



ВИДЫ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ УКРАИНЫ

Андрей САГУН,
соискатель

Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

This article is focused on the definition of types, forms and methods of the activities on providing legality of functioning of administrative courts in Ukraine as objects and simultaneously the subjects of the state and legal activities on providing the strict compliance with the requirements of legality and discipline. The author emphasizes that the issue of the subjects of providing legality in the management activities of administrative courts is extremely important, because the courts themselves are among the subjects of providing legality.

Key words: rule of law, administrative courts, forms of providing legality, methods of providing legality, types of providing legality, ways of providing legality, subjects of providing legality.

Аннотация

Статья посвящена определению видов, форм и методов деятельности по обеспечению законности функционирования административных судов Украины как объектов и одновременно субъектов государственно-правовой деятельности по обеспечению строгого соблюдения требований законности и дисциплины. Подчеркивается, что вопрос субъектов обеспечения законности в управленческой деятельности административных судов является крайне важным, поскольку суды сами относятся к числу субъектов обеспечения законности.

Ключевые слова: законность, административные суды, формы обеспечения законности, методы обеспечения законности, виды обеспечения законности, способы обеспечения законности, субъекты обеспечения законности.

Постановка проблемы. Вопрос субъектов обеспечения законности в управленческой деятельности административных судов является крайне важным, поскольку суды сами относятся к числу субъектов обеспечения законности. Их деятельность в данном направлении имеет государственно-правовой характер, и судьи для ее осуществления наделены юридически властными полномочиями [1, с. 217]. Деятельность суда и других органов (аппарата государства как органа исполнительной власти, милиции, прокуратуры, различных государственных инспекций, служб и т. д.), указывает В.Н. Гарашук, «считают способами обеспечения законности. Каждый из данных способов имеет присущие только ему черты, закрепленные соответствующими нормативными актами, и реализуется с помощью специальных методов. Вместе с тем данные способы связаны между собой единством цели – обеспечить строгое соблюдение требований законности и дисциплины всеми субъектами государственного управления» [1, с. 217]. Это означает, что деятельность суда сама по себе является способом обеспечения законности. В статье мы не будем акцентировать внимание на отнесении деятельности суда к числу способов обеспечения законности, сосредоточимся на роли суда в соответствующем процессе.

Актуальность темы статьи подтверждается недостаточностью научных работ, посвященных вопросу обеспечения законности в управленческой деятельности административных судов, которое предусматривает определение форм и методов обеспечения законности одного из механизмов обеспечения законности. И это не тавтология. Это реальная задача, актуальность которой несомненна в условиях активизации евроинтеграционных процессов, активизации усилий по борьбе с коррупцией.

Теоретической базой исследования стали труды ряда ученых, которые тем или иным образом анализировали вопросы обеспечения законности деятельности судов Украины. Среди них Ю.П. Битяк, А.Ю. Дудченко, А.А. Малыгина, А.М. Курило, О.В. Совгира, Н.Г. Шуклина и другие.

Целью статьи является определение видов, форм и методов деятельности по обеспечению законности функционирования административных судов Украины как объектов и одновременно субъектов государственно-правовой деятельности по обеспечению строгого соблюдения требований законности и дисциплины.

Изложение основного материала исследования начнем с того, что в административном праве немало внимания посвящено вопросу законности

в государственном управлении. При этом для взятия исследований в данной сфере за основу определения способов обеспечения законности в управленческой деятельности административных судов проблемой является то, что вопрос – является ли деятельность суда разновидностью государственного управления – крайне дискуссионный. С одной стороны, существует позиция отождествления государственного управления с деятельностью органов исполнительной власти. И тогда деятельность суда нельзя считать государственным управлением, неоправданно брать за основу установления способов обеспечения законности в управленческой деятельности административных судов положения по обеспечению законности в государственном управлении. С другой стороны, если под государственным управлением понимать функционирование всего аппарата государства, то правосудие является государственным управлением в широком смысле данной категории.

В статье мы не будем решать вопросы понятия и объема категории «государственное управление». Но для нас принципиальное значение имеет охват деятельности судов Украины соответствующим понятием, поскольку тогда и определения способов обеспечения законности в управленческой деятельности административных судов будут



выходными положениями по обеспечению законности в государственном управлении.

