

*М. П. Запорожець*

### **ПРОЦЕДУРНІ ФОРМИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СУДАХ. ЯКИМИ ЇМ БУТИ?**

Постійне ускладнення суспільних відносин, які виникають за участю органів державної влади, вимагає пошуку належних форм, у межах яких би ці суспільні відносини знаходили, з одного боку, своє закріплення, а з іншого – зовнішнє вираження. З цього приводу в сучасній юридичній літературі висловлено вже досить багато думок, автори яких ведуть мову про необхідність розробки та прийняття консолідованих нормативних актів, що містили б, насамперед, процедурні норми, тобто норми, які мають визначати порядок виникнення, реалізації та припинення відповідних правовідносин. У цьому плані найбільш часто згадується про Адміністративно-процедурний кодекс, який, за переконанням науковців, має стати основним нормативним актом, покликаним визначати та регулювати відносини між приватними особами та суб'єктами публічного управління [1, с. 253–254].

Забігаючи дещо наперед, зазначимо, що автора цих рядків у ракурсі розмови про поступове окреслення процедури управлінської діяльності цікавить питання про можливість використання положень Адміністративно-процедурного кодексу, в разі його прийняття, в процесі управлінської діяльності, яка наявна в судах. Зазначене питання, на нашу думку, має повне право на існування, оскільки управлінська діяльність судів, власне кажучи, нічим принципово не відрізняється від управління, яке здійснюється за участю органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Крім цього, не можна забувати також і про те, що на сьогодні ще не до кінця вирішене питання про правову природу діяльності судів, пов'язану з притягненням осіб до адміністративної відповідальності. Як відомо, в літературі часто висловлюється думка, що судді, приймаючи рішення у справах про адміністративні правопорушення, виконують управлінські функції [2].

Отже, завданням даної статті є пошук відповіді на запитання щодо напрямів процедурного забезпечення управлінської діяльності у судах.

Для вирішення зазначеного завдання насамперед необхідно, на нашу думку, з'ясувати зміст терміна «адміністративна процедура» та проаналізувати його основні ознаки, що дозволить зробити висновок про можливість або неможливість його використання у сфері так званого судового управління.

Дослідження наукової літератури з адміністративного права показує, що нині чимала кількість науковців зосереджує свою

увагу на аналізі адміністративно-процедурної діяльності органів публічного управління, пропонуючи власні варіанти тлумачення терміна «адміністративна процедура». Так, наприклад, на думку авторів колективної монографії «Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право», під адміністративною процедурою необхідно розуміти закріплені нормами адміністративного права порядок вчинення дій органами публічного управління [3, с. 214]. Деяко інакше до розуміння, а власне, й до назви вказаного поняття підходять автори академічного курсу адміністративного права, пропонуючи під адміністративним провадженням розуміти певну сукупність послідовно здійснюваних дій і процедур, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ [4, с. 487]. З останньою точкою зору, на наш погляд, погоджується і В. П. Тимошук, який визначає адміністративну процедуру як встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [5, с. 24]. Отже, виходячи з викладеного, можна зробити висновок про відсутність у науковій літературі єдиної точки зору на питання про сутність та зміст адміністративної процедури.

Детальний аналіз наведених визначень, а також інших, які зустрічаються в юридичній літературі, свідчить, що їх автори щодо одних ознак адміністративної процедури висловлюються більш-менш однаково, тоді як щодо інших мають принципово різні позиції.

Найбільшу єдність учені виявляють, коли ведуть мову про внутрішнє наповнення адміністративної процедури, зазначаючи, що вона являє собою певний набір, певну послідовність дій, які вчинюються тим або іншим суб'єктом для досягнення мети адміністративної процедури. З цього твердження випливає, що адміністративна процедура має стадійний характер, складаючись із певної сукупності дій, які здійснюються в певній послідовності та за певними правилами. До таких стадій, наприклад, О. М. Бандурка та М. М. Тищенко відносять аналіз ситуації; прийняття рішення у справі; оскарження чи опротестування рішення по справі; виконання прийнятого рішення [6, с. 25].

Що ж до суперечок, то вони частіше за все виникають через зміст тих справ, які можуть бути вирішені в адміністративно-процедурній формі, а також через суб'єктний склад учасників адміністративної процедури.

У процесі здійснення публічного управління його суб'єкти вирішують чималу кількість завдань, приймають чималу кількість управлінських рішень, які зазвичай утілюються в формі нормативних або індивідуальних актів управління. Виходячи з цього, науковці ставлять питання про взаємозв'язок адміністративної процедури з процедурою прийняття нормативних та індивідуальних

актів управління. Стосовно цього існують дві точки зору. Так, наприклад, В. Перепелюк, що адміністративна процедура має відношення виключно до прийняття індивідуальних актів управління. На підтвердження своє позиції він наводить декілька міркувань, зазначаючи, наприклад, що в ході прийняття нормативного управлінського акта конкретні процедурні правовідносини існують переважно між підрозділами органа. Така структура процедур нормотворчості, на його погляд, не дає змоги поєднати їх із правозастосовчими процедурами. В останньому випадку процедурна форма складатиметься із владних відносин між лідером процесу, уповноваженим на ведення справи, та учасниками провадження (фізичними та юридичними особами). Процесуальна діяльність такого лідера буде підвидом соціального управління. У нормотворчих відносинах же між підрозділами органу управління мають місце переважно горизонтальні, невідні адміністративні відносини [7, с. 203–205].

