

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.56:342.3

ГУЦАЛЮК О.В.

МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНОЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ

У статті визначено, що методи адміністративної діяльності спеціальної публічної адміністрації у сфері забезпечення реформування судової влади – це способи, засоби та прийоми цілеспрямованого впливу правового й організаційного характеру на поведінку учасників адміністративно-правових відносин у галузі діяльності судової гілки влади, які засновані на реалізації адміністративно-правових норм, з метою її реформування та вдосконалення, а саме: для більш ефективного забезпечення незалежності та недоторканості суддів і функціонування судової гілки влади загалом, що дозволяє забезпечити права громадян на справедливе та гуманне правосуддя. Виявлено, що такими суб'єктами є: Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів, президент України й інші органи суддівського самоврядування.

Ключові слова: публічна адміністрація, реформування, справедливість, суд, суддя, методи.

В статье определено, что методы административной деятельности специальной публичной администрации в сфере обеспечения реформирования судебной власти – это способы, средства и приемы целенаправленного воздействия правового и организационного характера на поведение участников административно-правовых отношений в области деятельности судебной ветви власти, основанные на реализации административно-правовых норм, с целью ее реформирования и совершенствования, а именно: для более эффективного обеспечения независимости и неприкосновенности судей и функционирования судебной ветви власти в целом, что позволяет обеспечить права граждан на справедливое и гуманное правосудие. Выявлено, что такими субъектами являются: Высший совет правосудия, Высшая квалификационная комиссия судей, президент Украины и другие органы судейского самоуправления.

Ключевые слова: публичная администрация, реформирование, справедливость, суд, судья, методы.

The article specifies that the methods of administrative activity of the special public administration in the field of providing reform of the judiciary are methods, means and receptions of purposeful influence of legal and organizational nature, which are based on the implementation of administrative and legal norms on the behavior of participants in administrative and legal relations in the field of activity. The judiciary in order to reform and improve it. Namely: for the more effective maintenance of independence and immunity of judges, and the functioning of the judicial branch of power in general, this makes it possible to ensure the rights of citizens to a fair and humane justice. It was revealed that such entities are: the High Council of Justice, the High Qualifications Commission of Judges, the President of Ukraine and other bodies of judicial self-government.

Key words: court, judge, justice, methods, public administration, reform.

Вступ. Судова влада в Україні відіграє важливу роль у захисті прав і свобод громадян. Зокрема, суд є основним органом, покликаним вирішувати юридичні суперечки, тому він повинен діяти ефективно, справедливо та незалежно від будь-якого іншого державного органу чи фізичної особи, що може вплинути на судові рішення.

Реформування судової влади в Україні відбувалося вже багато разів, однак це не привело до позитивних наслідків. Встановити абсолютну незалежність судової влади не дозволяють, з одного боку, корупція, а з другого – вплив владних органів. Це підтверджується й соціологічними опитуваннями Центру Разумкова, які свідчать, що суди системно почали використовуватися не за призначенням і не за тими принципами, які є природними для правової системи. На думку експертів Центру, сьогодні лише 7% громадян України довіряють судам, а 72% переконані, що суди не є незалежними [1]. Ми можемо не погодитися з такими даними, однак те, що рівень довіри до суду є низьким, залишається фактом. Тож реформування судової влади в умовах сьогодення є не просто потребою громадянського суспільства, це є необхідністю.

Значну роль у функціонуванні будь-якої сфери відіграють методи, які використовуються в нашому разі публічною адміністрацією для реформування судової влади. Тобто як науковець у своєму дослідженні обирає методи для роботи над тією чи іншою науковою працею, так і для реформування судової влади мають обиратися найсприятливіші методи, які можуть використовуватися в цій сфері.

Отже, методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо реформування судової влади в механізмі держави зумовлюють актуальність досліджуваного питання. Оскільки незалежність, справедливість і ефективність судового захисту прав і свобод громадян є досить спірним чинником на даний момент, він потребує особливого дослідження в науковій сфері.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць учених та інших джерел визначити методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо реформування судової влади.

