

Терехова О.Ю.

Сумський державний університет

ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОКРУЖНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Статтю присвячено визначенню юридичних гарантій діяльності окружних адміністративних судів в Україні як суб'єктів адміністративного права. Розглянуто зміст понять «гарантії», «юридичні гарантії», «юридичні гарантії діяльності суду». Розкрито існуючі наукові підходи щодо класифікації юридичних гарантій діяльності судів. Зважаючи на положення наукової доктрини та особливості діяльності окружних адміністративних судів, виокремлено належне організаційне, фінансове, матеріальне, інформаційне забезпечення як юридичну гарантію діяльності таких судів. Наголошено на необхідності розмежовувати інформаційне забезпечення діяльності судів та інформатизацію судів, яка є процесом створення умов для задоволення інформаційних потреб на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів, інформаційних технологій. Визначено, що діяльність окружних адміністративних судів як суб'єктів адміністративного права неможлива без впорядкування на законодавчому рівні взаємозв'язків між цими судами та іншими суб'єктами, що також має бути однією з юридичних гарантій діяльності останніх. Акцентовано увагу на такій юридичній гарантії діяльності окружних адміністративних судів, як урегулювання процедури обрання суддів на адміністративні посади, звільнення їх і притягнення до відповідальності, що обумовлено важливою роллю голови суду та його заступника в адміністративних правовідносинах суду з іншими суб'єктами. Виокремлено запровадження єдиного механізму оцінювання роботи суду без втручання у сферу управління правосуддям серед переліку юридичних гарантій діяльності окружних адміністративних судів як суб'єктів адміністративного права. Розглянуто положення Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки. Розкрито недоліки юридичних гарантій діяльності адміністративних судів як суб'єктів адміністративного права та напрямки їх усунення.

Ключові слова: гарантії, юридичні гарантії, суд, адміністративний суд, забезпечення, взаємодія, оцінювання.

Постановка проблеми. Важливе значення для виконання покладених на суди завдань мають закріплені на законодавчому рівні юридичні гарантії їх діяльності. Вказані юридичні гарантії впливають на багато аспектів діяльності судів в Україні, пов'язаних не лише з відправленням правосуддя, але й з їхньою участю в адміністративно-правових відносинах з іншими суб'єктами з питань належної організації їхньої діяльності та забезпечення відповідними ресурсами. Враховуючи викладене, юридичні гарантії діяльності окружних адміністративних судів в Україні як суб'єктів адміністративного права не є винятком, тому визначення їхнього переліку та особливостей є актуальним.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналіз останніх наукових публікацій свідчить, що питання юридичних гарантій діяльності судів розглядалося у працях Авдеєнка А.В., Антипова І.Л., Марочкіна І.С., Петренка І.В., Шатерні-

кова М.І. та інших, але науковці акцентують увагу на юридичних гарантіях судів як суб'єктів судової системи, часто залишаючи осторонь юридичні гарантії їхньої діяльності як суб'єктів адміністративного права. Тому юридичні гарантії діяльності судів як суб'єктів адміністративного права потребують додаткового дослідження.

Постановка завдання. Мета дослідження – визначення юридичних гарантій діяльності окружних адміністративних судів в Україні як суб'єктів адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вивчення юридичних гарантій діяльності окружних адміністративних судів в Україні доцільно розпочати з визначення таких понять як «гарантії», «юридичні гарантії», «юридичні гарантії діяльності судів» тощо.

Глумачний словник визначає гарантію як поруку, забезпечення, заставу, умову, що забезпе-

чує що-небудь. Гарантувати означає певним чином забезпечувати, захищати, охороняти [1, с. 344]. Юридичні гарантії є самостійним видом системи гарантій, які стають власне юридичними лише через юридичну форму шляхом їх закріплення в нормах права [2, с. 232].

Щодо юридичних гарантій діяльності судів, то ними є система заходів та умов, визначена в положеннях нормативно-правових актів, що встановлюють правові засади функціонування цих органів державної влади, направлених на неприпустимість незаконного втручання в їхню діяльність і в діяльність їхніх посадових осіб – суддів [3, с. 308].

