

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**ЗАПОРОЖЕЦЬ МИХАЙЛО ПЕТРОВИЧ**

УДК 342.92

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ  
ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і  
процес; фінансове право; інформаційне право

**А в т о р е ф е р а т**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Харків – 2004

*Дисертацією є рукопис.*

Робота виконана в Національному університеті внутрішніх справ, МВС України.

**Науковий керівник** - доктор юридичних наук, доцент **КОМЗІЮК Анатолій Трохимович**, Національний університет внутрішніх справ, професор кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності ОВС.

**Офіційні опоненти** - доктор юридичних наук, професор **ПСТКОВ Валерій Петрович**, Кіровоградський юридичний інститут Національного університету внутрішніх справ, ректор;

кандидат юридичних наук, доцент **АФНАСЬЄВ Костянтин Костянтинович**, Луганська академія внутрішніх справ МВС ім. 10-річчя незалежності України, начальник кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності.

**Провідна установа** - Національна академія державної податкової служби України, кафедра адміністративного права і адміністративної діяльності, Державна податкова адміністрація України (м. Ірпінь).

Захист відбудеться „28 ” грудня 2004 року о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий „27 ” листопада 2004 року.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Т.В. Каткова

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Ефективна робота будь-якої соціальної системи багато в чому залежить від належно організованого управління нею. Не є в цьому плані винятком і система судових органів України. Хоча, на перший погляд, управління судовою системою взагалі та окремими місцевими загальними судами є неприпустимим, але реально воно здійснюється і з точки зору правового впливу забезпечується переважно нормами адміністративного права. Норми зазначеної галузі права закріплюють і впорядковують значну кількість внутрішньоорганізаційних (внутрішньосистемних, внутрішньоапаратних) відносин у діяльності місцевих загальних судів – кадрового забезпечення, державно-службові, контрольні, охоронні, які і складають основний зміст судового управління позапроцесуальною діяльністю органів судової влади України. Зазначені групи адміністративно-правових відносин неодмінно знаходять прояв у діяльності будь-якого місцевого загального суду, створюючи належний та надійний фундамент для здійснення судами головної функції – правосуддя. Разом з тим адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів ще не в усьому відповідає вимогам часу, у зв'язку з чим виникає необхідність в його подальшому удосконаленні.

Незважаючи на це, у вітчизняній юридичній літературі зазначені проблеми висвітлено недостатньо, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались лише фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики, без комплексного підходу. Тому дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих загальних судів України набуває особливого змісту і актуальності.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано відповідно до п. 1.11 Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 2002-2005 рр., затверджених наказом МВС України № 635 від 30 червня 2002 р., та пп. 2.1, 2.2 Головних напрямків наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ МВС України на 2001-2005 рр., схвалених вченою радою Національного університету внутрішніх справ 23 березня 2001 р., протокол № 3.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі чинного законодавства України та узагальнень практики його реалізації місцевими загальними судами України визначити сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення діяльності зазначеної ланки судових органів, види внутрішньоорганізаційних (внутрішньосистемних, внутрішньоапаратних) відносин в судах, значення інституту адміністративної відповідальності у забезпеченні їх діяльності, виробити рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання зазначених відносин в місцевих загальних судах.

Виходячи із поставленої мети, в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- встановити місце внутрішньоорганізаційної діяльності судів серед елементів предмета адміністративного права;
- визначити сутність внутрішньоорганізаційних відносин в місцевих загальних судах та їх особливості і види;
- дати характеристику державно-службових відносин в місцевих загальних судах;
- з'ясувати сутність та особливості контролю в діяльності судових органів;
- визначити призначення та роль органів внутрішніх справ України в охороні місцевих загальних судів (суддів);
- з'ясувати значення інституту адміністративної відповідальності в системі адміністративно-правових засобів забезпечення діяльності місцевих загальних судів;
- визначити шляхи удосконалення чинного адміністративного законодавства та практики його реалізації у сфері забезпечення діяльності місцевих загальних судів України.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають в процесі внутрішньоорганізаційної діяльності місцевих загальних судів України.

*Предмет дослідження* становить система засобів адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих загальних судів України.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Дослідження сутності предмета адміністративного права, поняття та місця внутрішньоорганізаційної діяльності судів серед його елементів, поглиблення понятійного апарату здійснювалося за допомогою логіко-семантичного та порівняльно-правового методів (підрозділи 1.1, 1.2). З використанням методу аналізу і синтезу, системно-структурного методу, класифікації, групування визначено систему внутрішньоорганізаційних відносин в місцевих загальних судах (підрозділ 1.2), види державно-службових та контрольних відносин в них (підрозділи 2.1, 2.2). За допомогою документального аналізу, спеціально-юридичного та порівняльно-правового методів з'ясовувались специфіка діяльності органів внутрішніх справ України щодо охорони місцевих загальних судів (суддів), підстави та процедури адміністративної відповідальності у сфері забезпечення нормальної діяльності судів (підрозділи 2.3, 3.1, 3.2). Логіко-семантичний та компаративний методи використовувались для визначення шляхів удосконалення чинного адміністративного законодавства та практики його застосування у сфері забезпечення діяльності місцевих загальних судів України.

