article.

The article is devoted to the scientific study of doctrinal sources, as well as international acts and national legislation regarding the content of the concepts "organization", "organizational support" and "organizational powers of the High Council of Justice". For this purpose, a scientific analysis of the available doctrinal sources regarding the mentioned concepts was identified and carried out, as well as the current international and national legal acts related to the outlined issues were elaborated.

The concept of organizational powers of the High Council of Justice is formulated as a set of rights and responsibilities, the implementation of which involves systematic coordinated activity, which is functionally aimed at ensuring the independence of the judiciary, ensuring its accountability to society, selecting judges and observing professional ethics in the activities of judges and prosecutors.

It was established that the organizational and administrative powers of the High Council of Justice have an intra-system inter-institutional nature and are directly related to the activities, first of all, of the State Judicial Administration, as well as the Council of Judges of Ukraine.

It has been established that the organizational and financial powers of the High Council of Justice are a set of rights and responsibilities, the existence of which is determined by international standards and current national legislation in the field of the implementation of the functions of the chief manager of funds of the State Budget of Ukraine regarding the financial support of its activities, participation in the determination of State Budget expenditures of Ukraine for the maintenance of courts, bodies and institutions of the justice system in accordance with the Budget Code of Ukraine and agreement on the redistribution of budget expenditures between courts, except for the Supreme Court in a specified manner.

It is proposed to define the organizational and communication powers of the Supreme Council of Justice as a set of rights and obligations, the implementation of which is aimed at achieving transparency of the judiciary in general, and of the Supreme Council of Justice in particular, by providing complete, objective and proper information within the limits defined by law.

Key words: organization, organizational powers, organizational support, constitutional and legal status, Supreme Council of Justice.