

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ, СУДОВА ВЛАДА ТА ГРОМАДЯНСЬКИЙ КОНТРОЛЬ

PUBLIC ADMINISTRATION, JUDICIARY AND CIVIL CONTROL

Дрозд О.Ю., д.ю.н., професор, заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри поліцейського права
Національна академія внутрішніх справ

Сорока Л.В., д.ю.н., професор,
завідувачка відділення аспірантури і докторантури
Науково-дослідний інститут публічного права

У статті аналізуються різні підходи щодо визначення та значення публічного адміністрування. Шляхом етимологічного аналізу терміну «публічне адміністрування» визначено його як управління суспільними процесами, що здійснюється народом або за його безпосередньої участі. З'ясовано, що «публічне адміністрування» має зарубіжне походження, тому національна наука не має єдиної точки зору на її категоріальне значення. Однак, цей термін може описувати реалізацію комплексної, системної та цілеспрямованої діяльності різних за правовим статусом суб'єктів з метою досягнення конкретного результату. Таким чином, «публічне адміністрування» можна використовувати для опису процесу забезпечення державою ефективною діяльністю судової влади в Україні. Доведено, що визначення кола суб'єктів, які мають повноваження забезпечувати ефективну діяльність судової влади в Україні, є складним науковим завданням. Оцінка стану публічного адміністрування судової влади в Україні здійснюється на основі загальної ефективності та результативності діяльності публічної адміністрації, яка в рамках своїх повноважень зобов'язана дотримуватися законодавчих норм і правил виконання через чітко визначені адміністративні процедури та принципи. У роботі також досліджено проблеми, які пов'язані зі взаємодією громадянського суспільства та держави щодо функціонування судової влади. Проаналізовано різні способи впливу громадянського суспільства на забезпечення незалежної судової влади. Констатовано, що незалежна судова влада є наслідком та показником розвитку громадянського суспільства, де суд не є складовою частиною державного апарату або управління, а функціонує як незалежний та об'єктивний посередник між громадянським суспільством та державою.

Ключові слова: судова влада, судочинство, публічне адміністрування, публічна адміністрація, громадянське суспільство, забезпечення.

The article analyzes different approaches to the definition and meaning of public administration. Through an etymological analysis of the term «public administration», it is defined as the management of social processes carried out by the people or with their direct participation. It was found that «public administration» has a foreign origin, so national science does not have a single point of view on its categorical meaning. However, this term can describe the implementation of complex, systematic and purposeful activities of different legal status entities with the aim of achieving a specific result. Thus, «public administration» can be used to describe the process of ensuring the effective functioning of the judiciary by the state in Ukraine. It has been proven that determining the range of subjects that have the authority to ensure the effective operation of the judiciary in Ukraine is a complex scientific task. The assessment of the state of the public administration of the judiciary in Ukraine is carried out on the basis of the general efficiency and effectiveness of the activity of the public administration, which, within the framework of its powers, is obliged to comply with legislative norms and rules of execution through clearly defined administrative procedures and principles. The work also examines the problems associated with the interaction of civil society and the state regarding the functioning of the judiciary. Various methods of influence of civil society on ensuring an independent judiciary are analyzed. It was established that an independent judiciary is a consequence and an indicator of the development of civil society, where the court is not an integral part of the state apparatus or administration, but functions as an independent and objective intermediary between civil society and the state.

Key words: judiciary, judiciary, public administration, public administration, civil society, provision.

Вступ. За роки незалежності України проведено вагомий реформи судової системи, впроваджено організаційні зміни. Однак, головним завданням судової влади в правовій державі є захист прав громадян. Це основна ціль, що має бути покладена в основу функціонування судової системи. Власне саме це є основною метою судової реформи, яка триває вже протягом тривалого часу та передбачає не завжди послідовні та логічні етапи, а іноді взагалі є суперечливою. Успіх цієї реформи безумовно залежить від багатьох факторів, але передусім від наукового обґрунтування кроків, які вживаються державою та результатів, які вона бажає досягти.

У цьому контексті важливим є розуміння співвідношення між належним розвитком судової системи та її публічним адмініструванням. Причому слід розуміти, що сьогодні ця категорія викликає чимало наукових дискусій щодо категорійно-поняттєвої її визначеності, адже незважаючи на активне дослідження та застосування вченими, на думку багатьох із них, досі не має певного однозначного трактування [1, с. 25]. Зараз дуже популярно й модно вживати нові терміни, хоча, за словами вчених, мало хто може достовірно сказати й обґрунтувати різницю між публічним та державним управлінням, публічним і державним адмініструванням, управлінням та адмініструванням, публічною та державною адміністрацією [2, с. 113; 3, с. 47].

