

УДК 342.56(477)

І. В. Петренко,

кандидат юридичних наук,

*заступник начальника Територіального управління
Державної судової адміністрації України в Сумській області;*

В. В. Рунова,

суддя Господарського суду Сумської області

СУТНІСТЬ І ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ

Проаналізовано підходи вчених до визначення поняття та характеристики особливостей адміністративних процедур, подано ознаки адміністративних процедур у діяльності судів і розкрито їх значення, встановлено стадії адміністративних процедур у діяльності судів.

Ключові слова: процедура, адміністративна процедура, мета, значення, принципи, стадії, організація діяльності.

Актуальність. Адміністративні процедури є тією категорією, щодо якої на сьогодні точаться численні дискусії та суперечки. Враховуючи чинне законодавство, можна з впевненістю говорити про те, що їх місце у правовій дійсності взагалі не визначено. За даними окремих дослідників, адміністративні процедури почали вивчатися лише у ХХІ столітті. До цього часу ані радянською, ані вітчизняною наукою, зокрема адміністративного права, зазначена вище категорія не досліджувалася [1, с. 152]. Але встановлення чіткої системи юридичних процедур, з одного боку, сприяє чіткому визначенню прав та обов'язків відповідних суб'єктів адміністративних правовідносин, а з іншого – позбавляє їх можливості маніпулювання своїм статусом, зводить до мінімуму необґрунтований адміністративний розсуд, виключає надмірну свободу публічних органів і посадових осіб у визначенні допустимого режиму управлінської діяльності [2, с. 224]. Саме адміністративні процедури забезпечують суворий правовий режим дотримання прав та свобод громадян і є дієвим захистом проти суб'єктивізму й свавілля з боку органів влади [3, с. 79].

Стан дослідження. Дослідженню адміністративних процедур присвячували увагу у своїх наукових працях такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Р. М. Аюпова, Н. Л. Губерська, А. М. Колодій, О. В. Константи́й, М. В. Косюта, В. В. Кривенко, Р. О. Куйбіда, І. Є. Марочкін, О. Є. Міщенко, А. О. Неугодніков, А. Ю. Осадчий, Ю. С. Педько, В. В. Рунова, Г. В. Фоміч, Ю. М. Фролов, М. І. Шатерніков та ін. Однак на тепер питання характеристики та значення адміністративних процедур у діяльності судів залишилися поза увагою вчених.

Саме тому **метою** статті є визначити поняття та надати характеристику особливостей адміністративних процедур, подати ознаки адміністративних процедур у діяльності судів та розкрити їх значення.

Певні кроки в цьому напрямку вже були зроблені нами в дисертаційній роботі [4], результати якої ми використаємо.

Виклад основного матеріалу. Із правової точки зору процедура (франц. *procedere*, від лат. *procedere* – просуватися) – порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату. Особливість правової процедури полягає у тому, що це врегульований законом, іншими нормативними актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату. Сутність правової процедури зумовлюється характером матеріальної правової відносини, реалізації якої вона служить. За їх допомогою реалізуються норми права [5, с. 186]. Словник іншомовних слів пропонує під процедурою розуміти офіційно встановлений порядок дій під час обговорення чогось, здійснення або оформлення якихось прав [6, с. 569]. Схоже роз'яснення надає нам і Великий тлумачний словник сучасної української мови [7].

Більшість авторів стверджує, що процедура є частиною процесу, деякі отожднюють ці два поняття, окремі прихильники «юрисдикційного» підходу розуміють процедуру як діяльність повноважних органів влади так званого позитивного характеру. Але все ж таки, незважаючи на зіставлення цих категорій, більшість із дослідників стверджує, що адміністративні процедури є характерними для адміністративної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Ми ж, у свою чергу, спробуємо довести той факт, що адміністративні процедури реалізуються й у процесі діяльності судів і мають ширші зміст і предмет впливу, аніж ті, що було закладено у проекті закону «Про адміністративну процедуру», який уже дуже довго розробляється в країні.

Але спочатку проаналізуємо окремі доктринальні позиції щодо визначення змісту й суті адміністративних процедур. Так, досить детально адміністративні процедури досліджував Ю. М. Фролов, який стверджував, що ними є встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду й вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ. Ми, певна річ, не погоджуємося з цим твердженням стосовно того, що адміністративні процедури є частиною діяльності лише органів виконавчої влади. У даному монографічному дослідженні Ю. М. Фролова ми вважаємо корисними здійснений ним аналіз та узагальнення поглядів щодо формування визначення адміністративних процедур окремими науковцями. Найбільш цікавими, на нашу думку, є такі [8, с. 694–695]:

– погляди Г. Філатової, яка стверджувала, що адміністративну процедуру варто розглядати як нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин, яка відбивається в певній установленій законом правовій формі;

– визначення В. Галуцька, за яким адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави;

– точка зору О. Миколенка, який пропонує розглядати адміністративну процедуру як врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовчої діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо ухвалення нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ;

– погляди В. Тимощука, який ґрунтуючись на західному досвіді досліджень цього питання, пропонує визначати адміністративну процедуру як встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ.

