

**ФОРМИ СУДОВОГО УПРАВЛІННЯ ЯК УМОВА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

*З позицій науки управління та адміністративного права досліджено форми судової управлінської діяльності, визначено поняття, критерії класифікації та подано їх характеристику.*

\*\*\*

*С точки зрення науки управління та адміністративного права исследованы формы судебной управленческой деятельности, определены понятие, критерии классификации, дана их характеристика.*

\*\*\*

*Forms of judicial managing activity are researched from the point of view of governance science and administrative law. The notion, classification criteria are determined, their characteristic is presented.*

Ефективне функціонування будь-якої системи багато в чому залежить від належно організованого управління нею. Поняття «управління» в широкому розумінні – це діяльність, спрямована на керівництво чимось. Управління також розглядається як цілісна система, що складається із взаємодіючих елементів [1, с. 26]. Судове управління як система має забезпечити ефективне функціонування як зовнішньо-, так і внутрішньосистемних та внутрішньоапаратних відносин, що складають основний зміст позасудової діяльності органів судової влади України. Традиційно до основних компонентів управлінської системи, в тому числі й судової, відносять: суб'єктів управління, об'єкти управління, управлінський вплив і зворотні зв'язки [2, с. 103]. Кожний із цих взаємопов'язаних елементів забезпечує її належне функціонування.

Управлінський вплив визначають як комплекс принципів, цілеспрямованих і організованих форм, прийомів, методів, за допомогою яких здійснюється вплив на певні об'єкти і досягаються реальні зміни в них. Серед елементів управлінського впливу важливе значення мають форми управлінської діяльності. Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Отже, форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, вони демонструють, як практично здійснюється управлінська діяльність.

У теорії адміністративного права усталеним є твердження про те, що всі форми управлінської діяльності безпосередньо чи опосередковано зумовлені нормами, за допомогою яких держава регламентує діяльність апарату управління, що означає можливість певного органу управління використовувати передбачену правом форму своєї діяльності, при цьому мати вільний вибір тієї із передбачених форм, яка за певних умов є найбільш ефективною [3, с. 60].

Виходячи з цього, проблеми аналізу форм судового управління слід розглядати на стику таких наук, як теорія управління, державне управління, адміністративне право.

Аналіз досліджень останніх років свідчить, що вітчизняна наука має низку вагомих напрацювань з проблем теорії управління і теорії адміністративного права, що представлені працями І. Голосніченка [4] Ю. Битяка [5], В. Авер'янова [1] та шерегу інших відомих вчених. За останні роки було опубліковано низку наукових праць, безпосередньо присвячених теоретичним і практичним проблемам судового управління. Це дослідження А. Стрижака [3], Д. Притики [6], О. Коротун [7], В. Кривенка [8] та ін.

Разом із тим, проблеми судового управління, зокрема його форм, поки що не отримали всебічного висвітлення в галузі науки адміністративного права. Тому метою даної публікації є дослідження і узагальнення напрацьованого досвіду щодо визначення суті поняття «форма судового управління», критеріїв класифікації форм судового управління, що обумовлює формулювання наступних завдань: проаналізувати існуючі підходи щодо тлумачення дефініції «форма судового управління», визначити критерії та види їх класифікації та дати їм правову характеристику.

З позицій теорії управління форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно і типізовано фіксованими проявами практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з формування і реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності. Форми державного управління розглядаються як опрацьовані практикою стійкі способи фіксації функціональної організації та сукупності оптимальних прийомів і методів, за допомогою яких суб'єкт управління досягає поставленої мети. Формами державного управління, як вважає М. Якимчук, є волевиявлення посадової особи, здійснене у межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [9, с. 230].

В адміністративно-правовій науці паралельно із терміном «форми державного управління» вживаються такі поняття, як «форми реалізації виконавчої влади», «адміністративно-правові

форми». С. Стеценко вважає, що їх доцільно сприймати як схожі за сенсом і проявами та пропонує наступне визначення форми державного управління – це зовнішні прояви конкретних дій органів виконавчої влади чи їх посадових осіб, у яких реалізується компетенція цих органів (осіб) [10, с. 166].

