

ДОБРОЧЕСНІСТЬ СУДДІВ ЯК ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Жуков Сергій Вікторович - кандидат юридичних наук, докторант кафедри адміністративного, фінансового і банківського права Інституту права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом

УДК342.98 (477)

Стаття посвящена проблемі визначення сутності доброчесності судей як предмета адміністративно-правового регулювання. Механізм адміністративно-правового регулювання і його елементи досліджуються в роботі. Автор надає особливу увагу аналізу інструментального підходу в праві. В аспекті побудови концепції адміністративно-правового регулювання доброчесності судей основним перевагою інструментального підходу є пряма і достатньо відкрита характер зв'язу між метою (задачею) і наслідками застосування визначених правових засобів, а також пріоритетність управління на конкретний результат, який має високий рівень соціальної значимості. Автор доводить, що адміністративно-правовий механізм регулювання доброчесності судей буде включати систему правових засобів, направлених на створення оптимальної моделі поведінки судей і закріплених в нормах адміністративного законодавства.

Стаття містить визначення трьох аспектів досліджуваної категорії і її поняття, ґрунтоване на положеннях інструментального підходу в праві. Автор формулює поняття доброчесності судей як предмета адміністративно-правового регулювання: це модель бажаного результату, функціональний стан системи судової влади і наслідок реалізації уповноваженими державними органами своєї компетенції в формі високої ступеня відповідності закріплених в етичних стандартах і адміністративно-правових актах вимог реальному поведінку судей.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, доброчесність судей, адміністративно-правовий механізм, інструментальний підхід, правові засоби.

The article is devoted to the problem of determining the essence of the integrity of judges as a subject of administrative and legal regulation. The mechanism of administrative legal regulation and its elements are investigated in the work. The author pays special attention to the analysis of the instrumental approach in law. In terms of building the concept of administrative and legal regulation of the integrity of judges, the main advantage of the instrumental approach is the direct and fairly open nature of the relationship between the goal (task) and the consequences of the use of certain legal means, as well as the priority for a specific result, which has a high level of social significance. The author argues that the administrative-legal mechanism for regulating the integrity of judges will include a system of legal means aimed at creating an optimal model for the conduct of judges and enshrined in the norms of administrative legislation.

The article contains the definition of three aspects of the category being studied and its concept, based on the provisions of the instrumental approach in law. The author formulates the concept of judges' integrity as a subject of administrative and legal regulation: this is the model of the desired result, the functional state of the judicial system and the result of the implementation by the authorized state bodies

of their competence in the form of a high degree of compliance with the requirements of the actual behavior of judges.

Directions for further research should be to determine the administrative and legal status of the Public Council of integrity, deficiencies in administrative and legal regulation, lead to the inhibition of its work, and the preparation of proposals and recommendations for improving the administrative and legal support of the activities of this institution.

Key words: administrative and legal regulation, integrity of judges, administrative and legal mechanism, instrumental approach, legal means.

Articolul este dedicat studierii problemei determinării esenței integrității judecătorilor ca subiect al reglementării juridico-administrative. Au fost analizate caracteristicile mecanismului de reglementare juridico-administrativă. Au fost definite trei aspecte ale categoriei studiate și formulat conceptul acesteia pe baza prevederilor abordării instrumentale în drept.

Cuvinte cheie: reglementare juridico-administrativă, integritatea judecătorilor, mecanism juridico-administrativ, abordare instrumentală, elemente juridice.