Результати дослідження. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо реформування судової влади та різноманітні аспекти організації державного управління досліджувалися Г. Атаманчуком, О. Бабичем, М. Багметом, Я. Калиновським, В. Копейчиковим, М. Лахижею, А. Пухтецькою, В. Сіренком, О. Фрицьким, В. Цветковим, М. Цвіком, О. Євтушенком та ін. Взаємовідносини двох центрів публічної влади на місцях (органів місцевої виконавчої влади й органів місцевого самоврядування) вивчали М. Баймуратов, Р. Безсмертний, П. Білик, І. Грицяк, В. Кампо, А. Коваленко, І. Коліушко, М. Корнієнко, В. Кравченко, Н. Нижник, О. Ярмиша й ін. Функціонування системи місцевого самоврядування є також предметом наукових студій В. Авер'янова, Р. Агроноффа, Г. Атаманчук, В. Вакуленко, Т. Вюртенбергера, О. Іжака, В. Куйбіди, Ж. Литвака, В. Лугового, В. Шаповала, О. Яцунської та ін.

Відповідно до тлумачного словника «метод» (від гр. *methodos* – шлях, спосіб дослідження, навчання викладу) – це сукупність прийомів і операцій пізнання і практичної діяльності; спосіб досягнення певних результатів у пізнанні й практиці. Застосування того чи іншого методу визначається метою пізнавальної або практичної діяльності, предметом вивчення або дії та умовами, в яких здійснюється діяльність. Кожна сфера людської діяльності має свої специфічні методи: можна говорити про методи художньої творчості; методи оброблення інформації; методи ведення війни і т. ін. Так, філософія розглядає переважно методи пізнання [2].

Варто зазначити, що в юридичній літературі наявні певні труднощі з розумінням категорії методу, з відокремленням її від форми публічного адміністрування, а також методу правового регулювання. Методи публічного адміністрування застосовуються владними суб'єктами адміністративного права (публічною адміністрацією). Форма є первинною щодо методу. Вона вказує на те, що конкретні дії публічної адміністрації здійснюються через оформлення їх, наприклад, у правовий акт, що призводить до юридичних наслідків. Метод, своєю чергою, дозволяє побачити характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом впливу. Він обов'язково виражений у формі публічного адміністрування. Інакше кажучи, якби не було форми публічного адміністрування, методи публічного адміністрування втратили би будь-який сенс. Наприклад, як можна застосувати заходи адміністративного стягнення або надати ліцензію фізичній чи юридичній особі без документального оформлення таких дій, тобто без ухвалення відповідного правового акта публічного адміністрування. Отже, стає очевидним нерозривний зв'язок методу діяльності публічної адміністрації з її формами [3, с. 477].

Тобто в адміністративному праві поняття «метод» використовується для розуміння того, як відбувається те чи інше явище або здійснюється правовий процес.

Б. Підгорний зазначає, що у філософському словнику «метод» у найбільш загальному значенні – це спосіб досягнення мети, певним чином упорядкована діяльність. Водночас учений наголошує, що серед науковців немає єдиного погляду на термін «метод», і в науковій літературі він визначається як спосіб, прийом, досягнення поставленої мети [4, с. 60]. Цієї ж позиції дотримується і В. Коваленко, який вважає, що в загальноприйнятому розумінні «метод» означає спосіб, прийом практичного здійснення чого-небудь [3, с. 482].

В адміністративно-правовому аспекті методи адміністративної діяльності розуміють як способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій в інтересах забезпечення громадського порядку [5]. Додаючи та конкретизуючи, автори навчального посібника «Загальне адміністративне право» В. Галуцько, В. Курило, С. Короед та ін. зазначають, що методи адміністративної діяльності публічної адміністрації – це способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин із метою публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [6, с. 151]. Що стосується діяльності публічної адміністрації, то її методи В. Коваленко розуміє як спосіб, прийом практичної реалізації її суб'єктами завдань і функцій у повсякденній діяльності на основі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі [3, с. 483].

На думку І. Ігнатченко, методи державного управління – це прийоми й засоби цілеспрямованого владно-організаційного впливу на підпорядковані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу повноважень (компетенції) органів виконавчої влади (посадових осіб) із реалізації завдань і функцій у визначеній сфері, а також особливостям організаційно-правового статусу керованих об'єктів [7].

Ми вважаємо, що основними суб'єктами, які забезпечують реформування судової влади в Україні, є: Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів, президент України й інші органи суддівського самоврядування. Отже, у своїй діяльності вони використовують методи у сфері забезпечення реформування судової влади.