Поэтому коротко отметим, что государственное управление ряд авторов трактуют как определенный вид деятельности органов государства, которая заключается в организующем влиянии на общественные отношения путем применения государственно-властных полномочий. Государственное управление – это более широкое понятие, чем исполнительная власть, поскольку государственное управление осуществляется не только в рамках исполнительной власти, но и во внутреннеорганизационной деятельности органов других ветвей государственной власти, на уровне государственных предприятий, учреждений и организаций [12, с. 365].

Ключевым для исследования тезисом является охват понятием государственного управления внутреннеорганизационной деятельности органов государственной власти, к числу которых относятся и административные суды. По данному поводу поддержим А.Ю. Дудченко, что одним из важнейших условий стабильного функционирования данного слаженного механизма является наличие высокоорганизованной системы управления, которая характеризовалась бы адаптивностью, гибкостью и результативностью. Ведь судебная система – сложный целостный механизм, основное назначение которого – удовлетворение потребностей общества в профессиональном решении правовых конфликтов [5, с. 205]. Данные действия непосредственно не выражают управляющего воздействия внешнего характера. Это внутренние организационные действия, которые не относятся к формам реализации судебной власти. Такие внутренние организационные действия представляют собой всю совокупность осуществляемых судебными органами действий, не носят характер прямого управляющего воздействия. Значимость их, тем не менее, высокая, так как без должной внутренней организации работы (самоорганизации) субъект судебной власти не сможет результативно и эффективно реализовать саму судебную власть [7, с. 142].

В свою очередь, охват понятием государственного управления высоко-

организованной системы управления административных судов означает, что определение форм и методов обеспечения законности в управленческой деятельности административных судов имеет в основе формы и методы обеспечения законности в государственном управлении в целом.

По мнению В.М. Гаращука, законность и дисциплину в государственном управлении обеспечивают тремя основными способами – проведением контроля, осуществлением надзора и с помощью обращений граждан. Однако данным конкретным юридически значимым действиям предшествует образование определенного экономического обоснования правомерного поведения, убеждения, которое проявляется в предупреждении, разъяснении, воспитании, а также в образовании определенных моральных стимулов законопослушного поведения субъектов государственного управления. Их также следует рассматривать как способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении [1, с. 217].

Сразу отмечая, что не со всеми выводами автора можно согласиться, акцентируем внимание на способах обеспечения законности, при этом перенося их в плоскость управленческой деятельности суда. Из вышеприведенного следует, что это контроль, надзор, рассмотрение обращения граждан, создание предпосылок соблюдения законности как экономической основы правомерного поведения и убеждения (предупреждение, разъяснение, воспитание, образование определенных моральных стимулов законопослушного поведения судей) – способы обеспечения законности деятельности административного суда.

По нашему мнению, не все из указанных видов деятельности являются способами обеспечения законности. Например, контроль – это вид обеспечения законности в управленческой деятельности административных судов, его реализация происходит с помощью ряда методов как совокупности способов и средств (например, проверки, сравнения, анализа, средств вычислительной и измерительной техники и других) и в определенных формах (ревизия, проверка, аттестация и т. д.). Метод и форма обеспечения законности в управленческой деятельности админи-

стративных судов – взаимосвязанные стороны процесса управления. Именно в соответствующей форме метод реально выполняет роль способа (средства) воздействия. Форма управления дает жизнь методам [2, с. 166].

Главными направлениями осуществления контроля управленческой деятельности административных судов могут быть следующие: 1) соблюдение плановой, финансовой, ценообразующей, договорной, технологической, исполнительной, трудовой и других видов государственной дисциплины; 2) использование государственных ресурсов; 3) подбор и расстановка кадров в государственном секторе; 4) выполнение социальных программ и др. [1, с. 217]. Речь идет о предметах контроля.

Сразу объясним, что по предмету контроля следует разделить правосудия и управленческую деятельность рассматривать в рамках судебной системы.

Например, в 17 февраля 2016 г. Высшая квалификационная комиссия судей Украины начала первичную квалификационную оценку судей с целью выяснения возможности осуществления судей правосудия [11]. Из сказанного можно сделать вывод, что обеспечение законности в деятельности административных судов осуществляется в виде контроля в форме первичной квалификационной оценки судей путем анонимного тестирования, выполнения практического задания, собеседования с членами квалификационной палаты Комиссии для обсуждения судейского досье, изучения показателей работы, проверки информации в отношении имущества и состояния судьи. В результате проведения контрольного мероприятия на основании результатов и выводов уполномоченных лиц, если судья не пройдет оценивания, его направят на обучение в Национальную школу судей Украины. Только после повторного непрохождения оценивания судья может быть рекомендован на увольнение с должности. После завершения оценки судей, претендующих на избрание бессрочно, Комиссия начнет оценивать всех судей страны, а это около 8 000 человек [11].