Постановка проблеми. Останнім часом усе більше уваги з боку науковців та практиків привертає проблема створення надійного та ефективного правового механізму забезпечення доброчесності представників публічної влади. Побудова в Україні правової демократичної держави, зміцнення громадянського суспільства обумовлюють постійне підвищення професійних та етичних вимог до діяльності державних службовців, правоохоронців, суддів. Визначальною рисою останніх змін у системі протидії корупції стало залучення до процесів оцінювання діяльності представників судової влади з точки зору її відповідності етичним стандартам представників громадськості, що, зокрема, знайшло свій прояв у функціонуванні Громадської ради доброчесності, створеній для сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності суддів та кандидатів на посади суддів критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Разом з тим слід сказати, що сьогодні спостерігається недостатність існуючих правових актів, наявність численних прогалин у відповідній сфері суспільних відносин, що не дозволяє повною мірою досягти цілі досягнення відповідності між запитом суспільства щодо прозорості функціонування судової влади та її реальним станом. Вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням доброчесності суддів, потребує розгляду ролі права в регулюванні суспільних відносин, зокрема, сутності інструментального підходу у

праві. Суддя, як і представник будь-якої професії, може відчувати вплив величезної кількості суб'єктивних факторів, до яких, у тому числі, відносяться родинні, дружні та інші особисті зв'язки, політичні уподобання тощо. Завданням правового регулювання в даному випадку є мінімізація кількості ризиків, які зумовлюють вплив цих суб'єктивних чинників на прийняті ним рішення. Застосовувані при цьому правові засоби і способи функціонують у рамках єдиного адміністративно-правового механізму, однак розуміння його змісту потребує звернення до теоретико-методологічного підґрунтя, аналіз якого дасть змогу скласти цілісне уявлення про його сутність. Вказане обумовлює актуальність та новизну розгляду категорії «доброчесність суддів» як предмета адміністративно-правового регулювання та слугує підтвердженням важливості та своєчасності теми статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми адміністративно-правового регулювання, його сутності та предмету розглядалися у роботах таких учених, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, О. О. Бандурка, З. С. Гладун, С. О. Кузниченко, М. Н. Курко, С. Г. Стеценко, І. М. Шопіна та інших авторів. Проблеми, пов'язані із правовим забезпеченням діяльності судової влади, розглянули у своїх працях В. Ф. Бойко, А. Л. Борко, В. Д. Бринцев, І. П. Голосніченко, Є. А. Макаренко, В. Т. Малярєнко, Л. М. Москвич, А. А. Селіванов, В. В. Сердюк. Разом з тим проблематика доброчесності суд-

дів як предмета адміністративно-правового регулювання досліджена ще не достатньо, що обумовлює спрямованість відповідних наукових розвідок.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сутності доброчесності суддів як предмета адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Категорія «адміністративно-правове регулювання» належить до кола достатньо досліджених у вітчизняній науці адміністративного права. Основні складові його концепції було розроблено ще за часів СРСР і, незважаючи на час, що минув, зберігають певну частину своєї актуальності і сьогодні. Безумовно, останнім часом спостерігаються деякі зміни у розумінні категорій «адміністративно-правове регулювання» і «адміністративно-правове забезпечення» із зміщенням полюсу наукової активності на користь першої з них, однак зауважимо, що дані поняття не являють собою дихотомію, а навпаки, переплітаються багатьма своїми елементами. Правове регулювання має три основних особливості: по-перше, воно здійснюється за допомогою загальнообов'язкових норм, будучи за своєю сутністю державним регулюванням (державна не тільки вводить (встановлює або санкціонує) юридичні норми, а й надає їм загальнообов'язкову силу; юридичні норми обов'язкові для всіх осіб, на яких вони поширюються, незалежно від їх суб'єктивного ставлення до веління держави); по-друге, правове регулювання спирається на можливість використання примусової сили держави (якщо особи не виконують веління держави, то в дію приводиться апарат державного примусу); по-третє, правове регулювання пов'язане з дією певного механізму, що охоплює всю сукупність юридичних засобів (юридичні норми, індивідуальні державні веління, правові відносини і, нарешті, акти психічного ставлення до права тих чи інших осіб - усе це характеризує єдиний, узгоджено функціонуючий механізм правового регулювання) [1, с.134].