А. Іванишук виділяє такі методи адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо реформування судової влади: морально-етичні – заходи, пов'язані з вихованням, роз'ясненням і популяризацією в громадян поваги до суду як провідної соціальної цінності в умовах функціонування державно-правової дійсності; соціальні – заходи, пов'язані зі створенням суддям і апарату суду комфортних умов для праці, побуту й відпочинку; економічні – заходи, пов'язані з фінансовим та іншим матеріальним забезпеченням суддів і апарату суду; адміністративні – класичні методи адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, заходи заохочення, переконання й примусу; заходи інспектування та контролю [8].

З огляду на спрямованість норм адміністративного права можна виділити такі методи:

- зовнішньої організаційної діяльності публічної адміністрації щодо реформування судової влади (реалізація конституційного права громадян на судовий захист, кадрове забезпечення діяльності суддів, призначення суддів на адміністративні посади, контроль за діяльністю суддів);
- внутрішньої організаційної діяльності у сфері судоустрою (публічно-службові відносини в системі судоустрою, організація документообігу в судах, суддівське самоврядування, інформаційне й матеріально-технічне забезпечення) [8].

Слушним прикладом у цій сфері є те, що діяльність посадових осіб апарату суду в повному обсязі підпадає під метод заохочення. Відповідно до ст. 47 Закону України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу», до державних службовців можуть застосовуватися преміювання та інші види заохочення: преміювання державних службовців, які обіймають посади державної служби груп 2, 3, 4, 5, здійснюється керівником державної служби в державному органі, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апаратів у межах фонду преміювання, утвореного в розмірі не менше ніж 10% посадових окладів і економії фонду оплати праці – щомісячно, відповідно до їхнього особистого внеску в загальні результати роботи; щорічно за результатами оцінювання службової діяльності в разі отримання відмінної оцінки – до 100% посадового окладу; преміювання державних службовців, які мають посади державної служби 1 групи, здійснюється в межах фонду преміювання, зазначеного в ч. 1 цієї статті, у порядку, визначеному суб'єктом призначення [9].

Однак метод заохочення може бути застосований тільки для посадових осіб апарату суду та суддів у відставці, але не для суддів, які на цей момент перебувають на посаді. Підтвердженням цього є п. 9 ст. 56 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 6 грудня 2016 г. № 31, в якому зазначено, що суддя до звільнення з посади або припинення його повноважень не може

бути нагороджений державними нагородами, а також будь-якими іншими нагородами, відзнаками, грамотами. Суддя може бути нагороджений державними нагородами лише за виявлену ним особисту мужність і героїзм в умовах, пов'язаних із ризиком для життя [10].

Отже, посадові особи апарату суду та судді у відставці можуть бути заохочені: 1) преміями; 2) достроковим присвоєнням рангу; 3) представленням до відзнаки державного органу або органу місцевого самоврядування (подяка, почесна грамота тощо); 4) представленням до урядової відзнаки (подяка, почесна грамота тощо); 5) представленням до державної нагороди.

Ми вважаємо, що такий підхід законодавця є неправильним, адже суддям особливо потрібен стимул для ефективної та справедливої роботи. Тому це дасть можливість зменшити рівень корупції судової влади.

Далі перейдемо до більш загальних методів адміністративної діяльності публічної адміністрації, які, на нашу думку, є провідними в реформуванні судової системи України.

Метод переконання – це вплив на наявні в працівника стимули з використанням логічних і психологічних прийомів із метою перетворення завдання у свідомий обов'язок, внутрішню потребу працівника виконувати доручення. Адміністративна діяльність тільки в тому разі може розраховувати на успіх, якщо поєднується з методами переконання, доповнюється ними і спирається на них [11].

Для переконання характерними є такі ознаки: воно використовується постійно і щодо всіх осіб, що перебувають у зоні впливу суб'єктів публічної адміністрації; забезпечують добровільне виконання правових норм, законних вказівок і приписів; у кінцевому підсумку виховують правові переконання об'єктів публічного управління та «звичку» свідомо дотримуватися правових норм [12].

Як зазначив С. Кічмаренко, метод переконання відіграє важливу роль у реформуванні судової влади, адже він стимулює суддів до належного виконання своїх обов'язків за допомогою позитивного впливу на їхню свідомість. Отже, даний метод безпосередньо впливає на якість забезпечення прав і свобод людини. Крім того, він є необхідною умовою нормального функціонування суспільства взагалі, а також кожного публічного органу чи об'єднань громадян в адміністративній діяльності [13].

