

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

БОРКО Андрій Леонідович – кандидат юридичних наук, суддя Ленінського районного суду м. Севастополя

УДК 342.5+342.56(477)

Выполнен анализ теоретических положений, концепций и взглядов относительно понимания сущности и значения административно-правовых отношений в сфере функционирования судебной системы Украины, а также определены и охарактеризованы их основные черты и особенности.

Ключові слова: *судова влада, адміністративно-правові відносини, судова система.*

Чітке розуміння сутності та видів адміністративно-правових відносин, у яких беруть участь суди, їх відмежування від інших суміжних правовідносин у сфері функціонування судової системи України має не тільки покладатись в основу оптимального правового режиму судового управління, але й при цьому забезпечити дотримання принципів незалежності судів при відправленні ними правосуддя. На думку ж М.П. Запорожця, важливість дослідження адміністративно-правових відносин у діяльності судових органів дозволяє з'ясувати сутність і встановити межі зовнішніх адміністративно-владних повноважень з боку органів державної влади щодо суддів й внутрішніх адміністративно-владних повноважень з боку керівництва суду щодо суддів, а також створити найбільш оптимальну систему внутрішнього управління у судах [1, с.26-27]. А тому в контексті вдосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи України й вбачаються актуальними питання поняття та особливос-

тей адміністративно-правових відносин за участю судів (суддів).

Зазначимо, що проблематика адміністративно-правових відносин в органах судової влади раніше вже розглядалась такими вченими, як М.П. Запорожець, С.Ю. Обрусна, А.А. Стрижак, Е.О. Шевченко та інші. Разом із тим, наразі констатується все ще недостатня теоретична розробленість концепції адміністративно-правових відносин, її деяка невідповідність сучасним реаліям державо- і правотворчих процесів в Україні, зокрема внаслідок ретроградного розуміння адміністративно-правових відносин лише як сфери діяльності органів виконавчої влади. Саме тому метою нашої роботи є аналіз теоретичних положень, концепцій і поглядів щодо розуміння сутності і значення адміністративно-правових відносин у сфері функціонування судової системи України, а також визначення і характеристика їх основних рис і особливостей. Новизна міститься у виявлених закономірностях і концептуальних узагальненнях розуміння адміністративно-правових відносин у сфері функціонування судової системи.

Передусім, відмітимо, що на сьогодні в адміністративно-правовій науці відсутній єдиний підхід до розуміння та визначення поняття і сутності адміністративно-правових відносин, що безпосередньо позначається й на практиці адміністративно-правового забезпечення відповідних суспільних відносин, в тому числі у сфері організації та функціонування судової системи України.

Певною мірою це зумовлюється інтенсивністю оновлення самої системи соціальних відносин, наприклад, у зв'язку з відновленням незалежності України, прийняттям Конституції України і внесенням до неї змін, проведенням кількох етапів адміністративної і судової реформ, що встановлює або знімає необхідність застосування до певних відносин засобів адміністративно-правового регулювання. Зокрема, необхідність забезпечення належних умов функціонування судової системи і відправлення судами правосуддя наразі вимагає адекватного правового оформлення адміністративно-правових відносин у площині підготовки і прийняття управлінських рішень в судах, розподілу і здійснення адміністративних повноважень в судах, контролю та нагляду за діяльністю судів, юридичної відповідальності працівників суду, суддівського самоврядування тощо.

Так чи інакше, на нашу думку, розуміння адміністративно-правових відносин, зокрема й тих, учасниками яких є суди, першочергово має ґрунтуватись на загальному визначенні правових відносин. Зокрема, згідно з А.Ю. Олійником правовідносинами є специфічні суспільні відносини, які виникають на підставі норм права, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [2, с. 163]. Щоправда тут слід дещо конкретизувати роль права у реалізації правовідносин, адже правова норма може не тільки виступати в якості підстави виникнення відповідних правовідносин, але й врегульовувати вже існуючі суспільні відносини. Відтак, більш точним вбачається дефініція правовідносин Я.В. Лазура, зокрема, якими визначаються «врегульовані нормами права специфічні суспільні відносини, учасники яких мають взаємні права, свободи та обов'язки, що гарантуються державою» [3, с. 34], хоча й тут є неточним включення до змісту даного визначення категорії «свободи», що, як відомо, можуть бути властиві лише фізичним особам, але не іншим учасникам правовідносин. Отже, сутність теоретико-правової конструкції правовідносин становить врегулювання нормами права суспільних відносин, на підставі чого їх учасники наділяються певними правами і обов'язками, що й має покладатись в основу

розуміння адміністративно-правових відносин.

