

УДК 342.565

*М. В. Вишневський**здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права*

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ СУДУ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Беззаперечно, адміністративна діяльність публічної адміністрації – це стратегічний, планомірний і динамічний процес, що базується на низці специфічних принципів. Він вирізняється наявністю компетенційної спроможності окремого суб'єкта щодо вчинення тієї чи іншої дії. Однак розуміння того, як вона здійснюється, за допомогою яких засобів і знарядь, надає найповніше уявлення про весь керівний спектр владної дії щодо регулювання діяльності апарату суду в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На вивчення проблем адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації та окремо форм її реалізації звертали свою увагу досить багато вчених, зокрема такі як Ю. Басова, Д. Бахрах, С. Буткевич, Н. Глазунова, А. Іванищук, Ю. Козлов, А. Кривий, В. Кузьмишин, В. Мурза, Ю. Назар, І. Рачинська, С. Рудниченко, І. Смілий та інші. Однак вони розглядали це питання без аналізу заявленої нами до розгляду проблематики.

Виклад основного матеріалу. Варто наголосити, що від оптимального використання форм державного управління залежить ефективність діяльності суб'єкта публічного адміністрування щодо виконання покладених на нього завдань узагалі, а також у частині його спеціальних повноважень [1, с. 356].

Однак аналіз сучасних наукових досліджень свідчить про те, що загалом форми діяльності органів публічної адміністрації України не повною мірою відображені в наукових дослідженнях. Вченими вживаються такі синонімічні поняття, що визначають зовнішнє вираження управлінської діяльності: «форми управління», «форми діяльності органів щодо здійснення функцій держави», «форми управлінської діяльності», «адміністративно-правові форми», а також виявлення цього поняття в окремих сферах діяльності – «форми державного управління», «форми здійснення виконавчої влади», «форми діяльності публічних органів управління» та інші [2, с. 71; 3].

За твердженнями А. Коренева, форма є об'єктивним вираженням сутності діяльності органів і посадових осіб, які здійснюють управління. Вони покликані забезпечити найбільш доцільне виконання функцій управління, досягнення цілей управління за найменших витрат сил, засобів

і часу» [4, с. 99]. О. Андрійко вважає, що форми – це зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вирази (прояви) практичної активності державних органів із формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їхньої власної життєдіяльності [5, с. 43; 6, с. 111].

За твердженнями Н. Глазунової, форми діяльності – це реальні, видимі, типізовано фіксовані вирази (прояви) практичної діяльності управлінців [7, с. 356]. Зі свого боку Д. Бахрах, Б. Російський та Ю. Старілов форму управління визначають як зовнішнє вираження змісту управління, межі конкретних управлінських дій, вчинених безпосередньо державними органами та органами місцевого самоврядування. Це певна частина управлінської діяльності органу, його структурних підрозділів і посадових осіб. На їхню думку, кожна форма управління містить у собі вчинення конкретними суб'єктами певних дій, які специфічним чином розкривають зміст управлінської діяльності, самого управлінського впливу [8, с. 362]. Додамо, що Ю. Козлов зазначав, що форма управлінської діяльності являє собою зовнішньо виражену дію виконавчого органу (посадової особи), що здійснюється в межах його компетенції та викликає певні наслідки [9, с. 138; 10, с. 813].

Говорячи про форми державного управління, В. Авер'янов зазначав, що це відмінні за характером і наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [1, с. 356; 11, с. 277]. Сутність цього терміна Т. Коломoeць, визначає як зовнішньо виражену дію, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети – вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій державних органів, їхніх структурних підрозділів і посадових осіб, які здійснюються у процесі виконавчої діяльності та спрямовані на реалізацію функцій управління [12, с. 119].

Як бачимо, в основі цих конструкцій перебуває «зовнішній вираз управлінської діяльності», яка є основою розуміння категорії «форма» в адміністративній науці [11, с. 78] у вузькому розумінні.

Сутнісні характеристики форм адміністративної діяльності конкретної публічної адміністрації надає В. Кузьмишин, які, на його думку, полягають у такому: 1) адміністративні дії, що

виражають зовнішній прояв управлінської (регулятивної) діяльності; 2) суб'єктом застосування дії є владноуповноважена особа або орган відповідної компетенції; 3) основна мета полягає у виконанні поставленого завдання; 4) здійснюється в інтересах громадськості та держави на законних підставах і в межах дозволених рамок; 5) передбачає юридичні наслідки, породжуючи при цьому відповідні адміністративно-правові відносини [11, с. 79].