Г. В. Фоміч розглядає адміністративні процедури як порядок діяльності органів державного управління з ухвалення нормативно-правових актів управління й вирішення індивідуальних адміністративних справ [9, с. 8].

Проаналізувавши зазначені твердження, можемо зробити висновок про те, що *адміністративними процедурами* є визначений чинним законодавством послідовний порядок управлінської або організаційно-розпорядчої діяльності уповноважених органів державної влади щодо прийняття конкретного рішення у справі або виконання управлінської функції. Тобто адміністративна процедура – це такий собі алгоритм дій, який має виконати орган державної влади для вирішення конкретної справи. Оскільки суди є суб'єктами адміністративного права, які, зокрема, ухвалюють організаційно-розпорядчі й управлінські рішення, то можемо стверджувати, що здійснення адміністративних процедур також їм властиве. Тобто уповноважена особа суду в межах чинного законодавства може ухвалити акт (рішення) в результаті здійснення управлінської або організаційно-розпорядчої діяльності, причому таке рішення не обов'язково має бути пов'язаним зі здійсненням правосуддя. Більше того, адміністративні процедури можуть здійснюватися щодо суддів судів та уповноважених ними осіб, адже вони входять у загальну систему правосуддя й, відповідно, у структуру органів державної влади.

Так, наприклад, досить цікавою для нас є позиція тієї ж Г. В. Фоміч, яка до складу адміністративних процедур відносить процедуру щодо вступу на службу, процедуру оцінювання діяльності публічних службовців, процедури щодо просування по службі тощо [9, с. 9–11], тобто в межах її дослідження підтримується ідея, що адміністративні процедури – це не лише адміністративна діяльність органів державної влади щодо ухвалення конкретного рішення у справі, вони є

визначеною діяльністю органів влади щодо реалізації управлінської функції, результатом якої є ухвалення владного рішення.

У контексті викладеного підтримуємо також позицію А. І. Кравченка, який наголошує на тому, що поняття «адміністрація» є синонімом поняттю «управління». Автор підкреслює, що адміністрація є діяльністю держави зі здійснення управління, сукупністю органів державної влади, які реалізують функцію управління [10, с. 175]. Саме слово «адміністрація» в різних інтерпретаціях означає діяльність органів державної влади, що розпорядче організовує та впливає на всі сфери правовідносин у суспільстві [11, с. 195].

Зміст адміністративних процедур охоплює такі елементи:

- мета адміністративних процедур;
- їх правова регламентація;
- принципи адміністративних процедур;
- порядок здійснення управлінських дій;
- виконання рішень тощо.

Отже, *адміністративними процедурами в діяльності судів* є визначений чинним адміністративним законодавством послідовний порядок управлінської або організаційно-розпорядчої діяльності суду, судді або уповноваженої особи щодо ухвалення конкретного рішення у справі або виконання управлінської функції.

Відповідно, ознаки адміністративних процедур у діяльності судів полягають у тому, що вони:

- а) є виразом управлінської діяльності уповноваженого суб'єкта;
- б) є реалізацією компетенції уповноваженого суб'єкта щодо виконання відповідних функцій управління;
- в) мають чітко визначену форму зовнішнього вираження державного управління;
- г) мають нормативно закріплений порядок реалізації та застосування;
- ґ) надають можливість визначити/підтвердити статус уповноваженої особи щодо реалізації управлінської функції;
- д) мають індивідуальну спрямованість.

У процедурному аспекті розрізняють такі категорії осіб:

- а) особа, яка звертається із заявою до суб'єкта владних повноважень (наприклад, звернення щодо кандидата на посаду судді);
- б) особа, щодо прав та обов'язків якої приймається адміністративне рішення за ініціативою суб'єкта владних повноважень (наприклад, призначення судді на посаду);
- в) особа, яка вступає в адміністративне провадження за власною ініціативою (наприклад, Державна судова адміністрація України встановлює скорочені строки для процедур припинення судів як юридичних осіб);
- г) особа, яка звертається в адміністративному порядку зі скаргою на рішення, дії чи бездіяльність суддів та уповноважених осіб судів (наприклад, звернення зі скаргою щодо дисциплінарного проступку судді).

