

Косткіна Ю. О.,
аспірант кафедри правосуддя
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ: СУБ'ЄКТИ, ОБ'ЄКТ ТА ЗМІСТ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню питання організаційно-правового забезпечення діяльності Вищої ради правосуддя. Автор наводить визначення організаційно-правового забезпечення діяльності Вищої ради правосуддя, визначає його об'єкт, суб'єктів і зміст. У статті проаналізовано особливості здійснення організаційно-правового забезпечення діяльності Вищої ради правосуддя кожним окремим суб'єктом та зміст такої діяльності.

Ключові слова: Вища рада правосуддя, забезпечення, організаційно-правове забезпечення, суб'єкт, об'єкт і зміст.

Постановка проблеми. Жоден орган держави не здатний належним чином функціонувати без створення умов для його діяльності, зокрема, у сфері кадрового, фінансового, матеріально-технічного, організаційного та інших видів забезпечення. Тому в контексті дослідження питання особливостей функціонування Вищої ради правосуддя доцільно приділити увагу її організаційно-правовому забезпеченню.

У науковій літературі проблеми організаційно-правового забезпечення діяльності Вищої ради юстиції, правонаступницею якої стала Вища рада правосуддя (далі – ВРП), були предметом наукових пошуків О.В. Білової, О.В. Гончаренка, С.В. Ківалова, В.М. Колесниченка, І.В. Назарова, М.А. Погорецького, І.Г. Русакової та багатьох інших учених. Проте питання організаційно-правового забезпечення ВРП досі не було предметом комплексного доктринального дослідження, а тому набуває особливої актуальності.

З огляду на зазначене **метою статті** є дослідження питання організаційно-правового забезпечення ВРП, визначення його об'єкта, суб'єктів та змісту.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішній вивченням поняття «організаційно-правове забезпечення» загалом займаються вчені-адміністративісти. Незважаючи на це, воно недостатньою мірою визначене як на рівні законодавства, так і на рівні теоретичних розвідок. Насамперед для коректного розуміння словосполучення «організаційно-правове забезпечення» необхідно з'ясувати та розкрити зміст поняття «забезпечувати». Так, у «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» цей термін розкривається таким чином: «а) щось постачати в 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 небезпеки» [1, с. 375]. На думку С.В. Глущенко, у загальнотеоретичному значенні поняття «забезпечення» являє собою сукупність заходів різного спрямування, створення умов для здійснення тієї чи іншої діяльності [2, с. 45].

У свою чергу поняття «правове забезпечення» у «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» визнача-

ється як сукупність правових норм, що регламентують правові взаємини та юридичний статус [1, с. 375]. На думку більшості вчених-адміністративістів, правове забезпечення – це цілеспрямована дія на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [3].

Слово «організаційне» є похідним від слова «організація», яке походить від грецького слова «органон», що означає знаряддя або інструмент. За змістом це поняття позначає внутрішню впорядкованість, узгодженість взаємозалежних елементів цілого [4, с. 58].

Метою організаційно-правового забезпечення є підтримка стабільного функціонування системи, реалізація запланованих програм за рахунок забезпечення необхідними ресурсами, організації взаємозв'язків між окремими елементами та ліквідації відхилень, що можуть виникати в системі [5].

Як слушно зауважують Д.В. Приймаченко та Р.В. Ігонін, організаційне забезпечення діяльності органів судової влади полягає в створенні, підтриманні, гарантуванні необхідних умов для належного функціонування судової системи України [6, с. 59]. На думку науковців, поняття «організаційне забезпечення» включає в себе різні заходи адміністративного, фінансового, інформаційного, матеріально-технічного характеру, спрямовані на створення повноцінних умов для діяльності органу [6, с. 60]. Хоча така діяльність має характер допоміжної, забезпечувальної, вона є необхідною умовою нормального функціонування будь-якого органу. Зазначені твердження є актуальними також щодо ВРП.