При цьому, одразу маємо не погодитись із С.Г. Стеценком, що обмежується визначенням поняття адміністративно-правових відносин як результату впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів адміністративного права, внаслідок якого між ними виникають правові зв'язки [4, с. 80]. І хоча, по суті, наведена дефініція також може бути застосована щодо адміністративно-правових відносин, фактично вона відображає лише загальне розуміння правовідносин, не називаючи будь-яких специфічних рис саме адміністративно-правових відносин. Крім цього, відзначимо і те, що лише деякими вченими при характеристиці адміністративно-правових відносин наголошується на взаємності прав і обов'язків їх суб'єктів [5, с. 178]. У той же час, на нашу думку, взаємний характер прав і обов'язків сторін є цілком логічною основою не тільки адміністративно-правових, але правовідносин взагалі, що щонайменш виражається не тільки у можливостях однієї сторони вимагати від іншої сторони певної поведінки, а й в гарантованих державою можливостях останньої вимагати правомірності таких вимог. Видається обґрунтованою й позиція В.К. Колпакова, що відмічає сталість таких правових зв'язків [6, с. 80], що, перш за все, забезпечується правовим оформленням даних відносин і їх особливою сферою, що має відношення до організації та діяльності державного механізму, у тому числі й судової системи України.

Розкриття специфіки адміністративно-правових відносин порівняно з правовідносинами у науці в цілому здійснюється саме через конкретизацію сфери в якій складаються такі суспільні відносини, що може визначатись або як «сфера управління» (А.П. Коренєв [7, с. 32]), «сфера державного управління» (В.Л. Кобалевський [8, с. 30-37], В.К. Колпаков [6, с. 80]), «сфера внутрішнього державного управління» (А.І. Єлістратов [9, с. 41]) або ж як «сфера діяльності виконавчої влади» (Д.Н. Бахрах [10]). Відтак, встановлення місця адміністративно-правових відносин у судах як окремого сегменту адміністративно-правових відносин вимагає

визначення їхньої загальної сфери виникнення та реалізації.

Зведення сфери адміністративно-правових відносин лише до сфери діяльності виконавчої влади само по собі майже виключає можливість існування будь-яких адміністративно-правових відносин у сфері функціонування судової системи, яка до виконавчої влади не належить. За такого підходу до розуміння адміністративно-правових відносин не є виключенням навіть діяльність Державної судової адміністрації України, що згідно ст.145 Закону від 07.07.2010 р. № 2453-VI [11] має статус «органу в системі судової влади», хоча ч.2 ст.125 попереднього Закону від 07.02.2002 р. № 3018-III вона наділялась статусом центрального органу виконавчої влади. Аналогічно мали би виключатись зі сфери адміністративно-правового регулювання відносини з приводу організації діяльності не тільки судової системи України, але й Верховної Ради України, Президента України й всіх інших державних інституцій, що не реалізують виконавчу владу. Відповідно до цього, зазначений підхід до розуміння сфери адміністративно-правових відносин вбачається нами дещо обмеженим, що не охоплює низку організаційно-управлінських відносин за межами виконавчої влади.