Використання адміністративних процедур є необхідним у таких правовідносинах, що виникають за обов'язковою участю судів:

– під час регулювання реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків громадян та організацій у стосунках із судами, тобто якщо немає відповідних процедур, то неможливо реалізувати права;

– у відносинах, що регулюють застосування посадовими особами судів повноважень, пов'язаних із впливом на громадян, у т. ч. застосування заходів державного контролю й нагляду, а також інших примусових заходів впливу;

– для закріплення прав уповноважених осіб певних судів, пов'язаних з виданням індивідуальних і нормативних правових актів, ухваленням інших видів управлінських рішень та зі здійсненням юридично значущих дій;

– під час здійснення організаційно- або владно-розпорядчих, управлінських дій щодо суддів судів, їх посадових та уповноважених осіб.

Значення адміністративних процедур у діяльності судів полягає у тому, що вони повинні:

а) організаційно забезпечити діяльність судів;

б) забезпечити права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб;

в) утворити єдиний підхід/алгоритм дій уповноважених осіб суду щодо прийняття управлінського рішення;

г) забезпечити гласність діяльності судів у процесі прийняття та реалізації організаційно-розпорядчих чи управлінських рішень;

ґ) надати можливість невідним суб'єктам зрозуміти, в якому порядку вони можуть реалізувати своє право або яким чином буде здійснюватися контроль за виконанням покладених на них обов'язків;

д) у встановленому законом порядку забезпечити примусове виконання рішень;

е) забезпечити ефективність діяльності суду у відповідності до міжнародних норм і стандартів.

Стадіями адміністративної процедури є обов'язкові її елементи. Зміст кожної стадії утворюють передбачені відповідним нормативно-правовим актом узгоджені та логічно взаємопов'язані й взаємозалежні дії. Як правило, вони завершуються досягненням поточної мети адміністративної процедури або прийняттям управлінського рішення. Основними стадіями адміністративних процедур є:

а) стадія аналізу ситуації та порушення адміністративної процедури, під час якої збирається й фіксується інформація про фактичний стан справ і про реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи й ухвалюється рішення про необхідність такого руху;

б) стадія ухвалення рішення у справі, яка є центральною стадією будь-якої адміністративної процедури, адже під час неї дається юридична оцінка зібраної інформації, усебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини й ухвалюється конкретне рішення. Розглядати порушену й підготовлену до розгляду

справу з подальшим ухваленням владного рішення у формі індивідуального правового акта мають виключно уповноважений на те орган або посадова особа; під час розгляду справи компетентний орган або посадова особа повинні безпосередньо вивчити підготовлені матеріали справи, за потреби витребувати додаткові документи, викликати зацікавлену особу, яка бере участь у справі, та ін.;

в) стадія оскарження (або опротестування) рішення в справі має факультативний характер, тобто може не використовуватись у деяких видах адміністративних процедур;

г) стадія виконання (або звернення до виконання) ухваленого рішення є заключною стадією адміністративної процедури, суть якої полягає в кінцевій реалізації винесеного у справі рішення [12, с. 13–14].

Є адміністративні процедури в діяльності судів, які мають щедро іншу стадійність. Так, адміністративна процедура у вигляді дисциплінарного провадження має три стадії, визначені в законі України «Про Вищу раду правосуддя». Зокрема, дисциплінарне провадження передбачає:

- 1) попереднє вивчення та перевірку дисциплінарної скарги;
- 2) відкриття дисциплінарної справи;
- 3) розгляд дисциплінарної скарги й ухвалення рішення про притягнення або відмову в притягненні судді до дисциплінарної відповідальності [13; 14].

У свою чергу, адміністративні процедури в контексті взаємодії з населенням і громадськістю варто розвивати у двох напрямках: поперше, шляхом забезпечення дисципліни та законності в діяльності суддів судів, розвитку етичних норм працівників суду тощо; по-друге, здійснювати роз'яснювальну роботу серед населення з приводу діяльності судів. Для цього варто враховувати Висновок № 7 (2005) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи з питань «Правосуддя та суспільство». У цьому документі з метою формування просвітницької ролі судів у демократичному суспільстві рекомендовано забезпечити здійснення таких заходів:

- 1) створення в судах відділів, відповідальних за прийом та інформування громадян;
- 2) поширення друкованих матеріалів, відкриття інтернет-сайтів, за які суди несуть відповідальність;
- 3) організацію судами календаря освітніх форумів та/або регулярних зустрічей, відкритих, зокрема, для громадян і громадських організацій.