Аналізуючи позицію В. Перепелюка, зауважимо, що з нею важко погодитися. На нашу думку, автор під час її формулювання зробив декілька помилок. По-перше, В. Перепелюк залишив поза увагою той факт, що нині у всіх розвинутих країнах світу в процесі управлінської нормотворчості беруть участь приватні особи, яким надається право висловитися з приводу змісту майбутнього правового акта. Завдяки цьому приватні особи отримують можливість брати участь у здійсненні публічного управління, тим самим беручи на себе частину відповідальності як за прийняття нормативного акта, так і за його реалізацію в майбутньому. Подібні форми співпраці населення та влади відомі й у нашій державі, де відповідно до Указу Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» [8], органи державної влади зобов'язані створювати можливість для участі громадськості в обговоренні проектів нормативних актів. Виходячи з цього, на сьогодні надзвичайно актуальним є питання належного та всебічного забезпечення даного права, що, зокрема, може бути здійснено за рахунок включення нормотворчої процедури до кола адміністративних процедур із подальшим визначенням порядку її здійснення в Адміністративно-процедурному кодексі.

Повертаючись до точки зору висловленої В. Перепелюком, відзначимо також, що навряд чи можна погодитися з тим, що нібито обов'язковим елементом адміністративної процедури є наявність владних відносин між її учасниками. Справа в тому, що адміністративна процедура, навпаки, покликана мінімізувати владний характер відносин, які виникають між приватною особою та суб'єктом управління під час вирішення адміністративних справ. Це досягається завдяки введенню до її змісту системи кореспон-

дуючих прав та обов'язків учасників адміністративної процедури, які становлять один з її основних елементів. Саме внаслідок цього адміністративна процедура і втрачає владно-управлінські властивості, перетворюючись досить часто в діяльність із надання приватним особам публічних (адміністративних) послуг. Отже, відсутність владних правовідносин у змісті правотворчої процедури не є достатнім обґрунтуванням неможливості зарахування останньої до кола адміністративних процедур.

У зв'язку з викладеним більш переконливою виглядає позиція тих авторів, які наголошують на необхідності включення діяльності, пов'язаної з прийняттям нормативних актів управління, до системи адміністративних процедур, адже тут установлюється порядок діяльності органів публічної адміністрації [3, с. 215], створюються правила, які можуть суттєво зачіпати інтереси конкретної людини чи групи людей.

Крім цього, вчені дискутують також і щодо можливості віднесення до кола адміністративних процедур внутрішньоорганізаційної діяльності, яка виявляється в процесі функціонування суб'єктів управління. Думки вчених із цього питання також розділилися. Категорично проти виступає В. П. Тимошук. Підґрунтям його позиції є ідея, згідно з якою головне призначення адміністративної процедури полягає в гарантуванні прав приватних осіб під час спілкування останніх із суб'єктами публічного управління. Характеризуючи адміністративну процедуру, він зазначає, що вона не стосується внутрішньоорганізаційної діяльності адміністрації. І це, на його думку, цілком виправдано, тому що як для особи, якої стосуватиметься рішення органу влади не так важливо, виконуватиметься певна робота всередині органу влади, яким буде спілкування між службовцями даного органу [5, с. 22]. Натомість інші автори бачать вирішення цього питання в іншому, наголошуючи на тому, що процедури відносин у системі органів публічного управління є одним з видів адміністративних процедур [3, с. 214].

Аналізуючи зазначені точки зору, відмітимо, що правильна відповідь на поставлене запитання є досить важливою, оскільки від цього буде залежати, по-перше, зміст майбутнього Адміністративно-процедурного кодексу і, по-друге, можливість віднесення до кола адміністративних процедур внутрішньоорганізаційної за структурою та управлінської за змістом позапроцесуальної діяльності суду або позазаконодавчої діяльності Верховної Ради України.

