

ФОРМИ АДМІНІСТРУВАННЯ АПЕЛЯЦІЙНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

У статті сформовано поняття та розкрито форми адміністрування апеляційних судів. Під ними розуміється передбачена законодавчими, в тому числі адміністративними, актами сукупність всіх ймовірних та необхідних адміністративних дій, що виражають зовнішній прояв управлінської (регулятивної) діяльності суб'єктів судового адміністрування, які реалізуються в межах їх повноважень задля надання можливості апеляційним судам задовольнити інтереси громадян та загалом судової влади під час апеляційного судочинства та в процесі надання судово-адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністрація, адміністрування, апеляційні суди, судова адміністрація, судочинство, форми адміністративної діяльності.

В статті сформовано поняття і раскрыты форми администрирования апелляционных судов. Под ними понимается предусмотренная законодательными, в том числе административными, актами совокупность всех возможных и необходимых административных действий, которые выражают внешнее проявление управленческой (регулятивной) деятельности субъектов судебного администрирования и реализуются в пределах их полномочий для предоставления возможности апелляционным судам удовлетворить интересы граждан и в общем судебной власти во время апелляционного судопроизводства и в процессе предоставления судебно-административных услуг.

Ключевые слова: администрация, администрирование, апелляционные суды, судебная администрация, судопроизводство, формы административной деятельности.

In the article is forms the concept and discloses the forms of administration of appellate courts. Under them is understood a provided for by legislative, including administrative, acts combination of all probable and necessary administrative actions which are expressing the external manifestation of the administrative (regulatory) activity of the entities of judicial administration.

Key words: administration, appellate courts, forms of administrative activity, judicial administration, judicial process.

Вступ. Процес адміністрування – трудоємний та формалізований. Кожен крок передбачає наявність правової підстави, зафіксованої в нормативно-правовому акті, для того, щоб суб'єкт, наділений адміністративною компетенцією в конкретній сфері, міг повноцінно реалізувати свої повноваження.

Суб'єкти судового адміністрування, за аналогією з публічною адміністрацією, також наділені певним інструментарієм у своїй діяльності; зокрема, структура адміністрування апеляційних судів складається з: категорії «апеляційний суд» як об'єкта адміністративно-правових відносин; адміністративно-правового статусу судової адміністрації; форм і методів адміністративної діяльності судової адміністрації; адміністративних процедур, які надає судова адміністрація; адміністративної відповідальності в аналізованій сфері. Останні 4 компоненти є класичними елементами механізму судового адміністрування. Однак розуміючи, що саме за допомогою форм адміністративної діяльності судова адміністрація реалізує стадії управлінської діяльності, є сенс розкрити їх більш детально.

Огляд останніх досліджень. Десь побіжно до проблеми форм адміністрування апеляційних судів в Україні в контексті дослідження загальних ознак звертали свою увагу такі вчені, як

О. Бандурка, Ю. Басова, М. Бурбик, В. Галуцько, В. Журавський, А. Іванишук, А. Козовник-Румянцева, В. Лаговський, О. Меліхова, О. Навроцький, Р. Опацький, І. Патерило, В. Серьогін, А. Солонар, С. Чернов, К. Янішевська, О. Ярмиш та ін. Проте безпосередньо аналізована нами проблематика не була предметом їхнього дослідження, а свої наукові пошуки вони зосереджували на більш загальних спеціальних чи суміжних викликах.

Результати дослідження. Ми погоджуємось із думкою, що форма є первинною щодо методу. Якби не було форми публічного адміністрування, методи публічного адміністрування втратили будь-який сенс [14, с. 348; 17, с. 95]. За твердженнями Ю. Басової, аналіз сучасних наукових досліджень свідчить про те, що в цілому форми діяльності органів публічної адміністрації України не знайшли своє повне відображення в наукових дослідженнях. Вчена зазначає, що в юридичній літературі вживаються такі синонімічні поняття, що визначають зовнішній вираз управлінської діяльності: «форми управління», «форми діяльності органів щодо здійснення функцій держави», «форми управлінської діяльності», «адміністративно-правові форми», а також вияв цього виразу в окремих сферах діяльності: «форми державного управління», «форми здійснення виконавчої влади», «форми діяльності публічних органів управління» та ін. [4, с. 71]. Однак наголосимо, що в основі цих конструкцій знаходиться «зовнішній вираз управлінської діяльності», яка є основою розуміння категорії «форма» в адміністративній науці.