Слід сказати, що на розроблений ще за радянських часів концепції С. С. Алексєєва були побудовані деякі існуючі в теорії права і в адміністративному праві підходи до сутності пра-

вового регулювання. З цього приводу доцільно звернутися до думки науковців, які провели розмежування між адміністративно-правовим регулюванням та суміжними явищами. Так, як слушно вказує І. М. Шопіна, розуміння правового регулювання як процесу, в результаті якого здійснюється вплив держави на суспільні відносини, є кардинально відмінним від розуміння правового регулювання як елемента правового впливу. У даному випадку правовий вплив буде лише наслідком правового регулювання. До того ж, якщо слідувати логіці даних визначень, можна припустити, що у випадках, коли правове регулювання внаслідок певних причин буде неефективним, то правовий вплив взагалі не здійснюється. Тобто розуміння правового регулювання як процесу зводить правовий вплив до бажаного і можливого, але не обов'язкового наслідку такого регулювання [2, с.1055]. Зазначені протиріччя сприяли поступовому відходу української правової науки від категорії «правове регулювання» до категорії «правове забезпечення», яка має дещо іншу наповненість. Зупинимося на їх відмінностях детальніше.

Розкриття змісту поняття «адміністративно-правове регулювання» традиційно здійснювалося через його механізм. Класичним визначенням у цій сфері є визначення В. К. Колпакова, який вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [3, с. 238]. Крім того, у наукових та навчально-методичних джерелах можна знайти й інші дефініції. Адміністративно-правовий механізм тлумачиться як сукупність адміністративно-правових засобів, які, впливаючи на управлінські відносини, організовують їх відповідно до завдань суспільства і держави; сукупність юридичних засобів, що мають адміністративно-правовий характер; об'єктом дії яких виступають управлінські відносини [4, с. 27]; самостійна система правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин, що дозволяє досягти необхідного результату - забезпечення правопорядку в справі функціонування

публічної адміністрації [5, с.56]. Існують і інші визначення механізму адміністративно-правового регулювання, але більша їх частина, прямо або опосередковано, вказує на наявність у його складі правових (юридичних) засобів.

Розглянемо тепер сутність цих правових (юридичних) засобів. Слід сказати, що з точки зору цитованого вище визначення С. С. Алексєєва, правові засоби - це весь діапазон правових феноменів різних рівнів з тією лише особливістю, що вони виділяються і розглядаються з позицій не потреб юридичної практики, а їх функціонального призначення, рис, що характеризують їх як інструменти розв'язання економічних і інших соціальних завдань [6, с.151]. Дане визначення, можливо, і передає сутність досліджуваної категорії, але не може служити фундаментом для побудови системи таких коштів (нагадаємо, система передбачає наявність єдиного керуючого / координуючого центру, але надзвичайно широко розуміти «весь діапазон правових феноменів різних рівнів» неминуче передбачає наявність декількох керуючих центрів, таким чином мова ніяк не може йти про систему). Разом з тим високу цінність, з нашої точки зору, має вказівка на спрямованість системи правового регулювання на вирішення певних соціальних завдань.

Чому важливо сприймати правові засоби як систему? Теорія соціальних систем вчить нас, що можливість збереження в суспільстві рівноваги, порядку, узгодженості вимагає застосування системного підходу. При цьому, як обґрунтував Т. Парсонс, суспільство є не тільки закритою (в певних сенсах), але і відкритою системою, в якій порядок можливо (і необхідно) постійно підтримувати за рахунок пошуку шляхів, умов, факторів його взаємодії з навколишнім середовищем. Соціальні системи у Т. Парсонса постають як відкриті системи, що знаходяться в ситуаціях постійного взаємообміну на входах і виходах в навколишнє середовище. Вони спочатку диференційовані на різні підсистеми, які також постійно залучені в процеси взаємообміну. У цьому сенсі соціальні системи і підсистеми утворюються за рахунок процесів соціальної взаємодії між діючими суб'єктами. Найважливіша особливість будь-якої системи - наявність у ній струк-