Отже, метод переконання сприяє стимулюючому ефекту в роботі судді й обов'язково потрібен для якісного та справедливого забезпечення прав і свобод громадян України, тому він необхідний для реформування судової влади України.

До наступного методу варто віднести адміністративний примус – це визначені нормами адміністративного права заходи фізичного або психологічного впливу публічної адміністрації на фізичних і юридичних осіб – у вигляді особистих майнових, організаційних обмежень їхніх прав, свобод та інтересів – у разі вчинення цими особами протиправних діянь або в умовах надзвичайних обставин, з метою попередження та припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій [12].

Отже, за призначенням заходи адміністративного примусу поділяються на три групи: 1) адміністративно-запобіжні заходи; 2) заходи адміністративного припинення; 3) адміністративні стягнення (санкції).

Адміністративно-запобіжні заходи – мають чітку профілактичну спрямованість і орієнтовані на недопущення вчинення правопорушень у майбутньому. Тобто це комплекс способів морального, фізичного, організаційного впливу, який дозволяє виявляти і не допускати правопорушення та забезпечувати правопорядок за різних обставин [12].

До адміністративно-запобіжних заходів належать деякі способи негативної діяльності, що входять до компетенції Вищої ради правосуддя, наприклад, запити Вищої ради правосуддя, її органів і членів Вищої ради правосуддя. Згідно зі ст. 31 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», для здійснення своїх повноважень вона має право витребувати й одержувати на запит необхідну інформацію та документи від суддів, судів, органів суддівського самоврядування, інших органів і установ у системі правосуддя; органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; юридичних осіб. Ще одним прикладом адміністративно-запобіжного заходу є п. 1.1 ст. 62, в якому вказано, що суддю може бути тимчасово відсторонено від здійснення правосуддя за рішенням Вищої ради правосуддя у зв'язку із притягненням до кримінальної відповідальності [14].

Отже, Вища рада правосуддя може подавати запити, на які відповідають різноманітні судові й інші органи, що є своєрідним заходом адміністративного примусу, який по своїй суті є

попереджувальним. Однак потрібно враховувати його природу як заходу адміністративного примусу та використовувати дуже обачно.

Заходи адміністративного припинення мають на меті своєчасне реагування на ті чи інші антигромадські діяння, припинення, переривання протиправної поведінки і тим самим – недопущення настання її шкідливих наслідків. Вони спрямовані на примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення і притягнення винних до адміністративної, а в окремих випадках – до кримінальної відповідальності [12].

До методів адміністративного припинення можна віднести деякі заходи адміністративної діяльності Вищої ради правосуддя. Так, виключно цей орган має право на подання про надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арешт (п. 1 ст. 58 Закону України «Про вищу раду правосуддя»). Зрозуміло, що такий захід має застосовуватися виключно після вивчення всіх матеріалів, поданих правоохоронними органами (адже на Вищу раду правосуддя покладається значна відповідальність за забезпечення незалежності суддів, недопущення тиску на них певних осіб через професійну діяльність чи з особистих мотивів), судом, за винятком затримання судді під час або одразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину [14].

Отже, подання про надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арешт є своєрідним адміністративно-запобіжним заходом, який забезпечує потреби кримінального процесу у сфері судової влади. Цей захід є жорстким, і йому має передувати глибока перевірка оригіналів усіх документів та інших доказів, які надають правоохоронні органи з метою отримати подання, оскільки на Вищу раду правосуддя покладається значна відповідальність за забезпечення незалежності суддів, недопущення тиску на них.

Адміністративні стягнення (санкції) відрізняються від двох інших видів заходів примусу метою, фактичними підставами, правовими наслідками та процесуальними особливостями їх застосування. Вони характеризуються стабільністю змісту, призначення та застосовуються лише до винних у вчиненні правопорушень. Вони мають репресивний і каральний характер. У сфері забезпечення незалежності судової влади санкції адміністративно-правових норм вирізняються своєю специфікою. Первинною в цьому разі є те, що вони визначаються правовими нормами Кодексу про адміністративні правопорушення та спеціальними суддівськими законами (законами України «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя») [12].