На переконання В.В. Калініченко, найбільш вдалим терміном, який охоплює цілеспрямований організуючий та регулюючий вплив уповноважених органів державної влади на судову систему, є «організаційно-правове забезпечення діяльності органів судової влади» [7, с. 144].

З огляду на вищевикладене в найбільш загальному вигляді організаційно-правове забезпечення можна визначити як зовнішньо спрямовану сукупність заходів, метою яких є забезпечення та гарантування належних умов функціонування того чи іншого органу, яке вчиняється уповноваженими на те суб'єктами відповідно до чинного законодавства України.

Як і будь-яке правовідношення, організаційно-правове забезпечення має суб'єкт, об'єкт і зміст. Об'єктом є те, на що спрямована забезпечувальна діяльність. У нашому випадку об'єктом є ВРП загалом як державний орган. Слово «суб'єкт» у «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» трактується як «особа, група осіб, організація тощо, яким належить активна роль у певному процесі, акті; особа або організація як носій певних прав та обов'язків тощо» [1]. Суб'єктами організаційно-правового забезпечення діяльності ВРП є уповноважені законодавством України державні органи та інші особи, діяльність яких спрямована на створення належних умов її функціонування.

Залежно від обсягу компетенції суб'єктів забезпечувальної діяльності Вищої ради правосуддя можна поділити на дві групи: 1) суб'єкти владних повноважень, які здійснюють нормативно-правове й організаційне забезпечення діяльності ВРП; 2) суб'єкти владних повноважень, які здійснюють виключно організаційне забезпечення діяльності ВРП.

До першої групи суб'єктів владних повноважень можна віднести Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні, Президента України, Кабінет Міністрів України. До другої групи суб'єктів владних повноважень можна віднести органи державної влади, органи місцевого самоврядування, органи суддівського самоврядування та інші органи й установи в системі правосуддя України, фізичних осіб і підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, з'їзд представників вищих навчальних закладів та наукових установ, міжнародні організації тощо.

Верховна Рада України насамперед покликана приймати закони та інші нормативні акти у сфері правосуддя, у тому числі спрямовані на регулювання діяльності ВРП. Також згідно з приписами статті 131 Конституції України [8] парламент уповноважений обирати двох членів Вищої ради правосуддя.

Президент України на основі та на виконання Конституції й законів України видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України, зокрема, затверджує Положення про проведення відкритого конкурсу для призначення Президентом України членів ВРП (частина 9 статті 9 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [9]) та обирає двох членів Вищої ради правосуддя (стаття 131 Конституції України [8]).

Кабінет Міністрів України відповідальний за фінансово-економічне та матеріально-технічне забезпечення діяльності ВРП, адже згідно із частиною 1 статті 32 Бюджетного кодексу України саме уряд розробляє проект закону про Державний бюджет України, у якому передбачаються видатки на забезпечення діяльності ВРП.

Відповідно до положень чинного законодавства органом суддівського самоврядування, який сприяє кадровому забезпеченню функціонування ВРП, є з'їзд суддів України, який відповідальний за формування майже половини складу Вищої ради правосуддя, адже обирає десять її членів із числа суддів або суддів у відставці (стаття 131 Конституції України [8]).

Іншими органами та установами в системі правосуддя України, які здійснюють організаційно-правове забезпечення ВРП, є всеукраїнська конференція прокурорів та з'їзд адвокатів України, кожен із яких обирає по два представники до складу ВРП, чим реалізує функцію кадрового забезпечення. Аналогічну функцію виконує з'їзд представників вищих навчальних закладів і наукових установ (стаття 131 Конституції України [8]).

У свою чергу інформаційно-консультативне забезпечення діяльності ВРП здійснюють будь-які органи державної влади, органи місцевого самоврядування, міжнародні організації, юридичні особи незалежно від форми власності, адвокати, судді, судді у відставці, прокурори та інші спеціалісти, які здійснюють допоміжні чи консультативні функції (частина 3 статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [9]) та надають відповіді на запити ВРП, її органів або членів (стаття 31 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [9]).