В данном случае речь идет о контроле законности в деятельности административных судов Украины.

Если же проанализировать, например, ст. 34 Закона Украины



«О судоустройстве и статусе судей» от 07.07.2010 № 2453-VI [3], то можем констатировать, что среди полномочий Председателя Высшего административного суда Украины имеется право контроля эффективности деятельности аппарата суда, внесения Председателю Государственной судебной администрации Украины представления о назначении на должность руководителя аппарата суда, заместителя руководителя аппарата суда и об освобождении их от должностей, а также о применении к руководителю аппарата суда, его заместителю поощрения или наложения дисциплинарного взыскания в соответствии с законодательством.

И уже в данном случае речь идет о контроле законности в управленческой деятельности данного вида административного суда. В таком контексте заметим, что некоторые ученые считают, что административные полномочия председателя суда распространяются только на аппарат суда [9, с. 116].

Несомненно, административные полномочия председателя суда распространяются на всех работников аппарата суда. При этом все работники аппарата суда находятся в организационной и правовой зависимости от руководителя аппарата суда, поскольку последний назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата суда, применяет к ним поощрения и налагает дисциплинарные взыскания, дает им указания и распоряжения в виде приказов [10, с. 869]. В то же время, как показывает А.Ю. Дудченко, административные полномочия председателя суда распространяются и на судей. «В соответствии с ч. 2 ст. 24, ч. 2 ст. 29, ч. 2 ст. 34, ч. 2 ст. 41 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей», председатель суда, реализуя свои административные полномочия, издает приказы и распоряжения, если, в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 24, п. 4 ч. 1 ст. 29, п. 4 ч. 1 ст. 34 и п. 4 ч. 1 ст. 41, на председателя суда возложена обязанность выдавать на основании акта о назначении (избрании) судей или об освобождении судьи от должности соответствующий приказ согласно закону, что прямо указывает на отношение указанного полномочия к категории административных полномочий председателя суда» [5, с. 206].

Выводы. Таким образом, останавливаемся на том, что контроль, надзор за рассмотрением обращений граждан, создание предпосылок соблюдения законности как экономической основы правомерного поведения и убеждения (предупреждение, разъяснение, воспитание, образование определенных моральных стимулов законопослушного поведения судей) – виды деятельности по обеспечению законности функционирования административного суда. Каждый из данных видов характеризуется определенными формами и методами.

Формы и методы, как известно, – понятия не идентичные ни по сути, ни по назначению. Для каждого из них характерно выполнение собственных, строго определенных функций [6, с. 151].

Формы управленческой деятельности представляют собой внешние и устойчиво фиксированные проявления воздействий в процессе деятельности органов исполнительной власти по формированию целей и реализации функций и задач государственного управления [14, с. 182].

В.К. Колпаков и А.В. Кузьменко методы государственного управления предлагают понимать как различные способы, приемы и средства целенаправленного, организующего влияния субъектов управления на объекты, которые отнесены к их ведению [8, с. 184]. Таким образом, методы управленческой деятельности – это сочетание приемов, способов и средств воздействия [13, с. 354], где средства – это инструментарий, используемый в данном процессе [4, с. 41].

Таким образом, под формами обеспечения законности в деятельности административных судов предлагаем понимать внешнее проявление конкретных действий, которые осуществляются определенными субъектами для обеспечения законности, с различными последствиями (одни действия вызывают юридические последствия, другие – нет) [2, с. 136]. Под методами обеспечения законности в деятельности административных судов предлагаем понимать пути осуществления целенаправленного управленческого воздействия, характеризующиеся определенным сочетанием способов, приемов и средств обеспечения законно-

сти в деятельности административных судов.