У межах власного дослідження А. Іванишук здійснив більш ґрунтовний аналіз даної категорії. Вчений вказує, що в лінгвістичному розумінні під формою розуміють (від. лат. forma) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд [3, с. 617]. Також ним наведено слушну думку В. Галуцька, який вказує, що серед вчених-адміністративістів домінують відповідні підходи щодо цієї категорії. Так, О. Бандурка [3] вважає, що форма адміністративного права – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, що має зовнішній вияв; Ю. Битяк [5] – зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань; В. Колпаков [14] – зовнішньо виражена дія, волевиявлення суб'єкта управління, здійснене в рамках законності та його компетенції для досягнення управлінської мети; Т. Коломоєць [13] – волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу, посадової особи, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються в процесі їхньої діяльності й спрямованості на реалізацію адміністративних функцій [7, с. 178; 10, с. 335]; А. Румянцева-Козовник – сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, які провадяться з метою забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку [12]; О. Кузьменко – зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань і тягне за собою певні наслідки [15, с. 98].

Узагальнюючи думки провідних вчених, є сенс стверджувати, що форми діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування, в тому числі і судової адміністрації, – це: 1) адміністративні дії, що виражають зовнішній прояв управлінської (регулятивної) діяльності; 2) суб'єктом застосування дії виступає владно-уповноважена особа або орган відповідної компетенції; 3) основна мета полягає у виконанні поставленого завдання; 4) здійснюється в інтересах громадськості та держави на законних підставах та в межах дозволених рамок; 5) передбачає юридичні наслідки, породжуючи при цьому відповідні адміністративно-правові відносини.

У новітній юридичній літературі відзначається, що характер форм діяльності конкретного органу визначається «природою суб'єкта державної влади і його компетенцією в галузі здійснення державно-владних повноважень» [9; 21, с. 252]. Додамо, що значення має і сфера безпосереднього владного впливу. Сучасні науковці розкривають зміст поняття форм адміністративної діяльності конкретної публічної адміністрації через сукупність адміністративних дій як зовнішньо оформленої діяльності конкретного владного суб'єкта, що здійснюється в межах його повноважень та обов'язково має чітко сформовану мету, тобто орієнтована на отримання позитивного результату.

Що ж стосується змістовного наповнення названої категорії, то тут науковцями в галузі теорії управління запропоновано виділення правових на неправових (організаційних) форм державного управління [22, с. 74], однак, враховуючи, що сучасне адміністративне право України вже не є чисто управлінським, а відображає більш складну юридичну природу [1], то і назва форми державного управління теж буде повною. Виходячи з таких позицій, вважаємо, що слушною буде точка зору В. Галуцька, що найбільш вдалою назвою для даного інституту адміністративного

права буде: «форми діяльності публічної адміністрації» [7, с. 225], а в нашому випадку – судової адміністрації.

Відтак, узагальнюючи та інтерпретуючи думку вчених, вважаємо, що форми адміністрування апеляційних суддів в Україні доцільно класифікувати на дві групи: правові та організаційні, розуміючи, що їх різниця полягає саме в настанні юридичних наслідків в кінцевому рахунку. До першої групи (правових форм) адміністрування апеляційних суддів в Україні належать такі прояви форм, як правотворча та правозастосовна діяльність» [20, с. 41], інші – організаційні.

Правові форми є більш значимими в діяльності публічної адміністрації та характеризуються низкою спільних ознак: 1) врегульовані матеріальними і процесуальними нормами права; 2) призводять до юридично значущих наслідків, тобто до виникнення, зміни або припинення правовідносин; 3) завжди пов'язані з розглядом юридичних справ, тобто таких життєвих обставин, які прямо передбачені законом (чи іншим нормативно-правовим актом) і потребують відповідного підтвердження та юридичного забезпечення; 4) здійснюються виключно вповноваженими на те органами держави та посадовими особами; конкретний склад, обсяг повноважень учасників правової форми діяльності чітко фіксуються відповідним нормативним актом; 5) виражаються в здійсненні безпосередніх операцій із нормами права (матеріальними і процесуальними); 6) їх результати завжди закріплюються у відповідних процесуальних документах, що мають офіційний характер і встановлену законом форму; 7) пов'язані з необхідністю використання різноманітних методів і засобів юридичної техніки. Конкретний перелік правових форм діяльності тих чи інших державних органів залежить від змісту їх компетенції та характеру покладених на них функцій [21, с. 253].