тури, під якою Т. Парсонс розуміє «сукупність щодо стійких стандартизованих відносин між елементами. А оскільки елементом соціальної системи є актор, то соціальна структура являє собою стандартизовану систему соціальних відносин між акторами» [7; 8]. При цьому, щоб кожна з систем нормально функціонувала, необхідно дотримання чотирьох системних вимог: а) кожна система повинна пристосовуватися до свого оточення (потреба адаптації); б) кожна система повинна мати значення (засоби) для досягнення цілей і мобілізації своїх ресурсів (потреба ціледосягнення або цілепокладання); в) кожна система повинна підтримувати свою єдність і внутрішню координацію своїх частин (потреба інтеграції); г) кожна система повинна прагнути до стану рівноваги (потреба до підтримки і дотримання ціннісного зразка системи) [7, 9].

Наявність чотирьох умов - адаптація, засоби, інтеграція, рівновага - навряд чи можливо для традиційного розуміння складу категорії «вплив», оскільки останній завжди залишиться зовнішнім. Однак існує інша правова категорія, яка якраз враховує чотири визначених вище системні вимоги. Ця категорія - правове регулювання.

Я. В. Лазур, який здійснив масштабне дослідження адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина, визначає правове забезпечення як здійснення державою за допомогою правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону, реалізацію і розвиток [10, с. 392].

Існують і інші точки зору. Так, пропонується визначати категорію правове забезпечення як науково обґрунтовану, послідовну систему правових та інших засобів, за допомогою яких громадянське суспільство і держава здійснює вплив на суспільні відносини, виходячи з черговості завдань, що виникають перед суспільством, і цілей, які вони переслідують, при цьому зазначені засоби поділяють на дві групи: правові та інші (неправові). Система правових засобів, по суті, являє собою правове регулювання за допомогою спеціально-юридичних засобів (нормотворчість, правореалізація, правозастосування, засоби індивідуального

правового регулювання, заходи примусового і заохочувального характеру). Групу інших засобів становить ряд забезпечувальних заходів: матеріально-технічного, організаційно-управлінського, кадрового, ідеологічного характеру [11; 12]. Як можна побачити з наведеного вище визначення, воно містить певне протиріччя між назвою і змістом: так, якщо забезпечення є правовим, то як в його складі можуть перебувати неправові засоби? Варто додати, що автором до складу правового забезпечення, відповідно до виділених ним заходів (засобів), включені матеріально-технічне, ідеологічне та інші види забезпечення. Як нам здається, зазначений підхід розмиває сутність як правового, так і інших видів забезпечення, безпідставно змішуючи їх, не акцентуючи уваги на їх необхідних і достатніх ознаках.

На нашу думку, заслуговує на увагу підхід авторів монографії «Інформаційна культура в Україні: правовий вимір», які побудували своє дослідження саме на аналізі сутності правового забезпечення, що розкривається через його механізм. Механізм правового забезпечення розуміється авторами як система правових явищ інструментального характеру, за допомогою яких суб'єкти діяльності досягають поставлених цілей. Такі правові засоби вони класифікують: а) за будовою (односкладові (заборона, дозвіл, зобов'язання) і багатоскладові (в яких поєднується кілька односкладових), б) за призначенням: регулятивні та охоронні; в) за спрямованістю: формуючі і обмежувальні; г) у залежності від сфери використання: публічно-правові та приватно-правові [12, с.65]. Безумовно, щодо доцільності включення в структуру механізму правового забезпечення тих чи інших елементів можна ще дискутувати, разом з тим для кожного окремого дослідження доцільним може бути вибір таких, що відрізняються один від одного елементів, якщо це сприятиме досягненню мети дослідження.

