

*Жуков С. В.,**кандидат юридичних наук,
докторант**Міжрегіональної академії управління персоналом*

СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРАВОВІДНОСИНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ СУДДІВ

Анотація. Стаття містить аналіз питань щодо регулювання правових відносин, пов'язаних із забезпеченням доброчесності суддів. Простежено розвиток підходів до сутності предмету адміністративного права у радянській правовій науці та в науці адміністративного права України. Визначено, що особливістю сучасного розуміння предмета адміністративного права є віднесення до його предмету відносин, пов'язаних з функціонуванням публічної адміністрації. Доведено, що одним із критеріїв, за яким певні види правовідносин пропонуються включати до предмету вивчення адміністративного права, є публічний інтерес. Зроблено висновок, що правовідносини у сфері забезпечення доброчесності суддів є за своєю сутністю адміністративно-правовими.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-правові відносини, доброчесність суддів, предмет адміністративного права, публічна адміністрація.

Постановка проблеми. Одним із завдань судової реформи в Україні є подолання негативного впливу корупційних ризиків, які значним чином знижували ефективність діяльності суддів з моменту набуття Україною незалежності. Сприятливі виконання цього складного завдання має інститут доброчесності суддів, який є відносно новим для національної правової системи, однак вже здобув визнання у практиці багатьох демократичних держав. Особливості протидії корупції у системі державного управління розглядали такі вчені, як В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Ф.Г. Бурчак, В.М. Гарашук, Є.В. Додін, Н.І. Дорош, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, Д.М. Корнієнко, О.В. Кузьменко, В.Г. Мельничук, В.Ф. Опришко, В.П. Петков, О.В. Петришин, В.М. Попович, С.В. Тарасов, Ю.О. Тихомиров, М.М. Тищенко, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа, І.М. Шопіна, В.О. Шевчук та інші науковці. Однак сутність категорії «доброчесність» ще недостатньо висвітлена у теоретичних джерелах.

Невід'ємною умовою ефективного регулювання суспільних відносин є з'ясування їх сутності та галузевої належності, що дає змогу створити міцне теоретико-методологічне та правове підґрунтя розвитку системи публічного управління, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Особливу важливість сьогодні набуває проблема визначення галузевої належності відносин, пов'язаних із забезпеченням доброчесності суддів. Однак, на жаль, у правовій науці ця проблематика досліджена ще недостатньо. Вказане зумовлює необхідність з'ясування особливостей співвідношення галузей права, покликаних регулювати вказані правовідносини.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу сутності предмету адміністративного права визначити галузе-

ву належність правовідносин, пов'язаних із забезпеченням доброчесності суддів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання розподілу права на галузі останнім часом пригортає активну увагу науковців і практиків, що викликано як ускладненням та появою нових суспільних відносин, врегульованих правом, так і реформуванням системи освіти і науки, наслідком чого, зокрема, стало нещодавнє запровадження спеціальності 081 – Право. Цей процес лише розпочато, проте ми вважаємо, що він буде тривати стільки ж, скільки існує право. Найбільш наочно зміни у розумінні сутності галузей права та їх розподілу можна проілюструвати на прикладі появи і визнання нових галузей права, зокрема, інформаційного, митного, податкового, банківського, спортивного, військового, медичного тощо. Деякі з них (наприклад, інформаційне) здобули визнання 10–15 років тому, а деякі інші галузі, зокрема військове право, ще перебувають на шляху свого становлення [1]. Проте ми переконані, що розвиток системи права України закономірно буде супроводжуватися появою нових галузей та трансформацією наявних.

Трансформація побудови галузей права найбільш примітно простежується на прикладі адміністративного права. З радянських часів адміністративне право розумілося як система юридичних норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державного управління з метою здійснення завдань комуністичного будівництва. У цей період державне управління відкидає принцип поділу влади, а його основними ознаками є: вертикальність (ієрархічність, субординація) системи виконавчо-розпорядчих органів; адміністративна правотворчість (правозастосування та правоустановлення); реалізація юридично-владних повноважень в адміністративному порядку; включення в систему державного управління всіх ланок управлінського апарату (а не тільки виконавчо-розпорядчих органів). Специфікою радянського періоду є те, що доктрина залишала осторонь розгляд прав і свобод людини і громадянина, при цьому ставила в залежність приватний інтерес від публічного. [2, с. 9; 3, с. 145].

Із набуттям нашою державою незалежності відбувається пошук таких концепцій та парадигм праворозуміння, що відповідали б стандартам правової демократичної держави. Предмет адміністративного права починає розглядатися більш широко. Так, у 2004 році В.Б. Авер'янов писав: «Отже, до предмета адміністративного права входять групи однорідних суспільних відносин, що формуються: а) у ході державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самовряду-

вання, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; б) у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам, різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; в) у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування; г) у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; д) у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб» [4, с. 34]. Наведений перелік суспільних відносин, що перебувають у сфері регулювання адміністративним правом, на думку В.Б. Аверьянова, свідчив, що значна частина права є справді управлінською. Водночас, як він писав, практика переконує, що управлінські відносини не домінують у змісті предмета адміністративного права. Адже не можна вважати державно-управлінською (якщо виходити із справжнього наукового розуміння поняття «державне управління» як владно-організуючого впливу на суспільні відносини і процеси з метою їх спрямування і впорядкування) багатоманітну діяльність органів виконавчої влади щодо: розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних (фізичних і юридичних) осіб; надання різноманітних адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій; прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення різних публічних господарських справ (наприклад, будівництво шляхів, енергетичних мереж, відведення земель для будь-яких загальнодержавних потреб тощо); захисту порушених прав і свобод громадян (адміністративний розгляд скарг і судочинство в адміністративних судах); застосування до осіб заходів адміністративного примусу [4, с. 35].