Однак із вищенаведеного чітко прослідковується взаємозв'язок між формами і методами діяльності публічної адміністрації, в тому числі і судової, оскільки розуміючи розмежування між правовими і організаційними формами, доцільніше долучитись до думки науковців, які вважають що правовими формами є: 1) видання адміністративних актів, а саме: видання підзаконних нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів, 2) укладення адміністративних договорів, 3) вчинення інших юридично значущих адміністративних дій. У той час як організаційними – 1) організаційні дії (проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробка прогнозів, програм, здійснення бухгалтерського, статистичного, податкового обліку, проведення прес-конференцій тощо); 2) матеріально-технічні операції (діловодство, складання довідок, звітів, видання юридичних актів тощо) [6, с. 101].

У власному дослідженні А. Іванищук за характером і правовою природою форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового регулювання судової гілки влади поділяє на такі види: 1) видання адміністративних актів, а саме: 1.1) видання підзаконних нормативно-правових актів, 1.2) видання індивідуальних адміністративних актів, 2) укладення адміністративних договорів, 3) вчинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій. Однак він вважає, що такий класичний перелік форм адміністративної діяльності адміністративного права для його дослідження буде не повним. Провідною формою діяльності публічної адміністрації в цілому і у сфері адміністративно-правового регулювання судової гілки влади зокрема є надання публічною адміністрацією адміністративних послуг. У відповідності до Закону України «Про адміністративні послуги» посадові особи апарату суду надають чисельні адміністративні послуги фізичним і юридичним особам [10, с. 335].

Однак, за нашим баченням, адміністративні послуги, які надаються адміністративними судами України, є окремим інструментом процесу адміністрування апеляційних судів, оскільки доводять його здійснення до логічного закінчення, досягаючи при цьому основну мету його здійснення.

Таким чином, правовими формами адміністрування апеляційних судів судовою адміністрацією є: 1) видання адміністративних актів суб'єктами судової адміністрації, 2) укладення адміністративних договорів, 3) вчинення інших юридично значущих адміністративних дій. У той час як організаційні – 1) організаційні дії; 2) матеріально-технічні операції.

Видання актів – це процес встановлення норми права та в сукупності – створення законодавчо-правової бази регулювання процесів функціонування та розвитку суб'єкту та об'єкту державного управління (закони, укази, постанови, розпорядження, рішення, положення, інструкції, правила, порядок, вони містять правові норми (правила поведінки), розраховані на невизначене заздалегідь, широке коло осіб (підприємств, установ, організацій), на невизначений термін часу та невизначені наперед умови) [24, с. 70]. Тобто видання управлінських актів (нормативних й

індивідуальних) – процес реалізації основних владних повноважень, завдань, функцій та компетенції уповноважених суб'єктів [17, с. 99]. Зокрема, органи суддівського самоврядування мають широкий спектр повноважень в аналізованій сфері, як приклад – Рада судів України своїми рішеннями встановлює низку засад діяльності апеляційних судів, наприклад 02 березня 2018 року було прийнято Рішення № 17 «Про внесення змін до Положення про автоматизовану систему документообігу суду»; 7 грудня 2017 року – Рішення № 80 «Про заохочення суддів у відставці та працівників апаратів судів»; цього ж дня було прийнято ще два Рішення № 78 «Про стан охорони приміщень судів України» та № 75 «Про роз'яснення деяких питань щодо конфлікту інтересів» [8]. А ось керівник апарату апеляційного суду призначається наказом голови Державної судової адміністрації України за поданням голови апеляційного суду (п. 3 ст. 149 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [11].

