

УДК 343.7

І. В. Єдаменко
*здобувач Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Здійснюючи адміністративно-правове забезпечення організації та функціонування судових органів України, суддівське самоврядування реалізує свій управлінський вплив через специфічні форми діяльності суб'єктів управління. Формалізація управлінського впливу є об'єктивним вираженням управлінського процесу, допомагає гарантувати відкритість і прозорість процедури прийняття рішень. Від вибору конкретного виду такої форми впливу на суспільні відносини, акцентування уваги саме на ефективних та дієвих її різновидах значною мірою залежить перспектива досягнення позитивних результатів у сфері функціонування правосуддя. Таким чином, метою статті є виокремлення адміністративно-правових форм реалізації суддівського самоврядування, здійснення їх авторської класифікації за результатами проведеного дослідження.

Найбільш розповсюдженою є диференціація форм на правові (юридичні) і неправові (організаційні, фактичні). При цьому правові форми, пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права, тягнуть виникнення (зміну, припинення) адміністративних правовідносин. Натомість неправові форми не мають юридичного характеру, не тягнуть правових наслідків і безпосередньо не пов'язані з юридичними актами управління (виконання організаційних дій та здійснення матеріально-технічних операцій) [1, с. 100].

Як правильно відмічає О.П. Рябченко, поділ форм державного управління, у тому числі юрисдикційної діяльності, на правові та неправові має певний сенс, хоча терміни визначені не цілком коректно, адже обидві форми регулюються нормами права.

Класифікуючи правові форми, вчені насамперед мають на увазі настання юридичних наслідків цих форм: внесення змін до правового режиму, початок, зміну чи припинення правовідносин. Юридичні наслідки породжують видання актів управління, укладання угод, здійснення нормотворчої діяльності органів державної влади й управління. Поряд із цим неправові форми, не маючи юридичних наслідків, спрямовані на виконання тактичних чи оперативних завдань [2, с. 26–27].

У розумінні О.П. Альохіна та Ю.М. Козлова поділ форм на правові та неправові є найбільш поширеним та обґрунтованим. При цьому правові форми є адміністративно-правовими, оскільки це форми реалізації виконавчої влади в межах

юридично-владних повноважень, вони завжди тягнуть за собою юридичні наслідки, регламентуються адміністративно-правовими нормами [3, с. 234–235].

На нашу думку, диференціація форм управлінської діяльності на правові та неправові має визначальний, фундаментальний характер. Водночас вважаємо не зовсім коректним віднесення неправових форм до адміністративної діяльності: так, це також управлінська діяльність, але вона має організаційний, не публічно-владний характер. Відтак, проводячи дослідження форм здійснення суддівського самоврядування, ми акцентуємо увагу на правових формах, адже саме обов'язковість їхніх приписів і настання юридичних наслідків допомагають відігравати їм важливу роль у вирішенні питань функціонування судової влади в Україні.

У юридичній літературі правові форми адміністративної діяльності за змістом можуть бути правотворчі та правозастосовні; у структурі останніх додатково виділяються регулятивні, правоохоронні та контрольні форми.

Правотворча форма передбачає видання локальних підзаконних формально-визначених нормативних актів індивідуального чи групового характеру. Правозастосовна форма передбачає організуючий вплив суб'єкту управління щодо застосування норм права. Регулятивна форма здійснюється з метою виконання визначеної управлінської мети, а також завдань організаційно-розпорядчого характеру, пов'язаних із захистом інтересів фізичних і юридичних осіб. Правоохоронна форма адміністративної діяльності включає в себе попередження та припинення протиправної поведінки, участь у розгляді питань про притягнення до адміністративної відповідальності. Контрольна форма передбачає різні рівні контролю за дотриманням встановлених правил, дозволяє втілити у життя інші форми управлінської діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин, суміщає риси довільно-розпорядчого та юрисдикційного способів регулювання [4].

Дійсно, суб'єкти управління для реалізації власної управлінської компетенції здійснюють нормотворчі, правотворчі, регулятивні, контрольно-наглядові повноваження, тому цілком логічною є наявність відповідних форм їх адміністративної діяльності.

Правові форми управлінської діяльності є волевладними діями державних органів та

органів деяких громадських організацій, спрямованими на виконання законів у процесі здійснення функцій державного управління, на встановлення, зміну чи припинення правових норм або на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин [5, с. 17].