На нашу думку, внутрішньоорганізаційна діяльність будь-якого органа державної влади або органа місцевого самоврядування має отримати достатню правову регламентацію, бо, як абсолютно справедливо відзначив свого часу А. І. Єлістратов, вільний розсуд, який присутній у відносинах між правлячими суб'єктами, неминує перетвориться на джерело беззаконня й для самого населен-

ня [9, с. 42]. Проте ми не можемо погодитися з думкою, що регламентація внутрішньоорганізаційної діяльності суб'єктів управління має здійснюватися за допомогою Адміністративно-процедурного кодексу через те, що внутрішньоорганізаційні та зовнішні процедури, учасниками яких є суб'єкти управлінської діяльності, мають принципово різне призначення й відрізняються як за своїм змістом, так і за колом осіб, які залучаються до участі в них. З огляду на це більш доречним та виправданим є поширення дії Адміністративно-процедурного кодексу виключно на ті відносини, в межах яких відбувається зовнішнє спілкування суб'єктів управління з приватними особами.

Досить часто в літературі йдеться також і про визначення системи суб'єктів адміністративної процедури. Під час таких розмов у першу чергу відзначається, що, з одного боку, в адміністративній процедурі беруть участь приватні особи, а з іншого – суб'єкти публічного управління, під якими зазвичай розуміються органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові або службові особи, а також інші суб'єкти, в разі делегування останнім державно-владних повноважень. Разом із тим, подібна точка зору поділяється не всіма авторами. Деякі з них до названої вище системи суб'єктів включають також і суди. Так, наприклад, О. М. Бандурка та М. М. Тищенко зараховують до суб'єктів, які здійснюють адміністративно-процесуальну діяльність, суди, коли вони розглядають справи про адміністративні правопорушення або вирішують адміністративно-правові спори [6, с. 97–98]. Зазначена точка зору є досить принциповою для досягнення мети даної статті, оскільки від вирішення питання про можливість або неможливість віднесення суду до кола суб'єктів адміністративної процедури буде залежати відповідь на питання про можливість використання Адміністративно-процедурного кодексу у сфері судового управління.

Аналізуючи наведену вище думку О. М. Бандурки та М. М. Тищенка, зауважимо, що ми не можемо погодитися з нею через ряд причин. По-перше, тому, що вона певною мірою суперечить принципу розподілу влади, відповідно до якого, як відомо, органи судової влади здійснюють свої функції незалежно від органів виконавчої влади. Така незалежність забезпечується як особливим колом завдань, покладених на ці органи, так й особливостями регулювання процесу їх функціонування. Остання теза має безпосереднє відношення до адміністративних процедур, оскільки зосереджені в їх межах адміністративно-процедурні норми виступають засобом регулювання саме органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Тому навряд чи можна погодитися з можливістю одночасного перебування під дією норм адміністративно-процедурного законодавства як органів

судової влади, так і органів виконавчої влади. При цьому зазначимо, що наведений висновок є одночасно й відповіддю на питання про правову природу діяльності суду, пов'язану з розглядом справ про адміністративні правопорушення, що, безумовно, є окремим напрямком правосуддя, який не має нічого спільного з процесом здійснення публічного управління.

Виходячи з викладеного, можна зробити висновок, що позапроцесуальна діяльність судів або, інакше кажучи, діяльність, пов'язана зі здійсненням судового управління, не може знаходити своє зовнішнє вираження у формі адміністративних процедур. Проте це не означає, що судове управління не може набувати процедурних форм. З огляду на важливість належного правового регулювання внутрішньоорганізаційної діяльності в судах, надзвичайно актуальним є питання про створення кодексу або закону про управлінські процедури, в межах якого мають бути зосереджені як основні види управлінських процедур, так і вимоги до їх змісту. Такий крок пояснюється насамперед необхідністю забезпечення незалежності суддів у процесі здійснення ними правосуддя. Управлінські процедури мають чітко окреслити те коло питань та сфер, у яких суддя виступає не як представник органу судової влади, а як звичайний виконавець управлінських рішень вищих за організаційною ієрархією суб'єктів.

**Список літератури:** 1. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Наукова думка НАН України, 2007. 2. Кубко С. Про предмет адміністративного права // Право України. – 2000. – № 5. – С. 3–6. 3. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В. Б., Дерещ В. А., Школик А. М. та ін.; За заг. ред. Авер'янова В. Б. – К.: Юстініан, 2007. 4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2-х т.: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. 6. Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Адміністративний процес: Учень. – Х.: Изд-во НУВД, 2001. 7. Перепелюк В. Співвідношення процедур управлінської нормотворчості та адміністративного процесу // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. наук. праць. – Суми, 2000. – С. 203–205. 8. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002 р. № 683 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 1463. 9. Елистратов А. И. Основные начала административного права. – М., 1914.

*Надійшла до редколегії 05.04.08*

*Ю. Г. Барабаш*

## **ПАРЛАМЕНТСЬКА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ УРЯДУ ЯК ФОРМА ВРЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ КОНФЛІКТІВ**

Мабуть важко знайти в сучасному конституційному праві більш популярне питання ніж питання конституційно-правової відповідальності. Зрозуміти це цілком можливо. Адже подібна проблематика якщо і підіймалась в радянські часи, то носила переважним чином суто ідеологічний характер, а сама відповідаль-