На думку М. І. Шатернікова, юридичними гарантіями діяльності судів є: законність; рівність; незалежність; неупередженість; незмінюваність суддів; незмінюваність складу суду; позапартійність; недоторканість; функціонування автоматизованої системи документообігу суду; державний захист [4, с. 144]. За І. Є. Марочкіним, існує три підсистеми принципів судової влади: інституціональна (загальні принципи судової влади); функціональна (принципи правосуддя); організаційна (принципи організації системи судових органів або принципи судоустрою) [5].

А. В. Авдеєнко поділяє юридичні гарантії діяльності судів на групи: 1) функціональні, що сприяють прийняттю обґрунтованого й неупередженого рішення у справі (недоторканність та імунітет судді, самостійність та незалежність судів, незмінюваність судді, недоторканість судді, таємниця ухвалення судового рішення, заборона втручання у здійснення правосуддя, рівність усіх громадян перед законом і судом, обов'язковість судових рішень та інші); 2) забезпечувальні, що створюють для суддів належні умови роботи (окремий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установлений законом; належне матеріальне та соціальне забезпечення судді; функціонування органів суддівського самоврядування; інформаційне та кадрове забезпечення судів; визначення основних засад взаємодії судів між собою та з органами державної влади та місцевого самоврядування) [6, с. 10]. Ця класифікація дозволяє розмежувати гарантії діяльності окружних адміністративних судів як суб'єктів відправлення правосуддя та як суб'єктів адміністративного права.

На думку І. Л. Антипової, доцільно виділяти декілька груп юридичних гарантій діяльності вищих спеціалізованих судів в Україні:

1) функціонально інституційні гарантії вищих спеціалізованих судів у системі судоустрою; 2) гарантії правового статусу суддів вищих спеціалізованих судів; 3) гарантії організаційної автономності вищих спеціалізованих судів; 4) процесуальні гарантії під час розгляду спеціальних категорій справ [7, с. 14].

Зважаючи на наукові положення та особливості діяльності окружних адміністративних судів, до першочергових юридичних гарантій діяльності останніх варто віднести їхнє належне організаційне, фінансове, матеріальне, інформаційне забезпечення, оскільки від цього залежить не лише якість відправлення ним правосуддя, але й здійснення ними повноважень як суб'єктів адміністративного права. Однак у Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затвердженій Указом Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021 (далі – Стратегія), вказано на неефективність системи фінансового, матеріально-технічного та соціального забезпечення гарантій незалежності судової влади [8].

Є. В. Чаку відмічає, що поняття «забезпечення судів» є гнучким і зазвичай у використанні його розуміють як створення умов для реалізації суддями своїх повноважень. У законодавстві для об'єднання кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного та іншого характеру забезпечення використовується термін «організаційне забезпечення» [9, с. 182].

У ст. 146 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» передбачено, що забезпечення функціонування судової влади передбачає: 1) окреме визначення і Державному бюджеті України видатків на утримання судів не нижче рівня, що забезпечує можливість повного й незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону; 2) законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування судів; 3) гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів [10].

Водночас аналіз останніх публікацій та досліджень свідчить, що організаційне забезпечення судів недосконале. Так, О. В. Щерблюк вважає необхідним удосконалення системи фінансового та матеріально-технічного забезпечення судоустрою, адже: а) система фінансування судової влади має відображати її потреби, щоб мати можливість належно приймати рішення з тим обсягом справ, які є у провадженні; б) система фінансування судів має бути простою, прозорою та відповідати публічним звітам, які суд раз на рік оприлюднює; в) судові органи повинні при-

ймати участь у всіх етапах бюджетного процесу та відповідати за фінансове управління судами окремо і в цілому в межах бюджетів, призначених їм; г) бажаним є зменшення витрат на утримання органів і установ судової системи, що має бути збалансованим, з врахуванням базових потреб забезпечення організації судоустрою, зменшення фінансування яких є недопустимим [11, с. 152–153]. Науковцем навіть запропоновано прийняти Закон України «Про порядок фінансування судової влади в Україні». Хоча така пропозиція є спірною, зважаючи на можливість указанного акту створити додаткові перешкоди у фінансуванні діяльності суду, на імовірність дублювання положеннями цього акту норм законів України «Про державну службу», «Про оплату праці», «Про судоустрій та статус суддів», якими вже врегульовано питання суддівської винагороди та оплати праці працівників суду. Тому прийняття цього закону обумовить необхідність визначити пріоритетність його положень поряд із вищезазначеними нормативно-правовими актами.