Відзначимо, що визначення різними вченими сфери адміністративно-правових відносин як сфери «управління» загалом вказує саме на сферу державного управління як специфічного різновиду соціального управління, що об'єктивно пов'язаний із нормативно врегульованою реалізацією державно-владних повноважень на внутрішньодержавному рівні. Зокрема, Ю.П. Битяк в якості однієї з особливостей адміністративно-правових відносин називає їх виникнення та реалізацію у сфері управління, тобто «в повсякденній практичній реалізації завдань і функцій держави щодо здійснення управління господарським, соціально-культурним будівництвом, адміністративно-політичною сферою, іншою управлінською діяльністю» [12, с. 43-44]. Відтак, сфера державного управління охоплює широке коло відносин, що складаються при здійсненні державно-владних повноважень в рамках регулюючого і

організуючого впливу суб'єктів державного управління у відповідних галузях суспільного життя. І хоча подібне визначення сфери адміністративно-правових відносин постає дещо абстрактним і неповним, проте у даному разі в цілому уможлиблюється розглядати адміністративно-правові відносини з приводу організації та функціонування судової системи саме в аспекті державного управління.

Разом із тим, варто погодитись із В.Б. Авер'яновим [5] і М.П. Запорожцем [1, с. 28], що у сфері державного управління можуть виникати не тільки адміністративні, але й фінансові, трудові, земельні, екологічні та інші відносини, що регулюється відповідними галузями права. Зважаючи на це, відносно адміністративно-правових відносин, у тому числі в частині функціонування судової системи, більш коректним видається говорити не узагальнено про всю сферу державного управління, а про сферу здійснення уповноваженими інституціями (зокрема й судовими) відповідних нормативно визначених державно-владних організаційно-управлінських повноважень.

Більш точно формулює коло адміністративно-правових відносин В.Б. Авер'янов, насамперед відносячи до них відносини: щодо управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; із забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання адміністративних послуг; щодо реалізації юрисдикції адміністративних судів; із внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів; щодо застосування заходів адміністративного примусу [5, с. 71]. Зазначимо, що управління економічною, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами суспільного життя безпосередньо не має відношення до функціонування судової системи України, основною функцією якої є забезпечення правосуддя, яке, виходячи з вищевикладеного, реалізується поза межами адміністративно-правових відносин. Однак, не можна не зважати на те, що у судах складаються відносини з приводу реалізації адміністративно-юрисдикційних проваджень й їх внутрішньої організації та

діяльності, включаючи питання набуття і припинення повноважень суддів, адміністративних повноважень, юридичної відповідальності суддів тощо. Такі відносини мають адміністративно-правовий характер. При цьому, вбачається за можливе екстраполювати щодо усіх адміністративно-правових відносин у сфері функціонування судової системи висновок М.П. Запорожця, що відзначає субсидіарний, допоміжний характер адміністративно-правових відносин у діяльності місцевого загального суду [1, с. 31], позаяк такі відносини стосуються не стільки безпосередньо реалізації основного призначення судової системи, як забезпечення для цього всіх належних умов.

Підкреслимо, що за характером суб'єктів адміністративно-правові відносини у сфері функціонування судової системи доцільно поділити на зовнішні та внутрішньоорганізаційні. При цьому, превалюючими у даному разі є саме внутрішньоорганізаційні відносини із організації діяльності судових органів, що головним чином пов'язано із тим, що відправлення правосуддя, яке є основним напрямком діяльності судів, загалом реалізується поза межами адміністративно-правових відносин. У свою чергу, зовнішні адміністративно-правові відносини здебільшого мають місце в рамках позапроцесуальної діяльності судів, реалізації у судах адміністративно-юрисдикційних проваджень, зокрема щодо розгляду звернень громадян, а також розгляду й вирішення справ про адміністративні правопорушення.

Адміністративно-правові відносини, як вище вже відзначалось, не обмежуються діяльністю одних лише органів виконавчої влади, проте їх державно-владна природа все ж зумовлює певні вимоги до суб'єктного складу адміністративно-правових відносин. При цьому, навіть незважаючи на розглянуте співвідношення виконавчої влади і державного управління, найчастіше в якості обов'язкового суб'єкта адміністративно-правових відносин нерідко називають саме органи виконавчої влади, що головним чином зумовлюється тим, що управлінська діяльність виступає їх основною функцією, тоді як організаційно-управлінська діяльність в