Науково-теоретичною базою дисертації є праці вітчизняних і зарубіжних вчених в галузях загальної теорії права, конституційного права, теорії управління, адміністративного права, судострою, зокрема, – В.Б.Авер'янова, О.Ф.Андрійко, К.К.Афанасьєва, О.М.Бандурки, Д.М.Бахраха, Ю.П.Битяка, А.С.Васильєва, В.М.Гаращука, І.П.Голосніченка, Є.В.Додіна, В.В.Зуй, Р.А.Калюжного, С.В.Ківалова, Л.В.Ковалюк, Ю.М.Козлова, В.К.Колпакова, А.Т.Комзюка,

М.Я.Масленнікова, О.І.Остапенка, І.М.Пахомова, В.П.Петкова, А.О.Селіванова, О.Ф.Скакун, В.Д.Сорокіна, Ю.М.Старилова, М.М.Тищенко, О.П.Шергіна, В.К.Шкарупи, О.Ю.Якімова та ін. Нормативною основою роботи є Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента та Кабінету Міністрів України, нормативні акти органів судової влади України, які регулюють внутрішньоорганізаційну діяльність місцевих загальних судів. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять також узагальнення практичної діяльності місцевих загальних судів Луганської області, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали. Використано також особистий багаторічний досвід роботи дисертанта в судових органах.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що вперше у вітчизняній юридичній науці проведено комплексне монографічне дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих загальних судів. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

- дістало подальший розвиток визначення місця внутрішньоорганізаційної діяльності суду в предметі адміністративного права;
- вперше визначено систему та сформульовано особливості внутрішньоорганізаційних відносин в місцевих загальних судах, які регулюються адміністративно-правовими нормами;
- одержали подальший розвиток теоретичні положення про сутність та види державно-службових відносин у місцевих загальних судах; дано їх комплексну характеристику;
- удосконалено теоретичні положення щодо підстав та процедур дисциплінарної відповідальності суддів;
- подальшого розвитку набуло визначення сутності, суб'єктів та напрямків контролю за діяльністю місцевих загальних судів;
- покращено характеристику ролі органів внутрішніх справ в охороні місцевих загальних судів (суддів);
- удосконалено визначення поняття, змісту та підстав адміністративної відповідальності у сфері забезпечення нормальної діяльності судів;
- поглиблено визначення особливостей провадження в справах про адміністративні проступки, що посягають на нормальну діяльність судів;
- вперше обґрунтовано ряд пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення адміністративного законодавства та практики його реалізації у сфері забезпечення діяльності місцевих загальних судів України.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері – положення і висновки дисертації можуть бути основою для по-

дальшої розробки проблем адміністративно-правового забезпечення діяльності судів України;

- у правотворчості – в результаті дослідження сформульовано ряд пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема, Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України “Про судоустрій України”, „Про статус суддів”, до відомих нормативних актів, що регулюють внутрішньоорганізаційну діяльність місцевих загальних судів;

- у правозастосовчій діяльності використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність щодо організаційного забезпечення діяльності місцевих загальних судів;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації може бути використано під час проведення занять з дисциплін “Адміністративне право”, “Адміністративна відповідальність”, „Судові та правоохоронні органи України”.

**Особистий внесок здобувача** в одержання наукових результатів, викладених у дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на підставі особистих досліджень автора. У співавторстві опубліковано статтю „До поняття правового статусу судді як суб’єкта адміністративної юрисдикції” (здобувачем визначено елементи правового статусу судді, зокрема, компетенцію судді в зазначеній сфері, його відповідальність). В дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на двох науково-практичних конференціях – “Проблеми вдосконалення законодавства та практика його застосування з урахуванням прогнозу злочинності” (Луганськ, 20-21 травня 1999 р.), “Впровадження новітнього законодавства та нових форм роботи в практичну діяльність правоохоронних органів” (Харків, 24 жовтня 2003 р.), а також на засіданнях кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ.

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації опубліковано у чотирьох статтях в наукових журналах та збірниках наукових праць.

**Структура дисертації.** Відповідно до мети, завдань, логіки дослідження дисертація складається із вступу, трьох розділів, які об’єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатка. Повний обсяг дисертації становить 179 сторінок. Список використаних літературних джерел складається із 231 найменування і займає 20 сторінок, додаток займає 2 сторінки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв’язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об’єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача в одержання наукових

результатів, викладених у дисертації, апробація результатів дисертації та публікації.

**Розділ 1 “Внутрішньоорганізаційна діяльність судів як предмет адміністративно-правового регулювання”** містить два підрозділи. У підрозділі 1.1 *“Предмет адміністративного права та місце внутрішньоорганізаційної діяльності судів серед його елементів”* аналізуються наукові підходи до розуміння предмета адміністративного права та його структури, обґрунтовується висновок щодо галузевої належності відносин, які формуються в процесі внутрішньоорганізаційної діяльності судів.

В роботі підкреслюється, що в наш час визнання предметом адміністративного права суспільних відносин, які складаються у сфері державного управління, потребує суттєвих уточнень. По-перше, управлінські відносини опосередковуються не тільки адміністративним, а й іншими галузями права. Поняття цих відносин є більш широким. Лише частина з них, визначена в законодавстві, регулюється адміністративним правом, а отже, і входить до предмета останнього. По-друге, поняття “державне управління” в сучасних умовах треба розглядати як категорію, значно ширшу за поняття “державна виконавча влада” або “державна виконавча діяльність”. Специфікою адміністративного права названо те, що поряд з суспільними відносинами, які пов’язані безпосередньо із здійсненням виконавчо-розпорядчої діяльності (зовнішня форма управлінської діяльності суб’єктів адміністративного права), воно регулює також і відносини внутрішньоуправлінського характеру, які досить часто не мають ніякого відношення до першої групи відносин.