Отже, положення п. 2 ст. 62 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» визначають підстави тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя: суддю може бути тимчасово відсторонено від здійснення правосуддя за рішенням Вищої ради правосуддя. Такими підставами є: притягнення судді до кримінальної відповідальності; проведення кваліфікаційного оцінювання; застосування дисциплінарного стягнення до судді. У п. 1.3 ст. 62 зазначено, що суддю може бути тимчасово відсторонено від здійснення правосуддя за рішенням Вищої ради правосуддя в порядку застосування дисциплінарного стягнення [14].

Однією з важливих санкцій є примусове переведення судді з одного суду до іншого, що здійснюється на підставі та в межах рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, коли для цього є дійсні підстави та підтверджувальні матеріали (ст. 70). Переведення здійснюється передбаченим законом порядком: спочатку суддя, стосовно якого розглядається питання про переведення з одного суду до іншого, запрошується на засідання Вищої ради правосуддя. Після цього відбувається розгляд сутності питання про переведення судді з одного суду до іншого. Кінцевим етапом є ухвалення Вищою радою правосуддя вмотивованого рішення про переведення судді до іншого суду або залишення його в тому самому (ст. 71) [14].

Найбільш суворою санкцією, що передбачена для суддів в Законі України «Про Вищу раду правосуддя», є звільнення судді з посади за порушення ним вимог щодо несумісності, вчинення суддею істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність посаді, яку він обіймає, а також порушення суддею обов'язку підтвердити законність джерела походження майна. Такі правопорушення розглядаються на засіданні Вищої ради правосуддя, після якого вона має винести вмотивоване рішення (ст. 55) [14].

Висновки. У процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення посадові особи Вищої ради правосуддя мають право накладати на винних суддів певні санкції, що є особливим видом адміністративного примусу. Санкції, що передбачені для суддів, виконують ще й

превентивну функцію, за допомогою якої влада намагається не допустити порушення законних прав і свобод громадян через недобросовісне правосуддя.

Отже, методи адміністративної діяльності спеціальної публічної адміністрації у сфері забезпечення реформування судової влади – це способи, засоби та прийоми цілеспрямованого впливу правового й організаційного характеру на поведінку учасників адміністративно-правових відносин у сфері діяльності судової гілки влади, які засновані на реалізації адміністративно-правових норм, з метою її реформування та вдосконалення, а саме: для більш ефективного забезпечення незалежності і недоторканості суддів, та функціонування судової гілки влади загалом, що дає можливість забезпечити права громадян на справедливе та гуманне правосуддя. Виявлено, що такими суб'єктами є: Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів, президент України й інші органи суддівського самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Судова влада перестала існувати як самостійна – опитування експертів // Центр Разумкова, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=4022.
2. Сліпушко О. Новий словник української мови : в 3-х т. / О. Сліпушко. – Київ : Аконіт, 2008. – 928 с.
3. Коваленко В. Курс адміністративного права України : [підручник] / В. Коваленко ; Національна академія внутрішніх справ. – Київ : Юрінком-Інтер, 2012. – 808 с.
4. Підгорний Б. Методи адміністрування протидії незаконного обігу синтетичних наркотичних засобів : поняття та види / Б. Підгорний // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2015. – Вип. 32. – Т. 3. – С. 60–64.
5. Коломоєць Т. Адміністративне право України : [підручник] / Т. Коломоєць. – Київ : Істина, 2010. – 447 с.
6. Галунько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України : [навчальний посібник]. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – Херсон : Д.С. Грінь, 2015. – 272 с.
7. Ігнатченко І. Форми та методи державного управління культурою в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. Ігнатченко ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2009. – С. 12.
8. Іванишук А. Адміністративно-правове регулювання діяльності судової гілки влади. Теорія і практика : [монографія] / А. Іванишук. – Київ : Ун-т «Україна», 2016. – 356 с.
9. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 21.
10. Про судоустрій і статусу суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 31. – Ст. 545.
11. Виноградський М., Шканова О. Організація праці менеджера : [навчальний посібник] / М. Виноградський, О. Шканова. – Київ : Кондор, 2002. – 518 с.
12. Галунько В., Олефір В., Гридасов Ю. та ін. Адміністративне право України : у 2-х т. : [підручник] / В. Галунько, В. Олефір, Ю. Гридасов. – Херсон : ХМД, 2013. – 396 с.
13. Кічмаренко С. Адміністративно-правове забезпечення незалежності судової влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Кічмаренко ; Інститут публічного права. – К., 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sipl.com.ua/?page_id=4302.
14. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1798–VIII // Голос України. – 2016. – № 1.