Висновок. Зазначимо, що здійснення правосуддя є процесуальною функцією, в результаті якої виноситься судове рішення. Процесуальні завдання вирішуються в судових засіданнях спеціальними суб'єктами – сторонами, судьями й секретарями, але до організації судових засідань треба залучити велику кількість людей, які безпосередньо до судового засідання й розгляду справи стосунку не мають,

але роблять це можливим. Ці люди забезпечують судочинство, і саме вони є основою організації людей, яка називається суд. Забезпечення здійснення правосуддя є організаційною діяльністю. Такий розподіл на процесуальну й організаційну сферу потрібен для того, щоб відділити саме правосуддя від його забезпечення [15, с. 17]. Тому можемо стверджувати, що адміністративні процедури в діяльності судів впливають на організаційне забезпечення діяльності судів. Саме від їх здійснення залежить якісне кадрове, фінансове, матеріальне й інформаційне забезпечення судів. Правильна організація діяльності суду гарантує ефективне здійснення ним своїх функцій та завдань.

Список бібліографічних посилань: 1. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк, 2002. 171 с. 2. Новікова М. Р. Економічні чинники функціонування державної служби у процесі інтеграції до Європейського Союзу // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. Київ : УАДУ, 2002. С. 220–224. 3. Авер'янов В. Б. Нові риси предмета українського адміністративного права. *Персонал*. 2005. № 4. С. 76–81. 4. Рунова В. В. Адміністративні процедури в діяльності господарських судів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / наук. керівник В. В. Пахомов. Суми : СумДУ, 2017. 231 с. 5. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 5 : П–С / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2003. 736 с. 6. Сучасний словник іншомовних слів / уклали: О. І. Скопченко, Т. В. Цимбалюк. Київ : Довіра, 2006. 789 с. 7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. С. 1179. 8. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_114 (дата звернення: 15.10.2017). 9. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури в публічній службі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 21 с. 10. Кравченко А. И. История менеджмента : учеб. М. : КноРус, 2010. 432 с. 11. Стратиенко Л. Научно-теоретическое обоснование понятия «административно-правовое обеспечение организации и функционирования хозяйственных судов Украины». *Закон и жизнь = Legea și viața*. 2013. № 10. С. 194–197. 12. Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 32, т. 3. С. 11–15. 13. Про Вищу раду правосуддя : закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19> (дата звернення: 25.10.2017). 14. Як оскаржити неналежну поведінку судді та працівника суду : буклет // Судова влада України : сайт. URL: https://court.gov.ua/userfiles/12_web.pdf (дата звернення: 25.10.2017). 15. Інноваційні методи адміністрування в українських судах. Практичний досвід / Проект ЄС «Прозорість та ефективність функціонування судової системи України: компонент державної служби». Київ, 2010. 284 с. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/InnovativeMethodsAtCourts.pdf> (дата звернення: 29.10.2017).

Надійшла до редколегії 01.12.2017



Петренко И. В., Рунова В. В. Сущность и значение административных процедур в деятельности судов

Проанализированы подходы учёных к определению понятия и характеристике особенностей административных процедур, приведены признаки административных процедур в деятельности судов и раскрыто их значение, установлены стадии административных процедур в деятельности судов.

Ключевые слова: процедура, административная процедура, цель, значение, принципы, стадии, организация деятельности.

Petrenko I. V., Runova V. V. The essence and significance of administrative procedures in the activities of courts

The approaches of scholars to the definition of the concept and characteristics of the peculiarities of administrative procedures have been analyzed; the features of administrative procedures in the activity of courts have been provided and their significance has been revealed; the stages of administrative procedures in the activity of the courts have been established. It has been established that administrative procedures in the activity of the courts are a consistent procedure of administrative or organizational and regulatory activities of the court, judge or authorized person determined by the current administrative legislation for the adoption of a specific decision in a case or performance of management function. Accordingly, the features of administrative procedures in the activities of the courts are that they: are an expression of administrative activities of the authorized subject; are the realization of the competence of the authorized subject in relation to the implementation of the respective management functions; have a clearly defined form of external expression of state administration; have a standardized procedure for the implementation and application; provide an opportunity to determine / confirm the status of an authorized person for the implementation of the management function; have an individual orientation.

It has been proved that the significance of administrative procedures in the activities of the courts is that: to organizationally provide the activity of the courts; to ensure the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities; to create a unified approach / algorithm of actions of authorized persons of a court for taking a management decision; to ensure publicity of the activity of the courts in the process of adopting and implementing organizational and administrative or managerial decisions; to enable powerless subjects to understand the procedure how they can exercise their right or how they will control the fulfillment of their duties; in the manner prescribed by law, to ensure compulsory execution of judgments; to ensure the efficiency of the court's activity in accordance with international norms and standards.

Keywords: procedure, administrative procedure, purpose, significance, principles, stages, organization of activity.