Зазначається, що нормами адміністративного права регулюється порядок проходження служби в органах судової влади, організація діловодства та судової статистики тощо. Ще більш яскравим прикладом впливу норм адміністративного права на діяльність судів є створення Державної судової адміністрації України – центрального органу виконавчої влади, який здійснює організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, тобто вживає заходи кадрового, фінансового, матеріально-технічного характеру, спрямовані на створення умов для повного і незалежного здійснення правосуддя. Отже, норми адміністративного права спрямовані також на забезпечення належного функціонування судової системи України.

Розглядаючи значення внутрішньоорганізаційних (внутрішньосистемних, внутрішньоапаратних) відносин, дисертант наголошує, що їх дослідження у діяльності судів дозволяє, по-перше, виявити і встановити межі зовнішніх адміністративно-владних повноважень з боку органів виконавчої влади, Президента України щодо суддів; по-друге, виявити і встановити межі внутрішніх адміністративно-владних повноважень з боку керівництва суду (керівників судів вищого рівня) щодо суддів; по-третє, створити найбільш оптимальну систему внутрішнього управління у судах.

У підрозділі 1.2 *“Поняття, особливості та види внутрішньоорганізаційних відносин в місцевих загальних судах”* всебічно досліджено зазначені відносини. У дисертації наголошується, що зазначені відносини є адміністративно-правовими відносинами внутрішньої спрямованості і їм вла-

стиві усі особливості саме адміністративно-правових відносин.

Під внутрішньоорганізаційними відносинами, що виникають у діяльності місцевого загального суду, розуміються всі позапроцесуальні відносини за його участю та за участю його працівників. У процесі своєї позапроцесуальної діяльності суд (голова суду, судді, працівники апарату суду) вступають у велику кількість правовідносин ще й поза межами власне місцевого суду. Мова йде про відносини, які виникають між зазначеними представниками низової ланки органів судової влади та іншими суб'єктами, до яких належать: вищі суди; Верховна Рада України; Президент України; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; органи суддівського самоврядування; кваліфікаційні комісії суддів; Вища Рада юстиції.

У зв'язку з цим першою особливістю адміністративно-правових відносин в судах названо те, що вони виникають поза сферою здійснення правосуддя, мають щодо місцевого загального суду як внутрішній, так і зовнішній характер. Ще однією особливістю зазначеного виду відносин є те, що їх переважним зовнішнім учасником виступають органи (представники) судової влади, інші органи держави, покликані сприяти забезпеченню функціонування судів (Державна судова адміністрація), які наділені владними повноваженнями щодо здійснення організаційного забезпечення діяльності судів. Адміністративно-правові відносини, які виникають у діяльності чи щодо діяльності місцевого загального суду, мають субсидіарний, допоміжний характер, оскільки їх об'єктами є дії, поведінка людей, які не пов'язані із здійсненням їх основної функції – правосуддя. Нарешті, внутрішньоорганізаційні відносини в судах виникають при обов'язковому дотриманні принципу самостійності судів і незалежності суддів.

В дисертації визначено види зазначених відносин залежно від суб'єктного складу їх учасників; характеру юридичних зв'язків; цільового призначення; змісту. Разом з тим класифікацією, яка дозволяє, на думку дисертанта, створити повну уяву про сутність внутрішньоорганізаційних відносин в судах, що регулюються нормами адміністративного права, названо поділ їх залежно від змісту питань, що вирішуються. За такою ознакою усі позапроцесуальні відносини в судах поділено на такі групи: кадрового забезпечення; державно-службові; контрольні; охоронні; щодо розгляду звернень громадян; інші (статистика, діловодство, архівна справа).

Зроблено висновок, що одним із головних суб'єктів, який займається організаційним забезпечення діяльності судів України, є Державна судова адміністрація, а вона, як і будь-який інший орган виконавчої влади, здійснює державне управління, точніше кажучи – судове управління. В роботі звертається увага на те, що термін “судове управління” є більш широким за своїм змістом, ніж “організаційне забезпечення діяльності судів”. Дисертант вважає, що останній необхідно вживати тільки щодо тих органів, які прямо у законодавстві наділені правом (обов'язком) здійснювати таке забезпечення (Державна судова адміністрація, органи суддівського самоврядування тощо). Що ж стосується “судового управління”, то його поряд із зазначеними органами здійснюють також Вер-



ховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України. Таким чином, дані поняття співвідносяться між собою як загальне (“судове управління”) і окреме (“організаційне забезпечення”).

**Розділ 2 “Окремі внутрішньоорганізаційні відносини в місцевих загальних судах та їх адміністративно-правове регулювання”** присвячено дослідженню конкретних видів правовідносин, що виникають у внутрішньоорганізаційній діяльності суду.