рамках судової системи України, як правило, має допоміжну, забезпечувальну роль. Крім цього, обов'язковим суб'єктом адміністративно-правових відносин вказується «орган державного управління» (В.Л. Кобалевський [8, с. 30-37]), що також вбачається нами дещо неточним, позаяк першочергово відображує інституційний, а не функціональний аспект. Натомість більш виваженим постає визначення в якості ознаки адміністративно-правових відносин обов'язкову участь в них не просто органу державного управління, але й будь-якого іншого носія державно-владних повноважень. Відповідно, наголосимо, що суб'єктом державно-владних повноважень як обов'язковим учасником відносин з приводу організації та діяльності судової системи можуть виступати не тільки суди, але й, наприклад, допоміжні органи у системі судоустрою України. Так, С.Ю. Обрусною [13, с. 27] до учасників адміністративно-правових відносин у сфері функціонування судової системи України відносяться суди, посадові і службові особи суду, Державна судова адміністрація України та її територіальні управління, Вища рада юстиції, кваліфікаційні комісії суддів, органи суддівського самоврядування, працівники апарату судів тощо. При цьому, обов'язковим учасником таких відносин можуть бути й інші суб'єкти державно-владних повноважень, наприклад, спеціальним суб'єктом відносин із створення, реорганізації та ліквідації судів серед іншого виступає й Президент України.

У науці адміністративного права не є усталеним й розуміння методу адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, що безпосередньо пов'язане з питанням рівності/нерівності їх суб'єктів. Відповідно до цього, адміністративно-правові відносини можуть або обмежуватись виключно лише вертикальними відносинами «влади – підпорядкування» із юридичною нерівністю сторін (В.Л. Кобалевський [8, с. 30-37], Ю.М. Козлов [14, с. 64]), або ж на рівні з ними допускати ще й горизонтальні відносини рівності (Ю.П. Битяк [12, с. 43-44]). На нашу думку, в актуальних умовах демократизації державного врядування, оптимізації засобів втручання держави у суспільне життя,

формування й розвитку правової держави і громадянського суспільства адміністративно-правові відносини не можуть продовжувати ґрунтуватись тільки на засаді «влади – підпорядкування». Зокрема взаємочин не підпорядкованих один одному суб'єктів державного управління не містить організаційної підпорядкованості сторін адміністративно-правових відносин, передбачаючи в рамках таких відносин укладення адміністративних договорів, взаємодію, узгодження й координацію на основі рівності сторін.

Відтак, в аспекті горизонтальних адміністративно-правових відносин (у тому числі тих, що складаються у сфері функціонування судової системи України) маємо не погодитись із В.К. Колпаковим і О.В. Кузьменко [15, с. 70-71], що один із суб'єктів адміністративно-правових відносин завжди є носієм владних повноважень щодо інших учасників. На нашу ж думку, навіть в рамках організаційного забезпечення діяльності судів не може мати місце суто лише імперативний метод впливу, серед іншого також потребуючи узгодження та взаємодії з іншими відповідними органами публічної влади.

Зазначимо, що у сфері функціонування судової системи переважно мають місце саме вертикальні адміністративно-правові відносини, а саме в частині реалізації адміністративних повноважень, адміністративно-юрисдикційних проваджень у судах і т.ін. Разом із тим, вказане не виключає й горизонтальних відносин за участю судів, наприклад, у ракурсі не процесуальної взаємодії судів між собою, з органами публічної влади і громадськістю, окремі форми якої передбачають юридичну рівність сторін.

Досить точним є визначення управлінських відносин у судах, запропоноване А.А. Стрижаком, як свідомих, вольових, стійких, організаційно-владних зв'язків, що складаються між керівництвом органів судової влади та працівниками судів, а також іншими уповноваженими державою суб'єктами (державною судовою адміністрацією) в процесі діяльності з організації та забезпечення функціонування правосуддя в Україні [13, с. 12]. У той же час, слід зважати, що розуміння адміністративно-правових відносин у сфері функціонування судової

системи має відображати відносини не тільки між головою суду, його працівниками і допоміжними органами у системі судоустрою України, але також й між керівництвом суду і громадянами, зокрема з приводу розгляду та вирішення у судах звернень громадян. Крім цього, вбачається за належне доповнення наведеної дефініції вказівкою на урегульованість подібних управлінських відносин у сфері функціонування судової системи саме адміністративно-правовими нормами.