Деяко інше визначення правового акту управління дають Ю.П. Битяк та В.Б. Авер'янов. Зокрема, його пропонується трактувати як офіційний припис, заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми та який тягне за собою певні юридичні наслідки [6, с. 120–26]; як офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення юридичних наслідків [7, с. 282]. Зазначені вище правові акти управління повною мірою відповідають змісту та функціональному призначенню адміністративних рішень органів суддівського самоврядування.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає широкі можливості для зборів суддів, з'їзду суддів України та Ради суддів у прийнятті рішень з різноманітних питань судової сфери. Зокрема, законодавцем сюди віднесено:

- 1) затвердження регламентів і положень з питань здійснення суддівського самоврядування, нормативно-правових актів із питань організації діяльності судів і суддів;
- 2) кадрові призначення (обрання (припинення повноважень) членів Ради суддів, Вищої Кваліфікаційної комісії, Вищої Ради юстиції, суддів Конституційного суду України, керівництва судів та Державної судової адміністрації);
- 3) обрання делегатів на спільні збори суддів та на з'їзд суддів України;
- 4) погодження підготовки та видання правових актів іншими органами;
- 5) направлення звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування з пропозиціями щодо вирішення питань діяльності суду тощо [8].

Рішення зборів суддів, з'їзду суддів України та Ради суддів реалізуються через прийняття нормативно-правових або індивідуальних актів. Вітчизняне законодавство не містить визначення поняття нормативно-правового акту. Своєрідним правовим орієнтиром може слугувати трактування, запропоноване Конституційним судом України (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). Отож, вищий орган конституційної юрисдикції у тексті рішення зазначає, що до нормативних належать акти, які

встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб і застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію [9].

Таким чином, сутнісною ознакою рішень органів суддівського самоврядування, які ухвалюються у формі нормативно-правового акту, є встановлення (зміна, припинення) норми права, багаторазовість використання та адресованість широкому колу осіб.

Наприклад, збори суддів Апеляційного суду Кіровоградської області рішенням від 23 січня 2015 р. № 1 внесли зміни до «Зasad формування колегій суддів судових палат Апеляційного суду». Зокрема, були закріплені нові положення щодо повторного перерозподілу судових справ, а також у межах реалізації повноваження щодо визначення рівня навантаження на суддів було встановлено, що за умови виявлення значної різниці в навантаженні на суддю або суддів (перевищення середнього показника) такому судді (суддям) може бути тимчасово зупинений розподіл судових справ на підставі рішення зборів суддів відповідно до Положення про автоматизовану систему документообігу суду [10]. Фактично зборами суддів змінена норма права, яка визначала внутрішні процедури в суді; нові правила після їх запровадження не мають обмеження за терміном, діють і поширюються на всіх чинних суддів Апеляційного суду Кіровоградської області.

Також до адміністративно-нормативної форми здійснення суддівського самоврядування належать рішення його органів, які, встановлюючи норму права, фактично дублюють її з положень інших правових актів. Водночас таке дублювання має не механічний характер, а умисний, з метою підкреслити надзвичайну важливість дотримання того чи іншого правила поведінки.

Так, рішення 13-го з'їзду суддів України «Про очищення влади», що проходив 12–13 листопада 2015 р., містить імперативну вказівку головам усіх судів вжити заходів щодо своєчасного надсилання до міністерства повідомлень про суддів, до яких застосовується заборона обіймати посади, здійснюється очищення влади, а також повідомлень про неподання суддею, який підлягає перевірці, заяви про її проходження в 10-денний термін з дати початку перевірки у відповідному суді [11]. Таким чином, хоча положення аналізованого нами рішення з'їзду суддів України і дублює частково інші нормативно-правові акти, проте це жодним чином не впливає на його юридичну силу, загальнообов'язковий характер для всіх органів суддівського самоврядування та всіх суддів.

Практичне здійснення функцій суддівського самоврядування вимагає від його органів ухвалення не тільки нормативно-правових, а й індивідуальних актів, які орієнтовані на вирішення конкретного завдання та припиняють свою дію після досягнення поставленої мети. За своєю суттю індивідуальний акт застосування норм права – це оформлене у вигляді індивідуального державно-владного припису рішення органу управління з приводу оцінки конкретної життєвої обставини з точки зору чинних нормативних приписів. Індивідуальні акти поширені в практиці державно-управлінської діяльності, оскільки вони найбільшою мірою відповідають її виконавчому призначенню та є найважливішим засобом оперативного вирішення поточних питань управління [12].

Отже, індивідуальні правові акти, які ухвалюються в процесі здійснення суддівського самоврядування, стосуються, як правило, кадрових призначень або вирішення конкретної ситуації у функціонуванні судової влади.

Так, можна згадати рішення Ради суддів України від 3 березня 2016 р. № 19 про прийняття відставки заступника голови Державної судової адміністрації України П.М. Кондика та звільнення його з посади [13], рішення від 4 лютого 2016 р. № 9 про погодження кількості суддів у Херсонському міському суді, утвореному згідно з указом Президента України від 19 січня 2016 р. № 15 «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів», у кількості 46 суддів [14].