Форми управлінської діяльності вирізняються незалежністю та універсальністю щодо конкретних галузей і сфер державного управління. Між ними немає жорсткої залежності і взаємообумовленості, завдяки чому одні й ті самі форми застосовуються в різних галузях і сферах. Водночас застосування суб'єктом управління тієї або іншої форми багато в чому обумовлюється його завданнями, характеристиками об'єкта управління, управлінською метою, бажанням отримати той чи інший конкретний результат. У такій ситуації принципово важливим є уміння вільно орієнтуватись у всій різноманітності форм, здатність здійснити обґрунтований вибір найбільш ефективних серед них, а в разі необхідності поєднувати вже відомі або знаходити нові форми [13, с. 110].

Враховуючи вищенаведені наукові думки, вважаємо, що під формами адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні треба розуміти прояви реалізації компетенції окремого суб'єкта, що здійснюється на основі закріплених за ним повноважень у сфері здійснення владного впливу на поведінку та діяльність працівників апарату суду, розкриваючи при цьому основні специфічні риси такої діяльності.

Як зазначає А. Кривий, найбільш поширеною є диференціація форм на правові (юридичні) та неправові (організаційні, фактичні). При цьому правові форми пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права та тягнуть виникнення, зміну чи припинення адміністративних правовідносин (видання нормативних й індивідуальних актів управління). Неправові (їх ще називають організаційними), навпаки, не мають юридичного характеру, не тягнуть правових наслідків і безпосередньо не пов'язані з прийняттям юридичних актів управління (виконання організаційних дій і здійснення матеріально-технічних операцій) [14, с. 100]. Тобто поділ форм адміністративно-правової діяльності на правові та неправові ґрунтується на настанні або ненастанні юридичних наслідків [10, с. 814], однак вони тісно пов'язані і взаємодіють одна з одною.

На наш погляд, до форм адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулюван-

ня діяльності апарату суду в Україні, доцільно зарахувати такі:

1) правотворча, що полягає у виданні адміністративних актів різної юридичної сили, які безпосередньо стосуються діяльності апарату суду, зокрема прямо чи дотично;

2) погоджувальна, що полягає в укладанні адміністративних договорів між уповноваженими суб'єктами на забезпечення окремих благ для судової установи та окремо апарату суду;

3) організаційна, що полягає в реалізації точної управлінської діяльності апаратом суду, зокрема проведення з'їздів, зборів, конференцій, зустрічей;

4) здійснення матеріально-технічних операцій, що полягає у реалізації обслуговуючих дій, – це аналіз і обробка статистичних даних, добір персоналу, ведення діловодства та інше;

5) інтерпретаційна, що полягає в з'ясуванні та тлумаченні змісту окремих юридичних норм, що встановлюють, змінюють чи скасовують окремі функціональні можливості апарату суду. Є специфічною формою, що використовується Верховним Судом.

Зрозуміло, що не всі суб'єкти публічної адміністрації наділені такими формами управлінської діяльності. Здебільшого кожен із них користується декількома різновидами. Однак провідною є саме правотворча. Це зумовлено тим, що всі суб'єкти наділені можливістю застосування такої форми, а в деяких випадках навіть зобов'язані.

Для розкриття цієї форми вважаємо за необхідне навести окремі приклади її реалізації різними суб'єктами, зокрема:

1) акти Вищої ради правосуддя: рішення № 140/0/15-19 «Про погодження Типового положення про апарат суду»; рішення № 720/0/15-13 «Про звернення до Державної судової адміністрації України щодо організації в передбаченому законом порядку службової перевірки діяльності керівника апарату Бабушкінського районного суду міста Дніпропетровська та виявлення всіх нерозглянутих і нерозподілених справ, що перебували в провадженні судді Д.Г. Чулініна та внесення подання до Державної судової адміністрації України щодо виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що підривають авторитет правосуддя»;

2) рішення Ради суддів України: № 86 від 7 грудня 2018 року «Про заохочення суддів у відставці та працівників апарату суду»; № 83 від 7 грудня 2018 року «Щодо позиції РСУ стосовно змісту Типового положення про апарат суду»; № 81 від 19 листопада 2018 року «Щодо заохочення суддів у відставці та працівників апарату»; № 67 від 26 жовтня 2018 року «Щодо заохочення працівників апарату» та інші;

3) накази Державної судової адміністрації України: «Про затвердження вимог до осіб, які претендують на зайняття посади керівника апарату апеляційного суду та його заступника» від 15 серпня 2016 року № 167; «Про упорядкування структури ДСА України, її територіальних управлінь, апаратів апеляційних та місцевих судів» від 16 лютого 2017 року № 168; «Про тимчасово виконуючого обов'язки керівника апарату Івано-Франківського окружного господарського суду» від 19 червня 2018 року № 211/к та інші;

4) акти голів судових установ: наказ Голови Христинівського районного суду від 4 травня 2012 року № 9 «Про затвердження Типового переліку документів у Христинівському районному суді, що можуть містити відомості, які становлять службову інформацію»; наказ Голови Вінницького апеляційного адміністративного суду від 19 листопада 2014 року № 012 «Про початок проведення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади» та інші.