Переходячи до інформаційного забезпечення, варто підкреслити, що це процес накопичення, систематизації і доставки інформації до інформаційного споживача [12, с. 191]. За загального уявлення про судову діяльність видами інформаційного забезпечення діяльності судів є інформаційне забезпечення судочинства та судового адміністрування [13, с. 113].

І. Л. Антипова, крім інформаційного забезпечення як складника однієї із юридичних гарантій діяльності окружних адміністративних судів, виділяє таку юридичну гарантію, як створення умов для розвитку інформаційних технологій у діяльності вищих спеціалізованих судів [7, с. 15]. Дійсно, інформаційне забезпечення ширше за інформатизацію як сукупність взаємопов'язаних процесів, спрямованих на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів, інформаційних технологій, побудованих на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки [14, с. 364].

Інформаційне забезпечення діяльності судів в Україні не можна вважати досконалим. За О. В. Щерблюк, недостатніми є інвестиції у розвиток програмного забезпечення, інфраструктуру з метою задоволення громадської думки й користувачів судових послуг [11, с. 166], а в Стратегії також йдеться про недостатній рівень упровадження цифрових технологій під час здійснення

правосуддя, хоча серед заходів вирішення проблеми виокремлено розвиток електронного судочинства [8].

Розглядаючи юридичні гарантії діяльності окружних адміністративних судів в Україні, особливо увагу доцільно приділити також тому, яким чином держава гарантує взаємодію вказаних судів з іншими суб'єктами. На жаль, узагальнення положень законодавства і наукової доктрини дають підстави зробити висновок, що законодавець навіть нормативно не забезпечує взаємодію окружних адміністративних судів з іншими суб'єктами. Тому юридичною гарантією їхньої діяльності як суб'єктів адміністративного права має бути закріплення порядку взаємодії вказаних судів з іншими суб'єктами.

Важливість виокремлення цієї юридичної гарантії обумовлюється тим, що правовий статус суду визначається характером взаємозв'язків: у системі судів – між судами загальної і конституційної юрисдикції та між судами загальної юрисдикції; у системі органів судової влади – між судами, Державною судовою адміністрацією України, Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, Національною школою суддів України, органами суддівського самоврядування [15, с. 7]. Водночас особлива роль у діяльності окружного адміністративного суду як суб'єкта адміністративного права належить голові суду, наділеному управлінськими функціями, який взаємодіє із керівником апарату суду, зборами суддів, Державною судовою адміністрацією України та (або) її територіальними підрозділами, Вищою радою правосуддя України, керівництвом вищих судів тощо. Тому, якщо говорити про адміністративно-правовий статус окружного адміністративного суду, то його реалізація неможлива без впорядкування на законодавчому рівні взаємозв'язків між цим судом та іншими суб'єктами.

Зважаючи на важливу роль голови окружного адміністративного суду у відносинах останнього з іншими суб'єктами, юридичною гарантією його діяльності є врегулювання процедури обрання суддів на адміністративні посади, звільнення з них і притягнення до відповідальності. На думку О. В. Щерблюк, необхідним є: врегулювання питання виконання обов'язків голови суду під час утворення нового суду та за відсутності можливості проведення зборів суддів; виключення з переліку підстав для звільнення суддів з адміністративних посад таких категорій, як «триваюче невиконання своїх обов'язків», «систематичне порушення закону», «одноразове грубе

порушення закону»; запровадження висловлення недовіри голові суду або його заступнику як нової підстави для звільнення суддів із адміністративних посад [11, с. 140].

Зважаючи на існуючі проблеми, Стратегією передбачено запровадження порядку призначення Вищою радою правосуддя суддів на адміністративні посади в судах із переліку кандидатур, які розглядалися на зборах суддів, у випадку тривалого необрання зборами суддів голови суду чи його заступника [8]. Водночас очевидно, що питання порядку виконання обов'язків голови суду за утворення нового суду залишається відкритим.