Відповідно до аналізу нормативних положень Закону України «Про Вищу раду правосуддя» та інших законодавчих актів

України можна виділити такі елементи, що складають зміст організаційно-правового забезпечення діяльності ВРП:

- нормативне забезпечення;
- кадрове забезпечення;
- організаційне забезпечення;
- фінансово-економічне та матеріально-технічне забезпечення;
- інформаційно-аналітичне забезпечення.

Так, нормативне забезпечення діяльності ВРП полягає в створенні нормативного підґрунтя (так званого «базису») для врегулювання діяльності цього органу. Так, основні положення щодо ВРП містяться в статті 131 Конституції України, яка нещодавно зазнала змін у результаті проведення судової реформи 2016 р., саме в результаті якої було створено ВРП шляхом реорганізації Вищої ради юстиції. Проте задля того, щоб норми Основного Закону України не були декларативними, а реалізувались належним чином на практиці, необхідним було прийняття спеціалізованого закону, яким став Закон України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 р. [9]. Саме в цьому законі визначено склад, кваліфікаційні вимоги до членів ВРП, її структуру, перелік повноважень та порядок їх реалізації, а також урегульовано інші особливості діяльності цього органу.

Іншим елементом змісту організаційно-правового забезпечення діяльності ВРП є її кадрове забезпечення, яке здійснюють Верховна Рада України, Президент України, з'їзд адвокатів України, всеукраїнська конференція прокурорів, з'їзд представників вищих навчальних закладів і наукових установ.

Забезпечення ефективного функціонування ВРП як незалежного й автономного органу, спроможного приймати об'єктивні та неупереджені рішення щодо кадрового забезпечення діяльності судів і притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, безумовно, залежить від належного кадрового складу, який зазнав концептуальних змін у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [10] та Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (у редакції від 21 грудня 2016 р.) [9].

Так, у силу приписів статті 131 Конституції України (у редакції від 30 вересня 2016 р.) Вища рада правосуддя складається з 21 члена, з яких 10 обирає з'їзд суддів України із числа суддів або суддів у відставці, 2 призначає Президент України, 2 обирає Верховна Рада України, 2 – з'їзд адвокатів України, 2 – всеукраїнська конференція прокурорів, 2 – з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Голова Верховного Суду входить до складу цього органу за посадою. Відтепер під час формування цього органу не менше половини його членів будуть суддями, обраними такими ж суддями, що має позитивно позначитись на ефективності діяльності новоствореного органу та забезпечити його незалежність та автономний статус. Завдяки зазначеним змінам зрештою вдалося узгодити з європейськими стандартами положення національного законодавства України щодо складу ВРП, на відміну від складу Вищої ради юстиції.

Ще одним елементом змісту організаційно-правового забезпечення діяльності ВРП є її організаційне забезпечення, яке включає проведення засідань, організацію діловодства, порядок вирішення питання про відвід члена ВРП.

Згідно з приписами статті 30 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [9] засідання ВРП проводяться відкрито, крім випадків, коли було прийняте рішення про проведення

закритого засідання на підставах, передбачених законодавством України. Водночас багато експертів висловлювалися проти надання можливості проводити закриті засідання, адже саме відкритість роботи ВРП може сприяти відновленню авторитету правосуддя, хоча персональні дані суддів і потребують захисту [11].

Крім того, з прийняттям Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [9] значно полегшено процедуру прийняття рішень. Зокрема, статтею 34 цього закону визначено, що рішення ВРП ухвалюється більшістю її членів, які беруть участь у засіданні ВРП, якщо інше не визначено цим законом. Тобто за новими правилами достатність голосів рахується від тих, хто присутній у засіданні, а не від повноважного чи конституційного складу ВРП, отже, прийняти бажане чи «необхідне» рішення стало простіше [12].

У силу приписів статті 32 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [9] для здійснення розподілу справ у ВРП та її органах діє автоматизована система розподілу справ (визначення члена Вищої ради правосуддя – доповідача), положення про яку затверджується ВРП.