Ми повністю підтримуємо думку про доцільність розгляду сутності адміністративно-правового регулювання в рамках інструментального підходу в праві. Інструментальний підхід базується на наступних положеннях: 1) закон є правовим засобом; 2) застосовуючи правові засоби для досягнення мети, необхід-

но враховувати соціальні, економічні, історичні фактори, слід покладатися не тільки на формальну логіку, але й на загальновизнані правила або судову практику; 3) важливим є контекст (деталі конкретної юридичної ситуації); вміння відійти від усталених традицій, правил, поглядів; 4) право повинно прагнути до соціального результату, ефекту. Закон і судова практика повинні впливати не тільки на учасників судового процесу, а й на життя інших людей. Соціальний і економічний ефект повинен визначатися суспільними потребами; 5) вибір правових засобів визначає ефективність юридичної діяльності, залежить від рівня правосвідомості суб'єктів [13, с.33].

В аспекті побудови концепції адміністративно-правового регулювання доброчесності суддів основною перевагою інструментального підходу ми вважаємо прямий і досить відкритий характер зв'язку між метою (завданням) і наслідками застосування певних правових засобів, а також пріоритетність спрямування на конкретний результат, який має високий рівень соціальної значущості. Таким чином, адміністративно-правовий механізм регулювання доброчесності суддів буде включати систему правових засобів, спрямованих на створення оптимальної моделі поведінки суддів і закріплених у нормах адміністративного законодавства. У свою чергу, доброчесність суддів як предмет правового регулювання може розглядатися у трьох аспектах: як мета адміністративно-правового регулювання, бажана модель, на досягнення якої спрямована нормотворча та правозастосовна діяльність; як функціональний стан системи судової влади, унормування відносин якого здійснюється засобами адміністративного права; як окремих наслідок функціонування системи органів суддівського самоврядування та громадськості, які наділені повноваженнями щодо кваліфікаційної оцінки суддів та кандидатів на посади суддів.

Висновки. На підставі викладеного вище можна сформулювати поняття доброчесності суддів як предмету адміністративно-правового регулювання: це модель бажаного результату, функціональний стан системи судової влади та наслідок реалізації уповноваженими державою органами своєї компетенції у вигляді

ді високого ступеня відповідності закріплених в етичних стандартах та адміністративно-правових актах вимог реальній поведінці суддів.

Вважаємо, що напрямами подальших наукових розвідок мають стати визначення адміністративно-правового статусу Громадської ради доброчесності, недоліків правового регулювання, які призводять до гальмування її роботи, та підготовка пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності вказаного органу.

Література

1. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва: Юридическая литература, 1966. 326 с.
2. Шопіна І. М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055–1061. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11simvpr.pdf>.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Підруч. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
4. Макарейко Н.В. Административное право: Пособие для подготовки к экзаменам. Москва: Юрайт-Издат, 2003. 223 с.
5. Павлюк А.В. К вопросу о понятии механизма административно-правового регулирования. *Право. Экономика. Безопасность*. 2015. № 1. С. 54-57.
6. Алексеев С.С. Теория права. М.: Изд-во БЕК, 1994. 224 с.
7. Зборовский Г.Е. История социологии: современный этап: учеб. для вузов. Сургут: РИО СурГПУ, 2015. 259 с.
8. Парсон Т. О структуре социального действия. Новосибирск: Дарнт, 2001. 137 с.
9. Парсонс Т. Избранное. Москва: МНГТУ, 1997. 456 с.
10. Лазур Я. В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398 URL: <http://forumprava.pp.ua/page-5.html>.
11. Арзамаскин А.Н. Определение понятия «правовое обеспечение»: постановка проблемы. *Наука и школа*. 2016. №5. С.47-52.
12. Інформаційна культура в Україні: правовий вимір. Монографія / За заг. ред. К. І. Белякова. Київ: КВІЦ, 2018. 169 с.
13. Бреднева В.С. Инструментальная теория права в российском правоведении. *Грамота*. 2015. №10. С.32-34.