Щодо виключення категорій «триваюче невиконання своїх обов'язків», «систематичне порушення закону» та «одноразове грубе порушення закону» з переліку підстав для звільнення суддів з адміністративних посад, то в запропонованій новій редакції ч. 5 ст. 20 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» передбачено, що триваюче незадовільне виконання обов'язків голови суду, заступника голови суду, систематичне або грубе одноразове порушення закону за їх виконання, має обов'язково бути встановлено рішенням дисциплінарного органу чи суду [17]. У новій редакції ст. 109 вказаного акту дисциплінарний орган мотивованим рішенням може визнати дисциплінарний проступок судді грубим чи систематичним нехтуванням обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді [16]. Але не конкретизовано, що є «грубим чи систематичним нехтуванням обов'язками»; це негативно позначається на можливості суб'єкта, щодо якого відкрито дисциплінарну справу, захищати свої інтереси та надає дисциплінарному органу право визнавати різні дисциплінарні проступки грубим чи систематичним порушенням обов'язків. Крім того, не вказано про суддів на адміністративних посадах, що дає підстави зробити висновок, що вони стосуються лише суддів. Тому потребує узгодження ч. 5 ст. 20 та ст. 109 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» або ж закріплення діянь голови суду та його заступників як триваюче невиконання своїх обов'язків, систематичне порушення закону, одноразове грубе порушення закону.

Говорячи про закріплення такої підстави звільнення голови суду чи його заступника з адміністративної посади, як висловлення недовіри, зазначимо, що за визначенням І. В. Назарова, право висловити недовіру голові суду, яке є в суддів Вер-

ховного Суду України (ст. 41 Закону України «Про судоустрій та статус суддів») та відсутнє в інших судах, порушує важливий принцип судоустрою – єдність судової системи [17, с. 285]. Незважаючи на те, що Закон України «Про судоустрій та статус суддів» прямо не передбачає «висловлення недовіри» голові суду чи його заступнику як підставу для їх звільнення з адміністративної посади, у ст. 20 йдеться про те, що голова та заступники місцевого, апеляційного, вищого спеціалізованого судів можуть бути достроково звільнені з посади за ініціативою не менш як 1/3 від загальної кількості суддів відповідного суду шляхом таємного голосування та не менш як 2/3 суддів цього суду [10]. Тобто судді місцевого суду можуть достроково припинити повноваження голови суду. Відповідно ми не погоджуємося з пропозицією про запровадження висловлення недовіри голові суду та його заступнику як підстави для їх дострокового звільнення.

Серед юридичних гарантій діяльності окружних адміністративних судів ми пропонуємо також виділяти запровадження єдиного механізму оцінювання роботи суду без втручання у сферу управління правосуддям. Оскільки діяльність суду охоплює як правосуддя, так і управлінські процеси, тобто практичну діяльність осіб, які обіймають адміністративні посади, що полягає в технологічному процесі підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень, спрямованих на належне функціонування суду з метою забезпечення ефективного здійснення правосуддя [18], то цілком очевидно, що оцінюватися повинно не лише виконання обов'язків суддями, але й особами, які обіймають адміністративні посади. Доцільність виокремлення цієї юридичної гарантії підтверджується тим, що Система оцінювання роботи суду затверджена Рішенням Ради суддів України № 28 від 02.04.2015 р. як внутрішній інструмент судового адміністрування, що застосовується для діагностики ситуації у конкретному суді з метою визначення реалістичних та ефективних заходів щодо усунення існуючих проблем, які передбачає модуль оцінювання «Судове адміністрування».

Висновки. Отже, на законодавчому рівні відсутній перелік юридичних гарантій діяльності окружних адміністративних судів в Україні як суб'єктів адміністративного права. Однак, зважаючи на наукові підходи та положення законодавства, пропонуємо серед юридичних гарантій діяльності таких судів виділяти: належне організаційне, фінансове, матеріальне, інформаційне забезпечення їхньої діяльності; створення умов

для розвитку інформаційних технологій у їхній діяльності; впорядкування на законодавчому рівні взаємозв'язків між судом та іншими суб'єктами; врегулювання процедури обрання суддів на адмі-

ністративні посади, звільнення з цих посад і при-тягнення до відповідальності; запровадження єдиного механізму оцінювання роботи суду без втручання у сферу управління правосуддям.