Ряд науковців у галузі адміністративного права визначають форму державного управління як зовнішньо виражену дію, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій державних органів, їх структурних підрозділів і посадових осіб, які здійснюються у процесі виконавчої діяльності й спрямовані на реалізацію функцій управління [10, с. 119].

А. Стрижаком на основі аналізу вказаного поняття в науці управління та адміністративного права сформулювало наступне визначення: форми державного управління в галузі правосуддя – це певні однорідні управлінські дії, в яких знаходить вираз діяльність компетентних державних органів і посадових осіб щодо організації та забезпечення судової гілки влади [3, с. 61].

Розкриваючи сутність поняття «форма судового управління», слід враховувати визначення самої дефініції «судове управління». На наш погляд, судове управління – це різновид соціального управління, що поєднує у собі ознаки державного управління і самоуправління та включає діяльність з організаційного керівництва судами, організаційного забезпечення функціонування судів і здійснення відповідними державними органами установчих функцій щодо судової влади. Виходячи з цього, форми судового управління – це певні однорідні управлінські дії, в яких знаходить вираз діяльність компетентних державних і самоврядних судових органів і посадових осіб щодо організації та забезпечення судової гілки влади.

Серед форм судово-управлінської діяльності можна виокремити певні однотипні групи, тобто систематизувати їх у межах судової системи. У науці адміністративного права неодноразово робилися спроби класифікації форм управлінської діяльності. Детальний аналіз цього процесу можна прослідкувати у монографічному дослідженні А. Стрижака [3].

У сучасних науці державного управління та теорії адміністративного права не вироблено загальноприйнятих підходів до класифікації форм управлінської діяльності. Так, ряд вчених-адміністративістів традиційно поділяють їх на правові й неправові. До правових форм відносять: видання правових актів управління, укладення договорів (угод) і здійснення інших юридично значущих дій. Вказані форми об'єднує те, що вони

безпосередньо викликають правові наслідки, пов'язані із встановленням і застосуванням норм права. До неправових належать організаційні дії та матеріально-технічні операції. Названі форми безпосередньо не пов'язані з правовими наслідками, у результаті їх застосування виникають адміністративно-правові відносини [10, с. 120].

В. Колпаков виділяє такі види форм державно-управлінської діяльності: встановлення норм права, застосування норм права, укладання адміністративно-правових договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій, провадження організаційних дій, виконання матеріально-технічних операцій [11, с. 212].

Б. Гаєвський виділяє безпосередню і опосередковану форми управління. Безпосереднє управління – це функціонально забезпечена діяльність на правовій або неправовій (делегованій) основі. Опосередковане управління – це участь об'єкта управління у підготовці, прийнятті та реалізації управлінського рішення [12, с. 64].

Крім того, розрізняють правові, організаційні, організаційно-правові форми управлінської діяльності. Правові форми управлінської діяльності фіксують управлінські рішення і дії, які мають юридичний зміст (встановлення і застосування правових норм). Вони використовуються, головним чином, під час підготовки, прийняття й виконання управлінських рішень. Організаційні форми управлінської діяльності пов'язані зі здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій), їх можна охарактеризувати як способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта вирішення якоїсь управлінської проблеми. На відміну від правової форми, де виражене одностороннє волевиявлення уповноваженого на реалізацію компетенції органу державної влади, в організаційних формах більше представлено різні погляди і підходи, обговорення і дискусії, компроміси та узгодження. Отже, організаційно-правові форми констатують той факт, що в органах державної влади чи місцевого самоврядування більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття через встановлені організаційні форми. Так, організаційні процедури діють відповідно до регламентів під час прийняття правових актів органами державної влади і місцевого самоврядування.

Д. Бахрах форми управлінської діяльності визначає як зовнішні прояви цієї діяльності, її акти, і залежно від юридичного результату поділяє на такі групи: 1) правові акти: а) нормативні акти; б) ненормативні акти спільного значення; в) акти застосування права; г) адміністративні договори. д) інші юридично

значущі дії; 2) неправові акти: а) організаційно-масові заходи; б) матеріально-технічні операції; 3) видання правових актів; 4) вчинення інших юридично значущих дій; 5) організаційно-масові заходи; б) матеріально-технічні дії [13, с. 78]. Як бачимо, пропонуються відразу два варіанти вирішення питання про класифікацію форм управлінської діяльності, названих зовнішніми проявами цієї діяльності – актами.