Проведений нами огляд та аналіз різноманітних форм управлінської діяльності (правових актів, форм регулювання) як у загально-теоретичному аспекті, так і щодо суддівського самоврядування дозволив сформулювати авторську класифікацію адміністративних форм його здійснення. Отже, виділяємо такі класифікаційні критерії та види:

1) за суб'єктом управлінського впливу (тобто владним органом, що видає конкретний правовий акт) виділяємо форми, які реалізуються зборами суддів певного суду (спільними зборами суддів), Радою суддів України, з'їздом суддів України;

2) за функціональною природою, тобто характером юридичних наслідків, які зумовлюються застосуванням тієї чи іншої форми, виділяємо нормативно-правовий акт, індивідуальний акт та адміністративно-правовий договір;

3) за змістом, тобто яка саме адміністративна компетенція здійснюється органом суддівського самоврядування, виокремлюємо правостановлюючі, регулятивно-розпорядчі, контрольно-наглядові форми;

4) за спрямованістю, тобто сферою направленості управлінського впливу, виділяємо внутрішню та зовнішню форми;

5) за обсягом поширення, тобто ступенем обов'язковості правового акту, виділяємо загальнообов'язкові форми (обов'язкові для всіх інституцій судової влади, професійних суддів, працівників суду чи окремих ланок) і ті з них, що адресовані конкретному суб'єкту.

Звичайно, класифікація може бути проведена ще за низкою додаткових параметрів, проте в межах нашого дослідження вважаємо вказану вище класифікацію оптимальною, такою, яка найповнішою мірою характеризує специфіку здійснення адміністративної діяльності органами суддівського самоврядування. Водночас хочемо наголосити, що в деяких випадках така класифікація має дещо умовний характер: правові форми переплітаються, видозмінюються, здійснення однієї є передумовою її трансформації в іншу. Незважаючи на це, їх сукупність становить органічну єдність, покликану досягнути максимального результату – у найбільш оптимальний та ефективний спосіб сприяти вирішенню питань внутрішньої та зовнішньої діяльності судів.

Література

1. Кривий А.О. Адміністративно-правова діяльність чергової служби органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.О. Кривий. – Дніпропетровськ, 2011. – 301 с.
2. Рябченко О.П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : [монографія] / О.П. Рябченко ; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 299 с.
3. Алексин А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Алексин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М., 1997. – 672 с.
4. Рачинська І.М. Форми і методи адміністративно-правової діяльності громадських організацій / І.М. Рачинська // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 812–816.
5. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления : [учеб. пособие] / Р.Ф. Васильев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1970. – 108 с.
6. Адміністративне право України : [підруч. для юрид. вузів і фак.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 516 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Аверьянов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
9. У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування): Рішення Конституційного суду України від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 (справа № 1-9/2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=50463>.

10. Про внесення змін до «Зasad формування колегій суддів судових палат Апеляційного суду»: Рішення № 1 зборів суддів Апеляційного суду Кіровоградської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kra.court.gov.ua/sud1190/241/243/31/>.

11. Про очищення влади: Рішення 13-го з'їзду суддів України (12-3 листопада 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rsu.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU_site/2015/ZIZDJUDJES13november2015/LUSTRATION_PROCEDURES.pdf.pdf.

12. Неугодніков А.О. Специфіка правових актів індивідуальної дії / А.О. Неугодніков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v45/39.pdf>.

13. Щодо прийняття відставки заступника голови ДСА України Кондика П.М.: Рішення Ради суддів України № 19 від 3 березня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rsu.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU_site/2016/RISHENNYA_2016/19rsu_Kondyk.pdf.

14. Щодо погодження кількості суддів в Херсонському міському суді: Рішення Ради суддів України № 9 від 4 лютого 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rsu.court.gov.ua/userfiles/R_RSU_9_04_02_2016.pdf.

Анотація

Єдаменко І. В. Адміністративно-правові форми здійснення суддівського самоврядування. – Стаття.

У статті проаналізовані форми реалізації управлінських повноважень органами суддівського самоврядування, особлива увага акцентована на нормативно-правових та індивідуальних актах. Здійснена авторська класифікація таких форм, внаслідок чого автором запропоновано розрізняти такі форми за суб'єктом

управлінського впливу, функціональною природою, змістом, спрямованістю, обсягом поширення.

Ключові слова: суддівське самоврядування, адміністративна форма, класифікація, правовий акт, рішення.

Аннотация

Едаменко И. В. Административно-правовые формы осуществления судейского самоуправления. – Статья.

В статье проанализированы формы реализации управленческих полномочий органами судейского самоуправления, особое внимание акцентировано на нормативно-правовых и индивидуальных актах. Осуществлена авторская классификация таких форм, в результате чего автором предложено различать их по субъекту управленческого воздействия, по функциональной природе, по содержанию, по направленности, по широте распространения.

Ключевые слова: судейское самоуправление, административная форма, классификация, правовой акт, решение.

Summary

Edamenko I. V. Administrative and legal form of the judicial self-government. – Article.

The article analyzes the forms of implementation of management powers by the judicial authorities. The special attention is accented on the regulatory and individual acts carried out author's classification of these forms, with the result that the author proposed to distinguish the following forms: for the subject of the administrative impact on functional nature, content, for focus on the spread of the volume.

Key words: judicial self-government, administrative forms, classification, legal act, decision.