У свою чергу Порядок відводу члена ВРП врегульовано статтею 33 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [9]. Так, законодавством України визначено дві процедури відводу члена ВРП – самовідвід та відвід за заявою іншої особи. В обох випадках підставою є заява (самого члена або особи, за поданням якої розглядатиметься питання, а також особи, стосовно якої вирішується питання, чи особи, що подала заяву, скаргу). Необхідними умовами задоволення заяви про відвід члена є такі: 1) наявність вмотивованої заяви, викладеної в письмовій формі та заявленої до початку розгляду відповідного питання, справи; 2) встановлення факту, що член особисто, прямо чи побічно заінтересований у результаті справи, є родичем особи, стосовно якої розглядається питання, або якщо будуть встановлені інші обставини, що викликають сумніви в його неупередженості; 3) ухвалення рішення про відвід (самовідвід) більшістю членів ВРП, які беруть участь у засіданні ВРП чи її органу, шляхом голосування в нарадчій кімнаті за відсутності члена ВРП, питання про відвід (самовідвід) якого вирішується. З вищенаведених нормативних положень вбачається, що організаційні питання ВРП вирішує самостійно.

Іншим елементом змісту організаційно-правового забезпечення ВРП є фінансово-економічне та матеріально-технічне забезпечення її діяльності. Відповідно до частини 2 статті 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [9] видатки на утримання ВРП визначаються окремим рядком у Державному бюджеті України, а отже, здійснення фінансово-економічного й матеріально-технічного забезпечення цього органу покладене на Кабінет Міністрів України та Верховну Раду України, адже проект закону про державний бюджет на наступний рік готує уряд, а затверджує його парламент.

Останнім елементом змісту організаційно-правового забезпечення ВРП є інформаційно-аналітичне забезпечення. У здійсненні такого забезпечення беруть участь усі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, органи в системі правосуддя, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, міжнародні організації, які зобов'язані давати відповіді на запити ВРП, а також різні фахівці та експерти, яких ВРП має право залучати для здійснення своїх завдань і функцій відповідно до чинного законодавства України. Вважаємо, що ВРП не буде спроможна здійснювати свої повноваження

належним чином без отримання інформації, яка відповідає критеріям достовірності, об'єктивності, актуальності, оперативності, достатності та ясності.

Так, з метою забезпечення ВРП такою інформацією законодавець встановив обов'язок інших органів повідомляти ВРП про ті чи інші зміни в системі судової влади. Зокрема, відповідно до частини 2 статті 120 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [13] голова суду зобов'язаний повідомити ВРП про наявність підстави для припинення повноважень судді відповідного суду. Крім того, суд, який ухвалив рішення про визнання особи, яка є суддею, безвісно відсутньою або оголошення її померлою, визнання недієздатною або обмежено дієздатною, негайно повідомляє про це ВРП (частина 1 статті 122 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). До таких повідомлень уповноважені суб'єкти мають додавати документи, що підтверджують відповідні факти.

Крім того, згідно з приписами статті 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [9] під час підготовки дисциплінарної справи до розгляду Дисциплінарною палатою доповідач запитує та збирає додаткову інформацію й документи, матеріали, пояснення судді та скажника, ознайомлюється із суддівським досьє, визначає свідків або інших осіб, які підлягають виклику чи запрошенню взяти участь у засіданні, тощо. Надання на запит члена ВРП інформації також входить до інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності ВРП. З огляду на те, що під час прийняття рішень члени дисциплінарних палат оперують саме інформацією, отриманою з інших джерел, та з огляду на ті негативні наслідки, яких може зазнати суддя в разі притягнення його до дисциплінарної відповідальності, украй важливим є закріплення гарантій надання на запит члена ВРП об'єктивної й достовірної інформації. В аспекті зазначеного позитивним є встановлення на законодавчому рівні відповідальності (адміністративної та кримінальної) за невиконання законних вимог ВРП, її органів або члена ВРП щодо надання інформації чи документів або надання завідомо неправдивої інформації на їх запит, що є запобіжником, превентивним заходом від порушень із боку суб'єктів надання такої інформації.