Тому метою статті є здійснення комплексного системного аналізу сутності та змісту публічного адміністрування судової влади в Україні, встановлення взаємозв'язків між ними та з'ясування впливу громадянського суспільства на реформування судової системи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Тема, яка пропонується для аналізу, має свою специфіку. Окремі аспекти цієї тематики було згадано в роботах А. Даниленко, А. Іванчука, С. Кічмаренка, В. Кузьмишина. Найбільш цінним джерелом для нашого дослідження є праці А. Федорченка. Проте загалом це питання є малодослідженим в рамках адміністративної науки та потребує більш глибокого вивчення.

Виклад основного матеріалу. Вперше поняття «публічне адміністрування» і «публічне управління» 1887 року ввів майбутній 28-й президент США Вудро Вільсон в есе під назвою «Вивчення адміністрації» («The Study of Administration»), за допомогою якого було сформовано окремий науковий та освітній напрям, який отримав свій подальший розвиток [3, с. 31; 4, с. 5]. Необхідно зазначити, що в англійській мові не існує відмінності між словами «державний» та «суспільний», оскільки обидва поняття виражаються терміном «public». Це свідчить про те, що держава – це не лише органи влади та чиновники, але й суспільство в цілому, яке впливає на процеси

в країні. Метою школи публічної політики є вдосконалення політики, а не політики як такої. Public policy передбачає узгодження суспільних інтересів, а не боротьбу чи конкуренцію, що робить її принципово різним від партійної політики. Public policy передбачає спільну роботу урядових представників, місцевих органів влади, громадських організацій, незалежних дослідників, експертів тощо, а не їх протистояння. Public policy здійснюється через аналіз державної політики як єдності економічної, соціальної та політичної сфер з метою вирішення суспільно-значущих проблем [5; 6; 7, с. 51–52; 8, с. 56].

Вітчизняні науковці О. Амосов та Н. Гавкалова визначають публічне адміністрування як взаємовплив суб'єкта управління та носія влади на суспільні процеси й відносини відповідно до суспільно-значущих функцій і повноважень. Вчені стверджують, що аналізований процес має подвійну філософську природу, оскільки може розглядатись як: 1) професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду, а також вивчення, розробка і впровадження напрямів державної політики; 2) система управління, представлена адміністративними інститутами в рамках прийнятої структури влади [9, с. 7].

У межах власного дослідження К. Колесникова відзначає, що відповідно до глосарія ООН публічне адміністрування має багато визначень. На думку деяких авторів, публічне адміністрування полягає в централізованій організації виконання державної політики та програм, а також координації діяльності персоналу. Інші фахівці в галузі державного управління визначають, що публічне адміністрування пов'язане з утіленням у життя законів та інших норм, ухвалених законодавчими органами держави. Ще інші стверджують, що публічне адміністрування використовується в управлінській, політичній та правовій теорії і є процедурою виконання дій законодавчої, виконавчої та судової гілок влади з метою здійснення державного регулювання та надання послуг населенню [10; 11, с. 42; 12, с. 69; 13; 14, с. 205].

Таким чином, шляхом етимологічного аналізу пропонуємо під публічним адмініструванням розуміти управління суспільними процесами, які здійснюються народом або за його безпосередньої участі. Цей термін має зарубіжне походження тому національна наука не має єдиної точки зору на його категоріальне значення в наші дні. Вважаємо, що ця категорія також описує процес реалізації комплексної, системної та цілеспрямованої діяльності різних за правовим статусом суб'єктів з метою досягнення конкретного результату. Таким чином, за допомогою «публічного адміністрування» можна описати і процес забезпечення державою ефективної діяльності судової влади в Україні.

Беззаперечним є факт потреби визнання судової влади самостійною. Це аксіома, яка не вимагає доведення та надмірної обґрунтованості, адже вся світова спільнота, як власне і Україна, у своїх основах законодавства вимагає утримання від будь-яких дій, що посягають на процеси здійснення правосуддя [15, с. 173]. При цьому в такому твердженні вже закладено основну ознаку такої заборони – «при здійсненні правосуддя». Саме тому потрібно чітко розмежовувати, де межі конституційно гарантованої незалежності судової та суддівської діяльності судів в Україні, а де сфера реалізації обов'язків публічної адміністрації [3].