Окремо треба зазначити, що керівники апарату суду видають накази з кадрових питань щодо працівників апарату суду, зокрема помічників суддів (за поданням судді), а також адміністративно-господарських питань [15]. Він складає плани роботи суду (який затверджує голова суду), графіки проведення різноманітних заходів, оформлює відповідні протоколи нарад [16, с. 104].

Аналізуючи повноваження публічної адміністрації в досліджуваній сфері [17; 18], вважаємо за необхідне навести приклади застосування інших форм їхньої адміністративної діяльності:

– Вища рада правосуддя погоджує Типове положення про апарат суду, Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників (правотворча форма);

– Рада суддів України розробляє та організовує виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів (правотворча та організаційні форми);

– Державна судова адміністрація України виконує такі дії: а) розробляє та затверджує за погодженням із Вищою радою правосуддя Типове положення про апарат суду (правотворча форма); б) вивчає кадрові питання апарату судів, прогнозує потребу у спеціалістах, здійснює замовлення на підготовку відповідних спеціалістів (погоджувальна та організаційна форми, здійснення матеріально-технічних операцій); в) забезпечує необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників апарату судів, створює систему підвищення кваліфікації (організаційна форма, здійснення матеріально-технічних операцій);

– голова судової установи організовує ведення в суді судової статистики та інформаційно-аналітичне забезпечення суддів із метою підвищення якості судочинства (організаційна форма);

– керівник апарату суду а) здійснює безпосереднє керівництво апаратом суду, забезпечує організацію роботи структурних підрозділів суду, працівників апарату суду, їхню взаємодію у виконанні завдань, покладених на апарат суду (правотворча, організаційна форми); б) взаємодіє з Державною судовою адміністрацією України, з її відповідним територіальним управлінням, органами суддівського самоврядування, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими установами й організаціями, засобами масової інформації з питань забезпечення діяльності суду (погоджувальна форма); в) організовує та контролює ведення діловодства в суді відповідно до інструкції з діловодства (організаційна форма); г) забезпечує підготовку планів роботи суду (організаційна форма); г) затверджує плани роботи структурних підрозділів суду (здійснення матеріально-технічних операцій); д) здійснює заходи щодо забезпечення належних умов діяльності суддів і працівників апарату суду, інформаційно-нормативного забезпечення їхньої діяльності (організаційна, погоджувальна форми, здійснення матеріально-технічних операцій); е) приймає в межах своїх повноважень рішення про заохочення державних службовців і притягнення їх до дисциплінарної відповідальності (правотворча форма).

Говорячи про конкретні приклади, зокрема, Державна судова адміністрація України з метою забезпечення діяльності судів укладає численні адміністративні договори з різними суб'єктами господарювання, зокрема, щодо закупівлі послуг із постачання водяної пари і гарячої води; послуг із постачання електроенергії, послуг із передавання даних і повідомлень щодо оброблення даних, розміщування інформації на веб-вузлах щодо програмного застосування та інші послуги щодо забезпечення інформаційно-технологічною інфраструктурою [19, с. 335].

Висновки. Усе вищенаведене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким формами адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, є прояви реалізації компетенції окремого суб'єкта, що здійснюється на основі закріплених за ним повноважень у сфері здійснення владного впливу на поведінку та діяльність працівників апарату суду, розкриваючи при цьому основні специфічні риси такої діяльності.

До форм адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, доцільно зарахувати такі:

– правотворча, що полягає у виданні адміністративних актів різної юридичної сили, які безпосередньо стосуються діяльності апарату суду, зокрема прямо чи дотично, – Вища рада правосуддя, Рада суддів України, Державна судова адміні-

страція України, голова судової установи, керівник апарату суду;

– погоджувальна, що полягає в укладанні адміністративних договорів між уповноваженими суб'єктами на забезпечення окремих благ для судової установи та окремо апарату суду – Державна судова адміністрація України, керівник апарату суду;

– організаційна, що полягає в реалізації поточної управлінської діяльності апаратом суду, зокрема проведення з'їздів, зборів, конференцій, зустрічей, – Рада суддів України, Державна судова адміністрація України, голова судової установи, керівник апарату суду;

– здійснення матеріально-технічних операцій, що полягає у реалізації обслуговуючих дій, – це аналіз і обробка статистичних даних, добір персоналу, ведення діловодства тощо – Державна судова адміністрація України, керівник апарату суду;

– інтерпретаційна, що полягає в з'ясуванні та тлумаченні змісту окремих юридичних норм, які встановлюють, змінюють чи скасовують окремі функціональні можливості апарату суду. Є специфічною формою, що використовується Верховним Судом.