У підрозділі 2.1 “*Державно-службові відносини в місцевих загальних судах*” підкреслюється, що особи, які займають посади суддів (працівників апарату судів), є державними службовцями і перебувають на державній службі в органах судової влади. Зазначено, що державну службу традиційно розглядають у трьох аспектах – соціальному, політичному і правовому. Перший полягає у здійсненні завдань та функцій держави в житті суспільства; другий пов’язаний з формуванням державної влади, її здійсненням відповідними органами держави, їх керівництвом від імені народу; третій обумовлений державно-правовою природою державної служби, спрямуванням на практичне виконання функцій і завдань конкретних органів апаратом цих органів (державними службовцями) відповідно до статусу конкретного працівника, порядку проходження служби тощо, що завжди вимагає правового регулювання і реалізується за допомогою правових норм.

Служба в органах судової влади розглядається як самостійний вид державної служби в широкому загальнотеоретичному аспекті. Суди, маючи певну специфіку своєї соціальної природи, яка дозволяє їм виступати арбітром з питань права, за іншими своїми істотними ознаками є складовою частиною державного апарату. Судді підпадають під усі істотні загальні ознаки державних службовців, точніше, посадових осіб державного апарату, як власне вони й іменуються в Конституції України. Тому відносини, що виникають за участю суддів з приводу проходження ними служби, є державно-службовими, одним із видів відносин, що виникають у внутрішньоорганізаційній діяльності суду.

В підрозділі зроблено висновок, що державно-службові відносини у судах представлені відносинами двох видів. Перші пов’язані із проходженням служби суддями і не регламентуються безпосередньо Законом України “Про державну службу”, другі – стосуються організації служби працівників апарату місцевих загальних судів, які є державними службовцями відповідно до зазначеного Закону.

До основних рис, властивих державно-службовим відносинам в судах, в дисертації віднесено такі: зазначені відносини є публічно-правовими, оскільки у своїй більшості вони регулюються нормами адміністративного права; виникнення державно-службових відносин, передусім тих, що стосуються проходження служби, як для суддів, так і для працівників апарату судів пов’язується з виданням адміністративного акта; державно-службові відносини є владними; державно-службове відношення пов’язується з реалізацією завдань і функцій, які покладаються державою на ту чи ін-

шу посаду в органі судової влади.

В роботі окреслено коло державно-службових відносин в судах, до яких віднесено: заміщення посад суддів та працівників апарату суду, спеціальну підготовку та перепідготовку (підвищення кваліфікації) зазначених суб'єктів, сумісництво, реальне виконання службовцями своїх посадових повноважень, присвоєння кваліфікаційних класів суддям та категорій і рангів працівникам апарату судів, заохочення та притягнення службовців до відповідальності, атестація суддів та працівників апарату судів, умови служби, соціально-правовий захист працівників судових органів, підстави та способи припинення служби в органах судової влади. Детально розглянуто основні державно-службові відносини у судах, пов'язані з проходженням служби лише суддями, оскільки їх особливий правовий статус виділяє останніх із інших груп державних службовців судових органів.

У підрозділі 2.2 *“Контроль в діяльності судових органів”* здійснено аналіз контрольних правовідносин, які є невід'ємним елементом як державного управління взагалі, так і судового, зокрема.

У роботі підкреслюється, що значущість контролю у належній організації позапроцесуальної діяльності місцевого загального суду обумовлена його метою, яка полягає в тому, щоб виявити фактичний стан справ у певному процесі, співставити відповідність цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосувати коригуючі заходи щодо приведення підконтрольного об'єкта до належного стану. Звідси призначенням контролю у сфері позапроцесуальної діяльності суду є організуючий вплив суб'єктів судового управління на об'єкти управління, спрямований на створення умов, необхідних для забезпечення ефективної, доцільної та законної діяльності працівників суду та його апарату. Це його, так би мовити, вторинне призначення, а головне полягає у створенні необхідних умов для здійснення правосуддя – основної функції органів судової влади.

В підрозділі з'ясовано завдання контролю за непроцесуальною діяльністю суду. Зроблено також висновок, що контрольна діяльність за зазначеною діяльністю суддів, працівників апарату судів має відповідати певним принципам, якими є законність, об'єктивність, систематичність контрольної діяльності, дієвість, оперативність контролю, компетентність особи, яка здійснює перевірку.

Визначено поняття і особливості контрольних правовідносин в місцевих загальних судах, під якими розуміється особливий вид суспільних відносин у сфері позапроцесуальної діяльності суду, який регулюється нормами адміністративного права і в межах якого знаходять прояв контрольні повноваження суб'єктів контролю. Предметом контролю за позапроцесуальною діяльністю суду визнаються конкретні адміністративно-правові відносини, які виникають за участю суддів, працівників апарату суду і пов'язані з виконанням зазначеними особами покладених на них обов'язків, дотриманням правил або вимог, встановлених нормативними актами. В роботі визначено конкретні складові зазначеного предмета.

В дисертації окреслено систему суб'єктів контролю у зазначеній галузі, яку представляють: голова місцевого загального суду; суди вищих рівнів (їх голови, президії); органи суддівського самоврядування; кваліфікаційні комісії суддів; Вища рада юстиції; органи місцевого самоврядування (їх посадові особи); органи виконавчої влади (Державна судова адміністрація України); Президент України; Верховна Рада України. Охарактеризовано форми контрольної діяльності, які застосовуються зазначеними суб'єктами.

Підрозділ 2.3 *“Органи внутрішніх справ України та їх роль в охороні місцевих загальних судів (суддів)”* присвячено дослідженню особливостей охоронних відносин в місцевих судах за участю органів внутрішніх справ.