З огляду на викладене можна диференціювати інформаційно-аналітичне забезпечення ВРП відповідно до суб'єктного складу на рівні ВРП загалом, на рівні інституційних структур ВРП (дисциплінарні палати), на рівні секретаріату ВРП та на рівні окремих членів ВРП.

Висновки. Таким чином, організаційно-правове забезпечення діяльності Вищої ради правосуддя – це зовнішньо спрямована сукупність заходів, метою яких є забезпечення та гарантування належних умов функціонування того чи іншого органу, яке вчиняється уповноваженими на те суб'єктами відповідно до чинного законодавства України.

Об'єктом організаційно-правового забезпечення Вищої ради правосуддя є сама ВРП загалом як державний орган.

Суб'єктами забезпечувальної діяльності Вищої ради правосуддя є, по-перше, суб'єкти владних повноважень, які здійснюють нормативно-правове та організаційне забезпечення діяльності ВРП, а по-друге, суб'єкти владних повноважень, які здійснюють виключно організаційне забезпечення діяльності ВРП.

Зміст організаційно-правового забезпечення діяльності Вищої ради правосуддя складають такі елементи, як нормативне забезпечення, кадрове забезпечення, організаційне забезпечення, фінансово-економічне й матеріально-технічне забезпечення, інформаційно-аналітичне забезпечення.

Література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
2. Глущенко С.В. Проблемні питання організаційного забезпечення Вищого спеціалізованого суду. Адміністративне право і процес. 2014. № 1(7). С. 43–51.
3. Фалатюк О.С. Теоретичні аспекти адміністративно-правового забезпечення вантажних перевезень автотранспортом в Україні. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-11-2015/item/421-teoretychni-aspekty-administratyvno-pravovoho-zabezpechennya-vantazhnykh-perevezen-avtotransportom-v-ukrayini-falatiuk-o-s>.
4. Осовська Г.В. Основи менеджменту: навч. посібник. К.: Кондор, 2003. 556 с.
5. Островерхова Г.В. Сутність та структура організаційного забезпечення інноваційної діяльності. URL: <http://eprints.kname.edu.ua/29738/1/45.pdf>.
6. Приймаченко Д.В., Ігонін Р.В. Співвідношення понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління в судах» та «судове управління». URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/cln_2013_1_9.pdf.
7. Калініченко В.В. Правовий статус Вищого господарського суду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. К., 2015. 207 с.
8. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page>.
9. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1798-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>.
10. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-19 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.
11. Проект о Высшем совете правосудия внесут в ВР осенью. URL: http://zib.com.ua/ru/print/125004-zakonoproekt_o_vissheem_sovete_pravosudiya_vnesut_v_vr_osenyu.html.
12. Мартиненко А.В., Кравець Р.Ю. Вища Зрада Правосуддя. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/1/10/154881.htm>.
13. Про судоустрій і статус судів: Закон України від 5 січня 2017 р. № 1402-19 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.

Косткина Ю. А. Организационно-правовое обеспечение деятельности Высшего совета правосудия: субъекты, объект и содержание

Аннотация. Статья посвящена исследованию вопроса организационно-правового обеспечения деятельности Высшего совета правосудия. Автор приводит определение понятия организационно-правового обеспечения деятельности Высшего совета правосудия, определяет его объект, субъектов и содержание. В статье проанализированы особенности осуществления организационно-правового обеспечения деятельности Высшего совета правосудия каждым отдельным субъектом и содержание такой деятельности.

Ключевые слова: Высший совет правосудия, обеспечение, организационно-правовое обеспечение, субъект, объект и содержание.

Kostkina Yu. Organizational and legal support for the activities of the High Council for Justice: subject, object and content

Summary. The article deals with the issues of the organizational and legal support for the activities of the High Council for Justice. The author sets out the definition of organizational and legal support for the activities of the High Council for Justice, defines its object, subjects and content. The article analyzes the peculiarities of the implementation of the organizational and legal support for the activities of the High Council for Justice by each individual entity and the content of such activities.

Key words: High Council of Justice, support, organizational and legal support, subject, object and content.