– не всі суб'єкти публічної адміністрації наділені всіма наведеними формами управлінської діяльності. Здебільшого кожен із них користується декількома різновидами. Однак провідною є саме правотворча. Це зумовлено тим, що всі суб'єкти наділені можливістю застосування такої форми, а в деяких випадках навіть зобов'язані;

Отже, форма – це теоретична конструкція, що формує правові рамки, які є непорушними під час реалізації досягнення мети адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, розкриваючи при цьому основні специфічні риси такої діяльності.

Література

1. Смілий І.А. *Форми та методи діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців*. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 355–361.
2. Басова Ю.Ю. *Адміністративні процесуальні форми діяльності органів публічної адміністрації*. *Форум права*. 2012. № 1. С. 71–76.
3. Назар Ю.С. *Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень*: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 160 с.
4. *Административное право: Общая и Особенная части* / Под ред. А.П. Коренева. М.: МВШМ МВД СССР, 1986. 487 с.
5. Андрійко О.Ф. *Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади*. К.: «Наук. думка», 2004. 304 с.

6. Мурза В.В. *Форми та методи державної контрольно-наглядової діяльності*. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 110–116.

7. Глазунова Н.И. *Государственное (административное) управление*. М.: ТК «Велби»; Изд-во «Прспект», 2004. 560 с.

8. Бахрах Д.Н. *Административное право: учеб. для вузов: 3-е изд. пересмотр. и доп.* М.: «Норма», 2007. 816 с.

9. Козлов Ю.М. *Административное право: учебник*. М.: «Юрист», 1999. 320 с.

10. Рачинська І.М. *Форми та методи адміністративно-правової діяльності громадських організацій*. *Форум права*. 2013. № 1. С. 812–816.

11. Кузьмишин В.М. *Адміністрування апеляційних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07*; Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 222 с.

12. *Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць*. К., 2010.

13. Буткевич С.А. *Форми та методи діяльності Держфінмоніторингу України (адміністративно-правовий аспект)*. *Право і безпека*. 2008. Т. 7. № 2. С. 110–115.

14. Кривий А.О. *Адміністративно-правова діяльність чергової служби органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07*. Дніпропетровськ, 2011. 301 с.

15. *Посадова інструкція керівника апарату місцевого загального суду: наказ Державної судової адміністрації України від 19 червня 2011 року*. *Судова влада України*. URL: <https://pl.dn.court.gov.ua/sud0542/2/3/6>.

16. Рудниченко С.М. *Адміністративно-правове регулювання діяльності державної судової адміністрації України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; НДПП*. Київ, 2017. 226 с.

17. *Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI*. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41; № 41–42; № 43; № 44–45.

18. *Положення про апарат Херсонського міського суду Херсонської області: затверджено протоколом зборів Херсонського міського суду Херсонської області № 2 від 1 квітня 2016 року*. *Судова влада України*. 2017. URL: https://ksm.ks.court.gov.ua/sud2125/polozhenya_ksm.

19. Іванищук А.А. *Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні: дис. ... докт. юрид. наук*. Київ, 2017. 466 с.

Анотація

Вишневецький М. В. Форми адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні. – Стаття.

Статтю присвячено розкриттю форм адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні. Під ними розуміються прояви реалізації компетенції окремого суб'єкта, що здійснюється на основі закріплених за ним повноважень у сфері здійснення владного впливу на поведінку та діяльність працівників апарату суду, які розкривають при цьому основні специфічні риси такої діяльності.

Ключові слова: апарат суду, діяльність, організаційне забезпечення, регулювання, суд, судоустрій, форми адміністративної діяльності.

Аннотация

Вишневский М. В. Формы административной деятельности субъектов публичной администрации, осуществляющих административно-правовое регулирование деятельности аппарата суда в Украине. – Статья.

Статья посвящена раскрытию форм административной деятельности субъектов публичной администрации, осуществляющих административно-правовое регулирование деятельности аппарата суда в Украине. Под ними понимаются проявления реализации компетенции отдельного субъекта, которые осуществляется на основе закрепленных за ним полномочий в сфере осуществления властного влияния на поведение и деятельность работников аппарата суда, раскрывающих при этом основные специфические черты такой деятельности.

Ключевые слова: аппарат суда, деятельность, организационное обеспечение, регулирование, суд,

судоустройство, формы административной деятельности.

Summary

Vyshnevskiy M. V. Forms of administrative activity of the subjects of public administration, which carry out administrative and legal regulation of the activity of the court apparatus in Ukraine. – Article.

The article is devoted to the disclosure of the forms of administrative activity of public administration entities, which carry out administrative and legal regulation of the activities of the court apparatus in Ukraine. They are understood as manifestations of the implementation of the competence of an individual entity, which is carried out on the basis of the powers entrusted to him in the sphere of exercising power influence on the behavior and activities of the staff of the court apparatus.

Key words: activity, court apparatus, court, forms of administrative activity, judicial system, organizational support, regulation.