З'ясовано, що органи внутрішніх справ України є правоохоронними органами, які володіють широкими можливостями щодо забезпечення охорони судів та суддів з метою сприяння здійсненню останніми правосуддя. Система органів внутрішніх справ побудована на основі суворої вертикальної підпорядкованості, централізації управлінських функцій і єдиноначальності. До цієї системи належить також міліція, одним із завдань якої є сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків. Такими органами є також місцеві загальні суди.

В роботі зазначається, що одним із структурних підрозділів міліції є судова міліція, покликана забезпечувати безпеку працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів, а також охорону установ судових експертиз. Судова міліція є спеціальним підрозділом, що входить до структури міліції громадської безпеки і створюється у складі ГУМВС України в Криму, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях та м. Севастополі відповідно до типових штатів, затверджених МВС України.

Підкреслюється, що необхідність створення зазначеного підрозділу міліції викликана значною кількістю погроз вбивством, насильством, знищенням майна щодо суддів та їх близьких родичів у зв'язку із здійсненням правосуддя. При цьому застосовуються різні форми погроз – усні, письмові, телефоном, шляхом демонстрації зброї тощо. Зазначені факти неправомірного впливу поширені в більшості регіонів України. Саме зазначеними обставинами обумовлена необхідність здійснення судовою міліцією правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист життя, здоров'я і майна осіб, взятих під державний захист, від протиправних посягань з метою створення необхідних умов для належного здійснення правосуддя.

В дисертації зазначається, що реалізація завдання щодо забезпечення безпеки суддів та працівників апарату судів, їх близьких родичів передбачає відповідний механізм, який охоплює такі елементи: надходження заяв, повідомлень або отримання оперативної інформації про наявність загрози життю, здоров'ю, житлу чи майну зазначених осіб; перевірку отриманої інформації працівниками відповідних підрозділів міліції з можливим залученням до цієї діяльності представників

інших правоохоронних органів; прийняття рішення про застосування заходів безпеки чи відмову в їх застосуванні; конкретне застосування заходів безпеки; прийняття рішення про їх скасування; оскарження рішення про відмову в застосуванні захисних засобів чи їх скасування.

В підрозділі звертається увага на таку проблему як відсутність належної охорони громадського порядку та безпеки в приміщеннях судів. Виконання зазначеної функції також покладено на підрозділи судової міліції, але останні здійснюють таку охорону не на постійній основі, а лише у випадках охорони певних учасників судового провадження, а також під час розгляду справ, які мають особливий суспільний резонанс. У зв'язку з цим пропонується організувати постійні міліцейські пости у судах усіх рівнів.

**Розділ 3 “Адміністративна відповідальність в системі адміністративно-правових засобів забезпечення діяльності місцевих загальних судів”**, який складається з двох підрозділів, присвячено дослідженню сутності, підстав та процедур адміністративної відповідальності у сфері забезпечення нормальної діяльності судів.

У підрозділі 3.1 *“Загальна характеристика адміністративної відповідальності у сфері забезпечення нормальної діяльності судів”* насамперед відзначено проблему відсутності законодавчого визначення поняття адміністративної відповідальності, що обумовило існування численних суперечливих доктринальних його визначень, які розглядаються в підрозділі. Зазначено також, що адміністративна відповідальність у сфері забезпечення нормальної діяльності місцевих загальних судів реалізується шляхом вступу визначених законом суб'єктів у специфічні адміністративно-процесуальні відносини, учасники яких наділені певними правами та кореспондуючими їм обов'язками.

Детальний аналіз прав та обов'язків учасників адміністративно-деліктних відносин дозволив виділити такі елементи адміністративної відповідальності у сфері діяльності місцевих загальних судів: звинувачення судом (суддею) певної особи у вчиненні адміністративного правопорушення, що завдає шкоди нормальній діяльності суду, і пояснення цієї особи з приводу свого проступку; негативну оцінку судом (суддею) протиправного діяння; застосування до винної особи адміністративного стягнення у вигляді штрафу або адміністративного арешту.

Зроблено висновок, що під нормативною підставою адміністративної відповідальності у сфері забезпечення нормальної діяльності судів слід розуміти комплекс адміністративно-правових норм, які закріплені у законодавстві і визначають систему адміністративних проступків у зазначеній сфері, правовий статус учасників провадження в справах про адміністративні проступки, систему адміністративних стягнень, які можуть бути накладені за вчинення зазначеної групи проступків, порядок їх накладання та реалізації. Дисертант підтримує і аргументує висловлену в літературі думку, що інститут адміністративної відповідальності має отримати статус самостійної галузі права – адміністративно-деліктного.

Враховуючи те, що фактичною підставою адміністративної відповідальності є вчинення особою адміністративного правопорушення (проступку), в дисертації детально проаналізовано адміністративні проступки, що посягають на нормальну діяльність суду, родовим об'єктом яких, на думку дисертанта, є не встановлений порядок управління, а правосуддя, оскільки зазначені правопорушення знаходять свій вираз саме у процесі підготовки або здійснення основної функції суду – правосуддя у цивільних, кримінальних справах, а також справах про адміністративні проступки.