У цілому близьке визначення адміністративно-правовим відносинам у сфері регулювання діяльності судів дається Ю.В. Юрченко, а саме як форми соціальної взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та суддями, громадянами, з питань не пов'язаних із здійсненням адміністративного судочинства, що покликана забезпечити належне функціонування системи адміністративних судів [16, с. 244]. Щоправда недоліком наведеної дефініції вважаємо недостатнє вираження саме адміністративно-правової природи таких відносин, адже між головою і працівниками суду у сфері забезпечення належного функціонування суду можуть виникати не тільки адміністративні, але й, наприклад, трудові правовідносини.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, визначимо такі основні риси адміністративно-правових відносин у сфері функціонування судової системи України:

- в основному реалізуються в рамках окремого напрямку державно-владної організаційно-управлінської діяльності – судового управління, що поєднує елементи прямого державного управління і суддівського самоврядування;

- складаються з приводу реалізації адміністративно-юрисдикційних проваджень у судах, внутрішньої організації та позапроцесуальної діяльності судів і судової системи України;

- обов'язковим учасником є суб'єкт державно-владних повноважень, зокрема суди та допоміжні органи у системі судоустрою України;

- в основному відіграють допоміжну забезпечувальну роль із створення належних умов нормального функціонування судової

АНОТАЦІЯ

Виконано аналіз теоретичних положень, концепцій і поглядів щодо розуміння сутності і значення адміністративно-правових відносин у сфері функціонування судової системи України, а також визначено і надано характеристику їх основних рис і особливостей.

SUMMARY

The analysis of the theoretical principles, concepts and opinions on understanding the nature and significance of administrative-legal relations in the judicial system of Ukraine is made; also it was determined and provided characterization of its main features and peculiarities.

системи України;

- превалюють матеріальні, регулятивні, внутрішні, вертикальні відносини.

Відповідно до цього, адміністративно-правовими відносинами у сфері функціонування судової системи України є врегульовані адміністративно-правовими нормами сталі державно-управлінські суспільні відносини, що складаються з приводу реалізації адміністративно-юрисдикційних проваджень у судах, внутрішньої організації та позапроцесуальної діяльності судів і судової системи України, між судами або допоміжними органами у системі судоустрою України (державною судовою адміністрацією, органами суддівського самоврядування тощо) та іншими суб'єктами адміністративного права по реалізації їх взаємних прав і обов'язків з метою забезпечення нормального функціонування судової системи України.

Література

1. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Запорожець Михайло Петрович ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 181 арк.
2. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : монографія / А. Ю. Олійник. – К. : Алерта, КНТ, Центр навчальної літератури, 2008. – 472 с.
3. Лазур Я. Загальні проблеми дослідження правовідносин у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян / Ярослав Лазур // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 33-39.
4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах / ред.

колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – Том 1. Загальна частина. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.

6. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

7. Административное право. Общая и особенная части : учебник / под ред. А. П. Коренева. – М. : МВШМ МВД СССР, 1986. – 487 с.

8. Кобалевский В. Л. Очерки советского административного права / В. Л. Кобалевский. – Х. : Госиздат Украины, 1924. – 260 с.

9. Елистратов А. И. Административное право : лекции / Аркадий Иванович Елистратов. – М. : Типография Т-ва И. Д. Сытина, 1911. – 236 с.

10. Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 16–19.

11. Про судоустрій і статус суддів : Закон України : від 07.07.2010 р., № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1/. – Ст. 1900.

12. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.

13. Стрижак А. А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А. А. Стрижак ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2005. – 27 с.

14. Козлов Ю. М. Административные правоотношения / Ю. М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 1976. – 184 с.

15. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

16. Юрченко Ю. В. Адміністративно-правові відносини в сфері регулювання діяльності адміністративних судів / Ю. В. Юрченко // Митна справа. – 2012. – № 4 (82). – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 241-245.