У дослідженнях А. Ушакова форму управлінської діяльності розглянуто у двох аспектах: як «внутрішню структуру змісту явища» і як «спосіб вираження, прояви цього змісту». При цьому в першому випадку передбачався демократичний централізм, а в другому – установлення норм права, їх застосування, безпосередні організаційні дії і матеріально-технічні дії тощо.

Отже, як у науці державного управління, так і в науці адміністративного права мають місце різні підходи до класифікації форм управлінської діяльності. Разом з тим простежується достатньо обґрунтована позиція поділу їх на правові й неправові. Хоча й ряд авторів, зокрема О. Рябченко, слушно вказують на умовність такого поділу і вважають, що у будь-якому випадку всі форми управлінської діяльності повинні мати правовий характер [14, с. 56].

Висвітлені теоретичні положення можуть стосуватися і судової управлінської діяльності. Як зазначає А. Стрижак, відповідні компетентні державні органи та посадові особи у сфері судової влади виконують завдання у таких формах: організаційні заходи, матеріально-технічні операції, нормотворча діяльність, видання індивідуальних актів управління, вчинення юридично значущих дій [3, с. 66].

У цілому погоджуючись із запропонованими підходами, вважаємо, що деякі класифікаційні групи можна об'єднати. Так, матеріально-технічні операції слід включити до організаційних заходів. Крім того, слід звернути увагу на те, що форми управлінської діяльності можна визначити як зовнішні, так і внутрішні (діють всередині судової системи). Особливо, коли мова йде про управлінські дії судових самоврядних органів. Щодо останніх, то їх управлінський вплив може широко втілюватися в організаційних формах. В умовах демократизації судового управління організаційні форми мають набути більшої значущості. Крім того, завдяки їм налагоджуються як зовнішні, так і внутрішні зв'язки у судовій системі. Організаційні форми виступають як спосіб достатньо вільного пошуку оптимального вирішення певної управлінської проблеми у галузі організації та забезпечення функціонування судової системи. Звичайно, не можна недооцінювати значення і правових форм.

Аналіз ряду статей Закону України «Про судоустрій України» свідчить, що у судовій управлінській діяльності переважають організаційні форми. Так, ст. 24 вказаного Закону визначає такі організаційні форми управлінської діяльності голови місцевого суду: здійснення організаційного керівництва діяльністю суду, визначення обсягу обов'язків заступника (заступників) голови суду, прийняття та звільнення з роботи працівників апарату суду, організація ведення судової статистики, організація роботи щодо підвищення кваліфікації працівників апарату суду [15]. Схожі за характером повноваження можна простежити у статтях 28, 29, 41, 43 тощо.

На основі аналізу вказаних підходів можна визначити такі групи форм судової управлінської діяльності: 1) проведення організаційних заходів, 2) видання нормативних актів управління; 3) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління.

Як уже зазначалося, проведення організаційних заходів є однією із найпоширеніших форм управлінської діяльності, в тому числі й судової. Ці заходи мають здійснюватися систематично, постійно й спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи вказаної системи управління. Вони не пов'язані із виданням правових актів і здійсненням юридично значущих дій. Організаційні заходи не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративних правовідносин. Різноманітність конкретних форм здійснення організаційних заходів визначається сферою або галуззю управління, особливостями керованих об'єктів, їх специфічним правовим статусом. Щодо органів судової влади безпосередніми організаційними діями можуть бути: заходи з організаційного керівництва діяльністю суду, робота щодо підвищення кваліфікації працівників апарату суду, організаційна робота щодо формування колегіальних судових органів тощо.

Здійснення матеріально-технічних операцій також слід віднести до організаційних заходів. Матеріально-технічні операції мають допоміжний характер, їх основне призначення – обслуговування самого процесу управління, всіх інших форм управлінської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи органів судової влади. В узагальненому вигляді матеріально-технічні операції – це підготовка матеріалів для видання юридичних актів, провадження діловодства, складання довідок, звітів, ведення судової статистики тощо.

Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління близьке до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що індивідуальні акти управління встановлюють, змінюють або припиняють конк-

ретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів управлінських відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноактного їх застосування. Індивідуальними актами є, наприклад, видання наказу про призначення чи звільнення працівника апарату суду, встановлення рангу державного службовця, заохочення чи дисциплінарне стягнення та ряд інших.

Отже, на основі аналізу викладених підходів до проблеми форм судового управління можна зробити наступні висновки: форми судового управління – це певні однорідні управлінські дії, в яких знаходить вираз діяльність компетентних державних і самоврядних судових органів і посадових осіб щодо організації та забезпечення судової гілки влади. Класифікувати форми судової управлінської діяльності можна за такими групами: 1) проведення організаційних заходів, 2) видання нормативних актів управління; 3) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління. Звичайно, вказаний підхід не претендує на повну вичерпність. Перспективну спрямованість щодо подальших наукових досліджень має дослідження форм так званого внутрішнього самоуправління у судовій системі та функціонування апарату суду, удосконалення системи та компетенції відповідних уповноважених державних органів і посадових осіб, що здійснюють управлінську діяльність у судовій сфері, тощо. Дослідження вказаних проблем удосконаленню судової системи України, сприятиме успішному проведенню судової реформи.

**Список літератури:** 1. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. проф. В. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с. 2. Воронкова В. Г. Менеджмент у державних організаціях: навч. посіб. / В. Г. Воронкова. – К. : ВД «Професіонал», 2004. – 256 с. 3. Стрижак А. Судове управління в Україні. Теоретичні основи і правове регулювання / А. Стрижак. – Ужгород : Патент, 2004. – 120 с. 4. Голосніченко І. П. Адміністративне право : навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова. – К. : ГАН, 2005. – 232 с. 5. Битяк Ю. П. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с. 6. Притика Д. Правові проблеми судового управління / Д. Притика // Право України. – 2003. – № 3. – С. 30–36. 7. Коротун О. М. Організація і функції суддівського самоврядування за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / О. М. Коротун – К., 2009. 8. Кривенко В. В. Демократизація судової системи України: проблеми та перспективи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / В. В. Кривенко. – О., 2006. 9. Якимчук М. К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика / М. К. Якимчук. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 440 с. 10. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – 480 с. 11. Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 12. Гаєвський Б. А. Основи науки управління :

навч. посіб. / Б. А. Гаєвський. – К. : МАУП, 1998. – 112 с. **13.** Бахрах Д. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Бахрах. – М. : НОРМА, 2002. – 362 с. **14.** Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / О. П. Рябченко ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с. **15.** Про судоустрій України : закон України від 7 лют. 2002 р. № 3018-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. Зі змін. і доп.

*Надійшла до редколегії 18.05.2010*

УДК 342.534.6(477):342.511/518

**О. В. Олькіна**

### **ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДОСТРОКОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВИЩИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ УКРАЇНИ**

*Визначено етапи інституціоналізації дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України, а також виявлені обставини, що вплинули на цей процес.*

\*\*\*

*Раскрыты этапы институционализации досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц Украины, а также факторы, повлиявшие на этот процесс.*

\*\*\*

*The stages of institutionalization within preterm cessation of Ukrainian higher officials' authorities as well as factors having affected this process are considered.*

Сучасний стан розвитку політико-правових відносин, практика частой зміни складу уряду та не досить ефективна діяльність парламенту свідчать про необхідність теоретичного моделювання правових інститутів, які покликані забезпечити ефективність та демократичність органів державної влади, їх взаємну відповідальність і продуктивну взаємодію, дотримання законності під час виконання контрольних функцій.

Науково-практична актуальність дослідження інституціоналізації дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України зумовлюється наступними причинами. По-перше, дострокове припинення повноважень вищих посадових осіб України є важливим важелем впливу та контролю за діяльністю вищих посадових осіб України, що спонукає до належного виконання ними своїх обов'язків. По-друге, воно є санкцією конституційної відповідальності, тому потребує наукового обґрунтування та законодавчого закріплення.

У зв'язку з викладеним, метою цієї статті є аналіз процесу інституціоналізації дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України, а також виявлення факторів, що впливають на формування та розвиток цих відносин.