Укладання адміністративних договорів – це спеціальний захід адміністрування, спрямований на забезпечення публічного інтересу шляхом укладення угоди на надання чи постачання певних послуг, які є обов'язковими до виконання [17, с. 100]. Наприклад, Державна судова адміністрація України з метою забезпечення діяльності судів укладає чисельні адміністративні договори із 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 інших послуг щодо забезпечення інформаційно-технологічною інфраструктурою [10, с. 335].

Юридично значущі дії, як правова форма публічного адміністрування у сфері юридичної науки, – це виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка спричиняє юридичні наслідки та спрямована на вирішення конкретних справ адміністративного характеру та видання офіційного документа [18, с. 117; 23, с. 104]. Форми здійснення юридично значущих дій: видача документів, складання актів, протоколів, укладання цивільно-правових договорів, подання обов'язкових звітів, застосування засобів безпосереднього примусу, участь органів управління як позивачів чи відповідачів у судах, запровадження економічних санкцій, заходів адміністративного примусу до порушників юридичних заборон галузевого та відомчого характеру тощо [24, с. 70]. Наприклад, працівники апарату суду приймають присягу як державні службовці [10, с. 335], а керівник апарату суду складає плани роботи апеляційного суду (який затверджує голова суду), графіки проведення різноманітних заходів, оформлює відповідні протоколи нарад. Окрім того, до юридично значущих дій слід віднести установчу, реєстраційну діяльність, діяльність у сфері документообігу суду [23, с. 104].

Відносно організаційних дій – це процес внутрішньої діяльності апеляційного суду, в контексті власної організації процесу праці та належного здійснення апеляційного судочинства, в тому числі надання судово-адміністративних послуг, а також його зовнішнє забезпечення з боку уповноважених органів: заходи забезпечення організаційними, технічними, матеріальними та соціальними цінностями. Зокрема, це діяльність із управління персоналом, запровадження ціннісних орієнтацій у працівників феміди їх підготовка, перепідготовка та атестація, а також проведення різноманітних освітніх та звітних заходів із метою інформування громадськості про діяльність апеляційного суду.

Згідно з функціональними обов'язками, як приклад, в апеляційних судах апарат суду здійснює заходи щодо власного забезпечення діяльності, а також Голови суду та його заступника; руху адміністративних справ; надання інформаційних послуг та діловодства; забезпечення судового процесу та діяльності судових розпорядників; узагальнення судової практики та аналітично-статистичної роботи суду; роботи зі зверненнями громадян та юридичних осіб і окремо з персоналом; матеріально-технічного забезпечення, планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності; інформаційно-технічного та господарського забезпечення суду.

У свою чергу, Державна судова адміністрація реалізовує заходи щодо забезпечення належних умов діяльності апеляційних судів, кадрових питань апарату апеляційного суду, шляхом їх вивчення та прогнозування потреб у спеціалістах а також здійснення замовлення на підготовку відповідних спеціалістів. Як приклад, вона забезпечує суди й суддів символами судової влади (Державний Прапор України, зображення Державного Герба України), мантіями та суддівськими нагрудними знаками [16].

Додамо, що 19 березня 2018 добіг кінця «Міжрегіональний судовий форум», де під час зустрічі правники мали змогу проаналізувати та подискутувати на актуальні теми щодо кадрового забезпечення судів, кваліфікаційного оцінювання суддів та формування суддівського корпусу,

оскільки питання кадрового забезпечення в судах наразі постає досить актуально, адже судова система потребує розвитку та фахового вдосконалення, тому і відбір нових суддів і кваліфікаційне оцінювання тих служителів Феміди, що вже вершать правосуддя, мають відбуватись на найвищому рівні. Доповідачами були судді з усіх куточків України, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, представники Асоціації правників України та провідні юристи [19].

На останок, під здійсненням матеріально-технічних операцій мається на увазі забезпечення публічною адміністрацією збору, зберігання й обробки інформації, використання технічних засобів і створення матеріально-технічних умов праці тощо. Наприклад, у системі судової гілки влади діє Єдиний державний реєстр судових рішень [10, с. 335].