Список использованной литературы:

1. Адміністративне право України : [підруч. для юрид. вузів і фак.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
2. Административное право Украины : [учеб. для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гарашук и др.]; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
4. Государственное управление: основы теории и организации : [учебник] : в 2 т. / под ред. В.А. Козбаненко. – 2-е изд., с изм. и доп. – М. : Статут, 2002. – Т. 2. – 2002. – 592 с.
5. Дудченко О.Ю. Щодо адміністративних повноважень голови суду / О.Ю. Дудченко // Публічне право. – 2013. – № 2. – С. 205–212.
6. Журко В.Ф. Внутриведомственный контроль и социалистическая собственность : [науч. издан.] / В.Ф. Журко, В.Б. Ястребов. – М. : Финансы, 1980. – 192 с.
7. Козлов Ю.М. Административное право : [учебник] / Ю.М. Козлов. – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
9. Курило О.М. Проблеми організаційної роботи апеляційного суду області : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / О.М. Курило. – Х., 2011. – 225 с.
10. Малихіна А.О. Особливості відносин безпосереднього підпорядкування в апараті суду / А.О. Малихіна // Правова доктрина – основа формування правової системи держави : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України», Харків, 20–21



листоп. 2013 р. / Нац. акад. прав. наук України. – Х., 2013. – С. 868–870.

11. Розпочалось первинне кваліфікаційне оцінювання суддів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkksu.gov.ua/ua/news/rozpochalos-pierwinnie-kwalifikacijnie-osiniuwannia-suddiw/>.

12. Совгиря О.В. Конституційне право України. Повний курс : [навч. посіб.] / О.В. Совгиря, Н.Г. Шукліна. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 544 с.

13. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юристъ, 1999. – 672 с.

14. Четвериков В.С. Административное право. Серия «Высшее образование» / В.С. Четвериков. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. – 512 с.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА В СФЕРЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ

Алексей СКИБЕНКО,

соискатель кафедры конституционного и международного права
Национальной академии внутренних дел

Summary

In its submission the author examines the concept of the reform of the prosecutor's office in Ukraine in the context of the study of international experience of the functioning of the Prosecutor's Office and in other countries in the European community and the United States of America. The article examines the practice of the reform of the prosecutor's office, taking into account international experience and the characteristics of the domestic legal system, the mentality of the historical – cultural traditions of the Ukrainian people. We study the prosecutor's role in the system of public authorities, in the context of the systematization of the experience of foreign prosecutors in different countries, as well as the formation of its models.

Key words: Constitution of Ukraine, the Prosecutor's Office of Ukraine, the European Union, the reform, the powers.

Аннотация

В статье автор рассматривает концепции реформирования органов прокуратуры в Украине в контексте изучения международного опыта деятельности и функционирования прокуратуры в странах Европейского содружества и в Соединенных Штатах Америки. Исследуется практика реформирования прокуратуры с учетом международного опыта и особенностей отечественной правовой системы, ментальности, историко-культурных традиций украинского народа. Изучается место прокуратуры в системе органов государственной власти в контексте систематизации зарубежного опыта деятельности прокуратур в разных странах мира, а также формирование её модели.

Ключевые слова: Конституция Украины, Прокуратура Украины, Европейский Союз, реформа, полномочия.

Постановка проблемы. Актуальность статьи объясняется тем, что современное реформирование органов прокуратуры в Украине ставит на повестку дня вопрос о более глубоком и всестороннем изучении международного опыта деятельности и функционирования прокуратуры в других странах, прежде всего в странах Европейского содружества и в Соединенных Штатах Америки.

Актуальность темы. Среди украинских ученых-правоведов вопросами изучения международного опыта деятельности органов прокуратуры занимаются О. Бандурка, М. Биденко, И. Вернидубов, Л. Грицаенко, Ю. Грошевой, В. Глаголевский, В. Долежан, В. Зеленецкий, П. Каркач, В. Корж, М. Курило, М.Косюта, В. Малюга, А. Михайленко, М. Мичко, Г. Полянский, В. Таций, Ю.Шемшученко, М. Якимчук, С. Юлдашев и другие. Большое значение для нас также имеет энциклопедический справочник «Правовые системы стран мира» под ред.

А. Сухарева, в котором дана развернутая характеристика современных правовых систем стран Европейского Союза, США, Канады, Австралии, Новой Зеландии, всех государств СНГ, а также отдельных стран Азии, Африки и Латинской Америки. Вышеупомянутые страны представляют почти все известные правовые системы. Авторы издания, раскрывая систему конституционного устройства той или другой страны, уделили также значительное внимание и характеристике органов государственного контроля и расследования, в частности прокуратуре [6].

Цель статьи – рассмотрение концепции реформирования органов прокуратуры в Украине в контексте изучения международного опыта деятельности и функционирования прокуратуры в странах Европейского содружества и в Соединенных Штатах Америки; исследование практики реформирования прокуратуры с учетом международного опыта и особенностей отечественной пра-