У підрозділі 3.2 *“Особливості провадження в справах про адміністративні проступки, що посягають на нормальну діяльність судів”* підкреслено, що адміністративна відповідальність як засіб адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих загальних судів тільки тоді виконає своє соціально-правове призначення, коли належним чином буде функціонувати механізм її реалізації, який, у свою чергу, буде забезпечений відповідними адміністративно-процесуальними нормами.

Визначаючи коло суб'єктів, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні проступки, що посягають на нормальну діяльність судів, дисертант відзначає обмеженість їх кількісного складу, що пов'язано з особливостями даної категорії справ. Так, справи зазначеної категорії має право розглядати виключно суддя місцевого загального суду, а правом складати протокол про проступки цього виду мають уповноважені посадові особи органів внутрішніх справ, секретар судового засідання і секретар суду.

З'ясовано, що діяльність суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності у справах про адміністративні проступки, що посягають на нормальну діяльність судів, розвивається в часі як послідовний ряд пов'язаних між собою процесуальних дій щодо реалізації їх прав та обов'язків. Весь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну. Їх прийнято називати стадіями або процедурами. В підрозділі детально аналізуються стадії провадження в справах про адміністративні проступки, що посягають на нормальну діяльність судів, визначаються проблеми їх правового регулювання та практичного здійснення.

В дисертації підкреслюється, що перша стадія провадження обмежена визначенням порядку застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки і порядку складання протоколу про адміністративний проступок. В КпАП відсутні норми, які регламентували б процесуальну діяльність, спрямовану на забезпечення прав учасників провадження, на збирання та закріплення доказів тощо. Потребують визначення в КпАП також і підстави та приводи порушення провадження.

В роботі як на недолік провадження в справах про адміністративні проступки в судах вказано на відсутність регламентації в законодавстві порядку повідомлення учасників адміністративно-юрисдикційного процесу про час і місце розгляду справи. Зважаючи на те, що у здійсненні провадження в справах про адміністративні проступки, що посягають на нормальну діяльність судів,

значно актуалізується питання щодо можливості заявлення відводу судді, пропонується закріпити положення про можливість заявлення учасниками провадження в справах про адміністративні проступки відводу судді, за умови наявності обставин, з якими пов'язані сумніви щодо його неупередженості. Сформульовано також ряд інших пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення процесуальних норм чинного законодавства про адміністративні правопорушення.

## ВИСНОВКИ

В результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення численних наукових праць у різних галузях юриспруденції, автором наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що виявляється в удосконаленні розуміння сутності та видів адміністративно-правових відносин у місцевих загальних судах, порядку проходження служби суддями, реалізації контрольних процедур за позапроцесуальною діяльністю місцевих загальних судів; встановлення місця органів внутрішніх справ України у справі забезпечення охорони цих судів (суддів), покращення процедур притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що вчинили адміністративні правопорушення, які посягають на нормальну діяльність судів. Дисертантом сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих вирішення зазначеного завдання. Основні з них такі:

1. Визначено особливості адміністративно-правових відносин у судах, серед яких такі: вони виникають поза сферою здійснення правосуддя, мають щодо місцевого загального суду як внутрішній, так і зовнішній характер; їх переважним зовнішнім учасником виступають органи (представники) судової влади, інші органи держави, покликані сприяти забезпеченню функціонування судів (Державна судова адміністрація), які наділені владними повноваженнями щодо здійснення організаційного забезпечення діяльності судів; вони носять субсидіарний, допоміжний характер, оскільки мають своїм об'єктом дії, поведінку людей, яка не пов'язана з реалізацією основної функції місцевих загальних судів – здійсненням правосуддя.

2. Адміністративно-правові відносини в судах класифіковано за різними підставами, найважливішою визнається класифікація залежно від питань, з приводу вирішення яких вони виникають. Усі позапроцесуальні відносини в судах за цим критерієм поділяються на відносини: кадрового забезпечення; державно-службові; контрольні; охоронні; щодо розгляду звернень громадян; інші (статистика, діловодство, архівна справа).

3. Одним із найважливіших суб'єктів судового управління визнається Державна судова адміністрація. До Закону України "Про судоустрій України" необхідно внести зміни, визнавши, що Державна судова адміністрація є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом.

4. В державно-службових відносинах у місцевих загальних судах досить часто беруть участь

кваліфікаційні комісії суддів. Доцільно законодавчо вирішити питання щодо закріплення за кваліфікаційними комісіями (можливо, також за Державною судовою адміністрацією) права порушувати перед відповідними органами (Службою безпеки України, Міністерством внутрішніх справ України) питання щодо перевірки кандидатів на посаду судді на предмет їх минулої професійної діяльності, зв'язків із підприємницькими структурами, злочинними формуваннями тощо.

5. З метою забезпечення належного розгляду у місцевих загальних судах звернень громадян необхідно зусиллями судових органів, а також Державної судової адміністрації розробити та прийняти інструкцію про порядок прийому, реєстрації, обліку та розгляду звернень громадян у судах, а також організації їх особистого прийому.

6. Враховуючи високе юридичне та суспільне значення процедури складання присяги суддями, принциповим є питання підвищення її як змістовного, так і організаційного рівнів. Зокрема, пропонується текст присяги доповнити обов'язком судді дотримуватися Кодексу професійної етики судді.

7. Доцільно внести зміни також і до самого Кодексу професійної етики судді і розтлумачити в ньому термін „проступок, який ганьбить честь та гідність судді”.