Список літератури:

1. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. Москва: Гос. изд. иностр. и нац. словарей, 1956. 699 с.
2. Доценко О.С. Юридичні гарантії законності у сфері запобігання організованій злочинності в Україні. *Національний вісник Академії внутрішніх справ України*. 2017. № 3 (104). С. 231–240.
3. Петренко І.В. Характеристика юридичних гарантій діяльності судів. *Форум права*. 2017. № 5. С. 305–310.
4. Шатерніков М.І. Господарські суди у системі суб'єктів адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.07. Суми. 2017. 207 с.
5. Організація судової влади в Україні : навч. посіб.; за ред. : І.Є. Марочкін, Н.В. Сібільова. Харків: Право, 2009. 184 с.
6. Авдеєнко А.В. Система юридичних гарантій забезпечення діяльності судів. *Форум права*. 2014. № 2. С. 6–11.
7. Антипова І.Л. Адміністративно-правовий статус Вищих спеціалізованих судів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.07. Київ, 2021. 22 с.
8. Про затвердження Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки: Указ Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2312021-39137>.
9. Чаку Є.В. Проблеми кадрового та матеріально-технічного забезпечення адміністративного судочинства. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 182–186.
10. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 31. Ст. 545.
11. Щерблюк О.В. Організаційні основи судоустрою в Україні: дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.07. Київ, 2021. 253 с.
12. Волошина В.А. Науково-консультативне забезпечення діяльності Верховного Суду України: дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.10. Київ, 2016. 256 с.
13. Раца В.А. Гносеологічний аспект поняття «інформаційне забезпечення діяльності суду». *Вісник кримінального судочинства*. 2016. №3. С. 109–115.
14. Єльцов В.О. Сутність інформаційного забезпечення діяльності судів. *Форум права*. 2010. № 4. С. 364–368.
15. Баронін Д.Б. Правовий статус суду в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.10. Харків, 2015. 22 с.
16. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законів» (щодо дисциплінарної відповідальності суддів). URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/New_Justice_Comparative_Table_Draft_Law_Judicial_Discipline_UKR.pdf.
17. Назаров І. В. Питання забезпечення єдності судової системи України. *Теорія і практика правознавства : електр. наук. фахове вид. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого»*. 2012. № 1 (2). С. 281–291.
18. Дудченко О. Ю. Про понятійний апарат у сфері адміністрування в судовій системі. URL: http://nauka.nulau.org.ua/download/el_zbirmik/1/Dudchenko.pdf.

Terekhova O.Yu. LEGAL GUARANTEES OF ACTIVITY OF DISTRICT ADMINISTRATIVE COURTS IN UKRAINE AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW

The article is devoted to the definition of legal guarantees for the activities of district administrative courts in Ukraine as subjects of administrative law. The meaning of the concepts "guarantees", "legal guarantees", "legal guarantees of court activity" is considered. Existing scientific approaches to the classification of legal guarantees of court activity are revealed. Taking into account the provisions of scientific doctrine and peculiarities of the activity of district administrative courts, proper organizational, financial, material, informational support is singled out as a legal guarantee of the activity of such courts. Emphasis is placed on the need to distinguish between information support of courts and informatization of courts, which is the process of creating conditions to meet information needs through the creation, development and use of

information systems, networks, resources, information technology. It is determined that the activity of district administrative courts as subjects of administrative law is impossible without regulating at the legislative level the relationship between these courts and other entities, which should also be one of the legal guarantees of the latter. Emphasis is placed on such legal guarantees of district administrative courts as regulation of the procedure for electing judges to administrative positions, dismissal from them and bringing them to justice, due to the important role of the court chairman and his deputy in administrative relations with other entities. The introduction of a single mechanism for evaluating the work of the court without interfering in the field of justice management is highlighted among the list of legal guarantees for the activities of district administrative courts as subjects of administrative law. The provisions of the Strategy for the Development of the Justice System and Constitutional Judiciary for 2021–2023 are considered. The shortcomings of the legal guarantees of the activity of administrative courts as subjects of administrative law and the directions of their elimination are revealed.

Key words: *guarantees, legal guarantees, court, administrative court, provision, interaction, evaluation.*