Через десятиліття розуміння цих відносин знову змінюється, і вони деякими науковцями починають розглядатися як такі, що включають до себе ті правовідносини, які традиційно належали до господарського, трудового та інших галузей приватного права. Так, на думку Р. Мельника, предмет сучасного адміністративного права утворюється за допомогою: відносин, що виникають під час безпосередньої реалізації влади Українським народом; відносин, які виникають між приватною особою та суб'єктом публічного адміністрування у разі, коли останній діє щодо приватної особи через використання одного чи сукупності адміністративно-правових інструментів; відносин, що виникають між суб'єктом публічного адміністрування й іншим суб'єктом публічної влади, з яким перший із них не перебуває у відносинах підпорядкування; відносин, які виникають у межах внутрішньої організаційної діяльності органу публічної влади; відносин, що виникають між суб'єктом публічного адміністрування та «особливо підпорядкованими особами»; відносин, пов'язаних із управлінням об'єктами публічної власності (публічним майном); відносин, пов'язаних із матеріальною відповідальністю суб'єкта публічного адміністрування за шкоду, завдану приватній особі рішенням (дією); регулювання фактичних дій; регулювання юридичного статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин [5, с. 36].

Одним із критеріїв, за яким певні види правовідносин пропонується включати до предмету вивчення адміністративного права, є публічний інтерес. Саме публічний інтерес розглядається сьогодні як ознака, за якою можна відмежовувати правовідносини, які належать до різних галузей права. Під публічним інтересом, з тими чи іншими варіаціями, розуміється коло питань, у вирішенні яких зацікавлена значна кількість суб'єктів права: громадянське суспільство, органи державної влади та місцевого самоврядування, держава в цілому.

Розглянемо тепер відносини, пов'язані із забезпеченням доброчесності суддів з точки зору наявності чи відсутності в них публічного інтересу. Безумовно, визначення відповідності працівника певним етичним стандартам регулюється і нормами приватних галузей права. Так, наприклад, робота касира, з яким, відповідно до ч. 1 ст. 41 Кодексу законів про працю України, трудовий договір з ініціативи власника або уповноваженого ним органу може бути розірваний у разі вчинення таким касиром винних дій, якщо ці дії дають підстави для втрати довіри до нього з боку власника або уповноваженого ним органу. Однак, якщо розглянути шкоду, яка може бути спричинена неправомірними непрофесійними або неетичними діями касира, то можна побачити, що вона має майновий характер та стосується переважно вузького кола власників та бенефіціарів, у разі спричинення шкоди яким інтереси широких верств громадськості переважно не порушуються. Трошки іншою є ситуація, коли відомою стає інформація щодо недоброчесності судді. Вона має щонайменше три негативних наслідки. По-перше, спричинюється шкода охорнюваному ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод праву на справедливий суд. По-друге, знижується авторитет органів держави, що в умовах економічної та політичної криз та збройного конфлікту може приводити до поширення у суспільстві протестних настроїв, збільшення мотивації до еміграції тощо. По-третє, недоброчесність судді не може прийматися як окремий юридичний факт; це передусім наслідок неефективного функціонування багатьох державних інститутів: системи відбору суддівських кадрів, підвищення кваліфікації суддів тощо.

Отже, у доброчесності суддів зацікавлені:

- людина та громадянин, інтереси яких періодично потребують захисту у судовому порядку, і, відповідно, прийняття законних та справедливих рішень судом;
- громадянське суспільство, розвиток якого тісно пов'язаний з існуванням міцного правового підґрунтя, механізмів реалізації прав на участь у державному управлінні, яке буде порушено у разі, якщо цей механізм має певні вади;
- підприємства, установи та організації усіх форм власності, майнові та немайнові інтереси яких захищаються шляхом здійснення судочинства;
- органи публічної влади, реалізація визначеної законом компетенції яких періодично передбачає необхідність судового захисту.

Отже, відносини, пов'язані із забезпеченням доброчесності суддів, мають в своїй основі публічний інтерес. І, відповідно, належать до предмету регулювання публічного права.

Але можна висунути припущення, що діяльність судді визначається межами тієї чи іншої галузі процесуального права. І якщо, наприклад, суддя господарського суду здійснює свою діяльність на підставі матеріальних та процесуальних норм гос-

подарського права та процесу, то саме в цих галузях необхідно шукати відповідь на питання щодо його добросочесності.