8. Варто розширити підстави дисциплінарної відповідальності суддів. З цією метою необхідно доповнити ч.1 ст.31 Закону України “Про статус суддів” положенням, відповідно до якого вчинення суддею адміністративного правопорушення визнавалося б такою підставою. Поряд з цим необхідно вирішити також і процедурні питання передачі матеріалів про вчинення адміністративного правопорушення суддею до кваліфікаційної комісії суддів.

9. Певного уточнення потребує також і правовий статус учасників дисциплінарного провадження. В окремій статті Закону України “Про статус суддів” необхідно передбачити права та обов'язки особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності, зокрема, її право на ознайомлення з матеріалами перевірки до їх передачі на розгляд кваліфікаційної комісії, на завчасне сповіщення про час та місце розгляду справи, її обов'язок дати письмові пояснення щодо суті вчиненого порушення тощо.

10. Неодмінного закріплення у законодавчих актах, які стосуються питання проходження державної служби в органах судової влади, повинно отримати положення щодо заохочення суддів та працівників апарату судів, де бажано закріпити види заохочень, суб'єктів та процедури їх застосування тощо.

11. Головною проблемою, яка негативно впливає на здійснення головами судів своїх контрольних повноважень, призводить до суперечок між окремими суддями та головами судів з приводу можливого перевищення останніми своїх повноважень, визнається відсутність єдиних типових посадових інструкцій голови суду та його заступника (заступників), які необхідно розробити і прийняти.

12. Неодмінного посилення потребує роль судових розпорядників у охороні судів та суддів, що може бути зроблено на прикладі створення служби судових розпорядників у Російській Федерації.

13. Зроблено висновок, що родовим об'єктом адміністративних правопорушень, передбачених ст. ст. 185<sup>3</sup>, 185<sup>5</sup>, 185<sup>6</sup> КпАП України, є не встановлений порядок управління, а правосуддя. У зв'язку з цим запропоновано змінити назву глави 15 КпАП і викласти її у такій редакції: “Адміністративні правопорушення, що посягають на правосуддя та встановлений порядок управління”.

14. Пропонується викласти ст. 185<sup>5</sup> КпАП у такій редакції:

„Стаття 185<sup>5</sup>. Перешкоджання явці до суду народного засідателя або присяжного, свідка, потерпілого, спеціаліста, експерта

Перешкоджання посадовою особою підприємства, організації, установи будь-якої форми власності явці до суду народного засідателя або присяжного для участі у судовому засіданні – тягне накладення штрафу у розмірі...

Перешкоджання посадовою особою підприємства, організації, установи будь-якої форми власності явці до суду свідка, потерпілого, спеціаліста, експерта для участі у судовому засіданні – тягне накладення штрафу у розмірі...”

15. КпАП України доцільно доповнити новою статтею, яка б передбачала відповідальність за завідомо неправдиві пояснення свідка, спеціаліста, висновок експерта або завідомо неправдивий переклад, надані останніми під час розгляду у суді справи про адміністративний проступок.

16. Назва розділу III КпАП не враховує специфіку судді як суб'єкта адміністративної юрисдикції, тому її пропонується викласти у такій редакції: „Судді, посадові особи та органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки”.

17. Говорячи про види суб'єктів, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, що посягають на нормальну діяльність суду, розглянуто можливість участі у цьому процесі і судових розпорядників. Зроблено висновок, що з урахуванням завдань діяльності останніх, можна було б наділити і їх правом на складання протоколів про адміністративні правопорушення, що посягають на зазначений об'єкт.

18. Запропоновано доповнити КпАП України положенням, яке передбачало б ведення протоколу під час розгляду справи суддею, а також закріпити в КпАП право учасників провадження в справах про адміністративні проступки подавати свої зауваження щодо його змісту. На думку дисертанта, із внесенням зазначених змін до законодавства розгляд справ про адміністративні проступки в судах ще з більшою впевненістю можна буде називати судочинством.

19. Пропонується закріпити в КпАП України положення щодо можливості заявлення учасниками провадження в справах про адміністративні проступки відводу судді, за умови наявності обставин, з якими пов'язані сумніви щодо його неупередженості.



## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ:

1. Запорожец М.П. Упреждающая роль административного права в формировании новых общественных отношений // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України. Спеціальний випуск. У чотирьох частинах. Частина 3. – Луганськ, 1999. – С. 21-25.
2. Запорожец М.П. Роль административно-правовой реформы в системе правоохранительных и судебных органов в Украине // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України. Науково-теоретичний журнал Випуск 1. – Луганськ, 2000. – С. 90-95.
3. Запорожець М.П. Система органів організаційного забезпечення діяльності судів України // Право України. – 2004. – № 2. – С. 72-75.
4. Комзюк А., Запорожець М. До поняття правового статусу судді як суб'єкта адміністративної юрисдикції // Юридична Україна. – 2004. – № 9 (21). – С. 15-18.

## АНОТАЦІЇ

**Запорожець М.П.** Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України. – *Рукопис*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2004.

Дисертацію присвячено теоретичним і практичним питанням адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих загальних судів України. Встановлено місце внутрішньоорганізаційної діяльності судів в структурі предмета адміністративного права, визначено сутність внутрішньоорганізаційних відносин в місцевих загальних судах, їх особливості і види, охарактеризовано окремі із зазначених відносин, з'ясовано значення інституту адміністративної відповідальності в системі адміністративно-правових засобів забезпечення цих судів. В роботі визначено також шляхи удосконалення чинного адміністративного законодавства та практики його реалізації у сфері забезпечення діяльності місцевих загальних судів України.