Так, вітчизняні дослідники Т. Кравцова та В. Куценко акцентують на тому, що публічна адміністрація – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так й інтересів суспільства в цілому. При цьому

їй притаманні властивості, які відрізняють її від інших державних утворень і які можна побачити у визначенні цього поняття. Діяльність усіх державних органів базується на певних принципах, не є виключенням і публічна адміністрація, вона також діє відповідно до певних принципів – верховенства права, гуманізму, законності, демократизму, професійної компетентності, відповідальності тощо [16, с. 523; 17, с. 72].

Поняття «публічна адміністрація» нині тлумачиться неоднозначно і в європейській адміністративно-правовій доктрині має ширше значення, ніж його переклад українською мовою «державне управління», та відповідно звучене розуміння в радянській та пострадянській науці [18]. Так, наприклад, В. Авер'янов і А. Пухтецька уважали, що «публічна адміністрація» – це сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративна діяльність, що здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сфера управління публічним сектором тією самою публічною адміністрацією [19, с. 13–14]. Аналогічної думки притримується і В. Кузьмишин [13]. Отже, наразі в Україні характерним є поступове адаптування всього державного в публічне, що значно розширює межі останнього, забезпечуючи більшу прозорість діяльності державних органів. У досліджуваній сфері це має особливе значення, адже громадськість залучається до все більшого кола правовідносин, пов'язаних з організацією та функціональністю діяльності [3; 20, с. 127] судової влади в Україні.

Дійсно, будь-яка адміністративна дія – це завжди елемент конкретного механізму. Для її вчинення на законодавчо-нормативному рівні має бути визначено підстави, умови, рамки та головне – виконавців. Для сфери публічного адміністрування діяльності судової влади в Україні це має визначальне значення, адже ця сфера є недоторканою, а будь-який протиправний вплив – забороненим. Відповідно з'ясування кола суб'єктів, уповноважених на реалізацію обов'язку держави забезпечити ефективну діяльність судової влади в Україні, є досить складним науковим викликом, що беззаперечно потребує своєї об'єктивізації в науково доктринальній площині [21, с. 145]. Тому необхідно з'ясувати які уповноважені державою суб'єкти наділені обов'язком забезпечувати діяльність судової влади в Україні.

Враховуючи вище зазначене можна констатувати, що сукупністю владно уповноважених суб'єктів на яких державою покладено обов'язок забезпечувати належну діяльність судової влади прийнято іменувати як публічну адміністрацію. До складу якої входять: Президент України, органи законодавчої та виконавчої влади, органи суддівського самоврядування та представники системи правосуддя, адміністрацій та менеджерів місцевих судів й в окремих випадках – інституції громадянського суспільства. Основне функціональне завдання цих суб'єктів полягає в публічному виконанні законів із метою створення умов і надання ресурсів для забезпечення: а) судів усім необхідним для здійснення судочинства; б) суддів – недоторканістю, державним і соціальним захистом та належними умовами для праці. Кожний із зазначених суб'єктів реалізовує унікальні повноваження, має виключну компетенцію [3, с. 76].

Як вже констатувалося, у правовій та демократичній державі судова влада повинна бути незалежною від державних структур та контролюватися суспільством. Це важливо для гарантування справедливості та захисту прав громадян. Суд не повинен бути частиною державного апарату, а повинен діяти як нейтральний посередник між громадянським суспільством та державою. Тому громадські організації та неурядові організації відіграють важливу роль в забезпеченні незалежності та самостійності суддів, які повинні дотримуватися законів, норм моралі, місцевих традицій та звичаїв. Ці організації також забез-

печують репрезентацію індивідуальних відносин між особою та судовою гілкою влади, яка повинна контролюватися суспільством [22, с. 248; 23, с. 194]. Отже, громадські організації виконують важливу функцію у забезпеченні роботи судової влади в Україні.

Теоретичний дискурс попередніх років про потребу взаємодії держави і громадянського суспільства отримав своє продовження в законодавчому закріпленні принципів і форм такої співпраці, а самі інститути громадянського суспільства подолали усталений стереотип своєї аморфності й трансформуються в повноцінних суб'єктів [24] адміністративного права України. Ми поділяємо думку А. Федорченка, І. Гриценка та С. Прилуцького, що у складних умовах перехідних економічних відносин та модернізації публічної влади становлення незалежної та дієвої судової влади в Україні не зможе відбутися без прямої та активної ролі суспільства. Тим самим шлях до зміцнення громадянського суспільства в Україні має проходити через пряму участь громадян у політичному житті країни та організації відповідальної судової влади [3; 22, с. 245–246].