Як аргумент проти такої позиції хотілося б навести наступне. Насамперед звернемося до правових засад судочинства. Завданням цивільного судочинства, відповідно до ч. 1 ст. 2 Цивільного процесуального кодексу України, є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Завданням господарського судочинства, згідно з ч. 1 ст. 2 Господарського процесуального кодексу України, є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів, пов'язаних із здійсненням господарської діяльності, та розгляд інших справ, віднесених до юрисдикції господарського суду, з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави. Чи означає це, що нехтування суддею своїми обов'язками може сприйматися у межах господарського чи цивільного процесу як таке, що не спричиняє шкоду публічним інтересам? Вочевидь, що ні. Крім того, відносини, пов'язані з відбором, підготовкою та організацією діяльності суддів, утворюють окремий міжгалузевий інститут. І тут доцільно звернутися до сучасного розуміння предмета адміністративного права як публічної галузі права, яке включає «не лише відносини управлінського характеру, а й певну сукупність відносин, що мають місце, зокрема, при інформуванні населення, погодженні з суб'єктами підприємницької діяльності меж земельної ділянки, укладенні адміністративних договорів, використанні приватноправових форм вирішення завдань публічного характеру тощо. Слід погодитися з думкою, що норми адміністративного права повинні регламентувати не лише управлінські відносини, а й відносини, що виникають у сфері функціонування публічної адміністрації. За такого підходу завдання правового регулювання Особливого адміністративного права повинні полягати у тому, щоб з максимальною чіткістю і повнотою визначити абсолютно всі аспекти спілкування суб'єктів публічної адміністрації з приватними особами, роз'яснити, розтлумачити ті категорії, які чітко не визначені або не конкретизовані. У цьому немає жодних обмежень, пов'язаних з необхідністю дотримання природної нерівності статусів суб'єкта та об'єкта управління, а є тільки завдання – виявити всі «точки зіткнення» приватних осіб та носіїв публічних повноважень і вирішити питання, що виникають у зв'язку з цим [6].

Висновки. На підставі викладеного вище можна дійти наступних висновків. По-перше, особливістю сучасного розуміння предмета адміністративного права є віднесення до його предмету відносин, пов'язаних з функціонуванням публічної адміністрації. По-друге, сутність таких відносин завжди буде пов'язана з наявністю публічного інтересу. Отже, виходячи з цих підстав, процес забезпечення добросочесності суддів включає в якості суб'єкта Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, яка є державним органом суддівського врядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України і має всі ознаки органу публічної адміністрації. Крім того, у відносинах, які виникають у цій сфері, спостерігається наявність публічного інтересу з боку громадянина, громадянського суспільства і держави у забезпеченні добросочесності суддів. Таким чином, правовідносини у сфері забезпечення добросочесності суддів є за своєю сутністю адміністративно-правовими.

Література:

1. Гушин О.О., Шопіна І.М. Актуальні проблеми сучасного стану розвитку воєнного (військового) права як науки і навчальної дисципліни. Форум права. 2017. № 2. С. 144–148. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_2_24 (дата звернення 10.12.2018).
2. Советское административное право: Учеб. пособие./Под ред. А. П. Коренева. Москва: Юрид.лит., 1986. 310 с.
3. Дмитриева Е.И. Трансформация понятия «административное право». Академическая публицистика. 2-17. №10. С. 144–149.
4. Административне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.
5. Мельник Р. Предмет адміністративного права. Право України. 2018. №3. С. 34–38.
6. Мельник Р.С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. LEX PORTUS. 2017. № 5. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8742/Melnyk%20RS%20LP2017-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення 10 грудня 2018 року).

Жуков С. В. Современный взгляд на предмет административного права и правоотношения в сфере обеспечения добродетели судей

Аннотация. Статья содержит анализ вопросов регулирования правовых отношений, связанных с обеспечением добродетели судей. Прослежено развитие подходов к сущности предмета административного права в советской правовой науке и в науке административного права Украины. Определено, что особенностью современного понимания предмета административного права является отнесение к его предмету отношений, связанных с функционированием публичной администрации. Доказано, что одним из критериев, по которым определенные виды правоотношений предлагается включать в предмет изучения административного права, является публичный интерес. Сделан вывод, что правоотношения в сфере обеспечения добросочесности судей являются по своей сути административно-правовыми.

Ключевые слова: административное право, административно-правовые отношения, добродетель судей, предмет административного права, публичная администрация.

Zhukov S. Modern view on the subject of administrative law and legal relations in the field of ensuring the integrity of judges

Summary. The article contains an analysis of the issues of regulation of legal relations related to ensuring the integrity of judges. The article traces the development of approaches to the essence of the subject of administrative law in the Soviet legal science and in the science of administrative law of Ukraine. Evidence is provided that a feature of the modern understanding of the subject of administrative law is the assignment to its subject of relations related to the functioning of the public administration. The author justifies that one of the criteria by which certain types of legal relations are proposed to be included in the subject of study of administrative law is public interest. It is concluded that the relationship in the field of ensuring the integrity of judges is essentially administrative and legal.

Key words: administrative law, administrative-legal relations, integrity of judges, subject of administrative law, public administration.