**Ключові слова:** адміністративне право, місцеві загальні суди, внутрішньоорганізаційні відносини, забезпечення, державно-службові відносини, контроль, органи внутрішніх справ, адміністративна відповідальність, провадження в справах про адміністративні проступки.

**Запорожець М.П.** Административно-правовое обеспечение деятельности местных общих судов Украины. – *Рукопись*.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет внутренних дел, Украина, Харьков, 2004.

Диссертация посвящена теоретическим и практическим вопросам административно-правового

обеспечения деятельности местных общих судов Украины. Установлено место внутриорганизационной деятельности судов в структуре предмета административного права, определена сущность внутриорганизационных отношений в местных общих судах, которые регулируются административно-правовыми нормами. Определены также особенности административно-правовых отношений в судах, в частности такие: они возникают вне сферы осуществления правосудия, имеют относительно местного общего суда как внутренний, так и внешний характер; их преобладающим внешним участником выступают органы (представители) судебной власти, другие органы государства, призванные оказывать содействие обеспечению функционирования судов (Государственная судебная администрация), которые наделены властными полномочиями относительно осуществления организационного обеспечения деятельности судов; они носят субсидиарный, вспомогательный характер, поскольку имеют своим объектом действия, поведение людей, которое не связано с реализацией основной функции местных общих судов – осуществлением правосудия.

Административно-правовые отношения в судах классифицированы по различным основаниям, важнейшей признается классификация в зависимости от вопросов, по поводу решения которых они возникают. Все внепроцессуальные отношения в судах по этому критерию делятся на отношения: кадрового обеспечения; государственно-служебные; контрольные; охранительные; по поводу рассмотрения обращений граждан; другие (статистика, делопроизводство, архивное дело).

Одним из важнейших субъектов судебного управления признается Государственная судебная администрация. В Закон Украины “О судоустройстве Украины” предлагается внести изменения, признав, что Государственная судебная администрация является центральным органом исполнительной власти со специальным статусом.

Осуществлено дальнейшее развитие теоретических положений о сущности и видах государственно-служебных отношений в местных общих судах, дана их комплексная характеристика, усовершенствован анализ оснований и процедур дисциплинарной ответственности судей. Учитывая высокое юридическое и общественное значения процедуры принесения присяги судьями, принципиальным признается вопрос повышения ее как содержательного, так и организационного уровней. В частности, предлагается текст присяги дополнить обязанностью судьи соблюдать Кодекс профессиональной этики судьи. Предложено также законодательно решить вопрос о закреплении процедуры проверки кандидатов на должность судьи на предмет их предыдущей профессиональной деятельности, связей с предпринимательскими структурами, преступными формированиями и т.п..

В работе определены также сущность, круг субъектов и направления контроля за деятельностью местных общих судов, дана характеристика роли органов внутренних дел в охране местных общих судов (судей). Главной проблемой, отрицательно влияющей на качество осуществления председателями судов своих контрольных полномочий, признается отсутствие единых типовых

должностных инструкций председателя суда и его заместителя (заместителей), которые необходимо разработать и принять. Сделан вывод о необходимости усиления роли судебных распорядителей в охране судов и судей.

Усовершенствовано определение понятия, содержания и оснований административной ответственности в сфере обеспечения нормальной деятельности судов, а также особенностей производства по делам об административных проступках, которые посягают на нормальную деятельность судов. Сделан вывод, что административная ответственность в сфере обеспечения нормальной деятельности суда реализуется путем вступления определенных законом субъектов в специфические административно-процессуальные отношения, участники которых наделены определенными правами и корреспондирующими им обязанностями. Т.е. реализация административной ответственности не является одноактовым действием, а составляет сложный процедурный механизм.

В работе определены также пути совершенствования действующего административного законодательства и практики его реализации в сфере обеспечения деятельности местных общих судов Украины, сформулированы предложения о внесении конкретных изменений и дополнений в ряд нормативных актов, в частности, Кодекс Украины об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** административное право, местные общие суды, внутриорганизационные отношения, обеспечение, государственно-служебные отношения, контроль, органы внутренних дел, административная ответственность, производство по делам об административных проступках.

**Zaporozhets M.P.** Administrative and Legal Guarantee of Local General Courts of Ukraine Activity. – *Manuscript*.

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.07 – theory of management; administrative law and process; financial law; informational law. – National University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkiv, 2004.

Thesis is devoted to theoretical and practical problems of administrative and legal guarantee of local general courts of Ukraine activity. The place of inherent and organizational courts' activity in the structure of administrative law subject is determined; essence of inherent and organizational relations in local general courts, their peculiarities and kinds are defined; some of above stated relations are characterized; significance of the institute of administrative responsibility in the system of administrative and legal ways of such courts' guaranteeing is determined. Some ways of improvement of administrative legislation in force and the practice of its realization in the sphere of local general courts of Ukraine activity's guaranteeing are also determined in this work.

**Key words:** administrative law, local general courts, inherent and organizational relations, guaranteeing, state and service relations, control, law enforcement agencies, administrative responsibility, proceedings in cases about administrative offenses.

Відповідальний за випуск – Джагупов Г.В.