Україна під час проведення реформи судової влади визнає громадянське суспільство як один з основних приоритетів свого соціального розвитку і тому формування сильної та незалежної судової гілки влади, яка забезпечуватиме ефективне та швидке задоволення потреб громадян у правосудді, є її важливим завданням. Тому, щоб прискорити судову реформу, потрібно знайти способи покращення взаємодії між судовою владою та громадськістю.

Адже, громадянське суспільство може мати конструктивний вплив на цей процес, зокрема, забезпечуючи контрольну функцію, що стане потужним каталізатором реформ та гарантією дотримання міжнародних стандартів.

Висновки. Оцінку стану публічного адміністрування судової влади в Україні необхідно здійснювати на основі загальної ефективності та результативності діяльності публічної адміністрації, яка в рамках своїх повноважень зобов'язана дотримуватися законодавчих норм і правил їх виконання через чітко визначені адміністративні процедури та принципи. Громадянський контроль та правосуддя – це поняття, які пов'язані зі здійсненням демократичного контролю громадянами над діяльністю судів (суддів) та із забезпеченням справедливого та ефективного функціонування правосуддя. Також, громадянський контроль означає, що громадяни мають право брати участь у судових процесах, надавати свідчення та виступати у якості сторін у цих процесах. Вони також можуть звертатися до суду зі скаргами на дії суддів та інших працівників правоохоронних органів, які порушують їх права. Своєю чергою, правосуддя містить в собі забезпечення права на справедливий суд та реалізацію права на правосуддя для всіх громадян. Це означає, що суди повинні діяти незалежно та безпристрасно, забезпечувати дотримання прав та свобод людини, виконання законів та рівність перед законом. Тому громадянський контроль та правосуддя є важливими складовими демократії та правової держави, які забезпечують захист прав громадян.

ЛІТЕРАТУРА

1. Даниленко А. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукраїнський правничий часопис*, 2019. № 4. С. 25–27.
2. Колесникова К. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*, 2013. Вип. 3. С. 112–119.
3. Федорченко А.А. Публічне адміністрування діяльності місцевих судів в Україні: дисер. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. 215 с.
4. Ястремська О., Мажник Л. Публічне адміністрування. ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
5. Воронкова В. *Філософія гуманістичного менеджменту: (соціально-антропологічні виміри)*. Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2008. 254 с.
6. Максименюк М. Філософські засади публічного адміністрування. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*, 2015. Вип. 61. С. 206–223.
7. Сукманова О. *Публічне адміністрування охорони права власності в Україні. Теорія і практика*. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 450 с.
8. Даниленко А. О. Засади публічного адміністрування в Україні: дисер. ... доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Київ, 2020. 215 с.
9. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія та практика*, 2013. С. 6–13 (Спеціальний випуск).
10. Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН. Публічна адміністрація та департамент управління. URL: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>
11. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*, 2013. Вип. 3. С. 41–45.
12. Soroka L. Public Regulation of Space Activities in Ukraine. *Advanced Space Law*, 2019. Volume 4. Pp. 68–79.
13. <https://doi.org/10.29202/asl/2019/4/7>
14. Кузьмишин В. М. Адміністрування апеляційних судів в Україні. дисер. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 222 с.
15. Сорока Л. Державне регулювання і управління та їх співвідношення з публічним адмініструванням. *Актуальні проблеми держави і права*, 2020. № 9/23. С. 204–209.
16. Федорченко А. Понятійная составляющая концепта «публичное администрирование деятельности местных судов в Украине». *Право и Закон*, 2020. № 2. С. 173–177.
17. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*, 2010. № 4. С. 522–525.
18. Куценко В. Д. Адміністративно-правовий статус державної судової адміністрації України. дисер. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 223 с.
19. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
20. Авер'янов В., Пухтецька А. *Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права*. Видавництво «Юридична думка», 2010. 140 с.
21. Буравльов С. Особливості публічного адміністрування діяльності господарських судів в Україні. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія «Право»*, 2020. №9. С. 126–129.
22. Федорченко А. Суб'єкти публічного адміністрування діяльності місцевих судів в Україні: поняттєвий аспект. *Юридична наука*, 2020. № 2. С. 145–151.
23. Гриценко І., Прилуцький С. Судова влада і громадянське суспільство: концепт взаємодії. *Вісник кримінального судочинства*, 2015. № 1. С. 241–249.
24. Городовенко В. *Проблеми становлення незалежної судової влади в Україні*. Фенікс, 2007. 224 с.
25. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти. Міністерство юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_20126