Висновки. Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким форми адміністрування апеляційних суддів в Україні – це передбачена законодавчими, в тому числі адміністративними, актами сукупність всіх ймовірних та необхідних адміністративних дій, що виражають зовнішній прояв управлінської (регулятивної) діяльності суб'єктів судового адміністрування, які реалізуються в межах їх повноважень задля надання можливості апеляційним судам задовольнити інтереси громадян та загалом судової влади під час апеляційного судочинства та в процесі надання судово-адміністративних послуг.

Вони є ключовими елементами (інструментами) діяльності судової адміністрації, оскільки є основою для застосування методів, процедур та відповідальності в аналізованій сфері. Однак, погоджуючись із думкою сучасних вітчизняних науковців, вважаємо, вони є лише складовою частиною цілісної системи процесу впорядкування суспільних зв'язків, а ніяк не єдиним його поштовхуючим чинником. Тільки в сукупності використаний інструментарій досягає поставлену мету врядування, в тому числі і судового стосовно апеляційних судів. У нашому випадку судова адміністрація користується правовими формами діяльності, такими як видання адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих адміністративних дій та організаційними: 1) організаційні дії; 2) матеріально-технічні операції.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права : концептуальні позиції. Право України. 2006. № 5.
2. Академічний словник української мови: в 11 т. Т.10]. АН УРСР. К.: Наукова думка, 1979. 726 с.
3. Бандурка О.О. Організаційні форми управління в державній податковій службі. Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2004. Вип. 28. С. 185–191.
4. Басова Ю.Ю. Адміністративні процесуальні форми діяльності органів публічної адміністрації. Форум права. 2012. № 1. С. 71–76.
5. Битяк Ю.П., Зуй Б.В. Адміністративное право Украины: общая часть: учебное пособие. Х.: ООО «Одиссей», 1999. 224 с.
6. Бурбик М.М., Солонар А.В., Янішевська К.Д. Адміністративне право України: навчальний посібник. Суми: видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2015. 358 с.
7. Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. Адміністративне право України : навчальний посібник: у 2-х томах. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1. 320 с.
8. Документи Ради суддів за 2017 рік. Рада суддів України. 2018. URL: <http://www.rsu.gov.ua/ua/documents?id=58&page=5&per-page=8>.
9. Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. вищ. навч. закл. К.: Вид. дім «Ін Юре», 2003. 671 с.
10. Іванишук А.А. Поняття форми діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади. Митна справа. 2013. № 5(2.2). С. 33–336.
11. Керівник апарату суду. Вінницький апеляційний адміністративний суд. 2017. URL: <http://www.vaas.gov.ua/about/aparat-sudu/kerivnik-aparatu-sudu/>.
12. Козовник А.В., Румянцева. Форми та методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини. Європейські перспективи. 2014. № 3.
13. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін, і доп. ІС: Істина, 2012. 528 с.
14. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. та ін. Курс адміністративного права України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
15. Кузьменко О.В. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем). К.: «Центр учбової літератури», 2015. 232 с.

16. Лаговський В.М. Органи судової влади в механізмі правової держави: загальнотеоретичні аспекти функціонування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Івано-Франків; ун-т права ім. короля Данила Галицького. Івано-Франківськ, 2016. 190 с.
17. Маркіна А.М. Адміністративно-правове регулювання надання медичних послуг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2018. 221 с.
18. Меліхова О.Ю. Юридично значимі дії як правова форма публічного адміністрування у сфері юридичної науки в Україні: адміністративно-правова характеристика. Вісник Запорізького національного університету. 2011. № 4. С. 113–117.
19. Міжрегіональний судовий форум. Вінницький апеляційний адміністративний суд. 2018. URL: <http://www.vaas.gov.ua/news/mizhregionalnij-sudovij-forum-dobig-kincyu/>
20. Навроцький О. Основні форми публічного адміністрування прав дитини. Підприємництво, господарство і право. Адміністративне право і процес. 2017. № 9. С. 141–145.
21. Опацький Р.М. Форми діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 3-1. С. 252–256.
22. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 27(2). С. 174–178.
23. Рудниченко С.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності державної судової адміністрації України: ... канд. юрид. наук: 12.00.07. НДПП. Київ, 2017. 226 с
24. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)»; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 97 с.