DOI: 10.32844/2222-5374-2020-103-1.14**УДК: 342.95 (477)****Віговський С. І.,***здобувач Науково-дослідного інституту публічного права*

АКТУАЛЬНІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЦЕВИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена виявленню, узагальненню та систематизації основних актуальних адміністративно-правових проблем здійснення контролю за діяльністю місцевих судів в Україні, що потребують вирішення в процесі реалізації запланованої на 2021 рік судово-правової реформи. До основних таких проблем автором віднесено проблеми: недосконаlostі чинного законодавства про судоустрій і статус суддів, що знижує юридичну визначеність діяльності місцевих судів; відсутності ефективного правового режиму контролю за діяльністю місцевих судів; неналежного фінансування державою місцевих судів і суб'єктів контролю за діяльністю цих судів; формалізму контролю за діяльністю місцевих судів; високої частоти судово-правових реформ та їх «відірваності» від реальних потреб оптимізації контролю за діяльністю судів загалом та місцевих судів, зокрема. У висновках до статті наголошується на тому, що ефективність діяльності суду в Україні може бути досягнута в тому разі, коли в державі у належній мірі буде функціонувати механізм забезпечення діяльності суду (правового, кадрового, матеріально-технічного, фінансового забезпечення), а діяльність суду буде підлягати збалансованому контролю, що не уособлюватиме інструмент впливу на здійснення в країні правосуддя. Крім того, автором пропонується у процесі запланованої судово-правової реформи 2021 року вирішити значну частину виявлених у цій науковій статті проблем шляхом прийняття проектів законів України «Про контроль за діяльністю суду» та «Про вдосконалення діяльності системи правосуддя».

Ключові слова: діяльність місцевого суду, контроль, місцевий суд, реформа, система правосуддя, суб'єкт контролю.

Статья посвящена комплексному выявлению, обобщению и систематизации основных актуальных административно-правовых проблем осуществления контроля за деятельностью местных судов в Украине, требующих решения в процессе осуществления запланированной на 2021 год судебной реформы. К основным таким проблемам автором отнесены проблемы: несовершенство действующего законодательства о судостроительстве и статусе судей, снижающее юридическую определенность деятельности местных судов; отсутствие эффективного правового режима контроля за деятельностью местных судов; ненадлежащее финансирование государством местных судов и субъектов контроля за деятельностью судов; формализм контроля за деятельностью местных

судов; высокая частота судебно-правовых реформ и их «оторванность» от реальных потребностей оптимизации контроля за деятельностью судов в целом и местных судов, в том числе. В выводах к статье подчёркивается, что эффективность деятельности суда в Украине может быть достигнута в том случае, когда в государстве в должной мере будет функционировать механизм обеспечения деятельности суда (правового, кадрового, материально-технического, финансового обеспечения), а деятельность суда будет подлежать сбалансированному контролю, что не будет олицетворять инструмент влияния на осуществление в стране правосудия. Кроме того, автором предлагается в процессе запланированной судебно-правовой реформы 2021 года решить значительную часть выявленных в этой научной статье проблем путём принятия проектов законов Украины «О контроле за деятельностью суда» и «О совершенствовании деятельности системы правосудия».

Ключевые слова: деятельность местного суда, контроль, местный суд, реформа, система правосудия, субъект контроля.

Актуальність теми. Контроль за діяльністю місцевих судів – це регламентована адміністративним законодавством систематична публічна діяльність уповноважених суб'єктів, що без шкоди принципу незалежності суду та самостійності суддів спрямована на: отримання актуальної, повної та об'єктивної інформації про стан виконання місцевими судами організаційних завдань і функцій; вчасне виявлення у діяльності місцевого суду прогалин і порушень, сукупності факторів, які сприяли появі цих недоліків; оптимальне усунення та запобігання відхиленням (причинам цих відхилень) у діяльності місцевих судів від встановленої норми діяльності таких судів. З цього випливає, що загальне соціально-правове та адміністративно-правове значення контролю за діяльністю місцевих судів виявляється у тому, що він: 1) є особливою гарантією належного функціонування цих судів (забезпечення правопорядку в діяльності місцевих судів); 2) дозволяє вчасно ідентифікувати проблеми в діяльності місцевих судів (чи до моменту їх виникнення) та відреагувати на ці проблеми до того моменту, коли вони набудуть критичної форми (чи тоді, коли проблеми ще не виникли – створити бар'єри для їх виникнення); 3) дозволяє акумулювати об'єктивні дані про діяльність суду та сформувати обґрунтовані висновки про подальші шляхи вдосконалення чинного законодавства у частині норм, що регулюють діяльність місцевого суду.

Таким чином, належне здійснення контролю за діяльністю місцевих судів створює умови для належного функціонування суду, забезпечує незалежність і самостійність судової влади, сприяє доступу людини і громадянина до суду. Закономірним чином наявність проблем в здійсненні такого контролю можна розглядати в якості загрози для існування України в якості правової та демократичної держави. Поряд із тим, практика функціонування суб'єктів контролю за діяльністю місцевих судів свідчить про те, що вони діють, попри численні перешкоди, що заважають практичному досягненню мети вказаного контролю. Попри це слід констатувати, що останні судово-правові реформи не були спрямовані на якісне вирішення таких проблем, а тому ці проблеми потребують виокремлення, система-

тизації, наукового осмислення та подальшого вирішення у рамках запланованої судово-правової реформи 2021 року.

Аналіз наукової літератури та раніше невинішені питання. Окремі проблемні аспекти здійснення контролю за діяльністю судів (зокрема, й місцевих судів) в Україні вже у тій чи іншій мірі досліджували Р. М. Аюпова, А. Л. Борко, Т. Б. Логоза, О. М. Остапенко, П. П. Порошук, І. Д. Прошутя, А. В. Сагун, Д. Ю. Шпенів та інші вітчизняні науковці. Поряд із тим, слід констатувати, що на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження адміністративно-правових проблеми здійснення контролю за діяльністю місцевих судів, що враховують останні проблеми здійснення відповідної діяльності щодо вказаних суб'єктів.

Відтак, **метою** цієї наукової статті є виявлення, узагальнення та систематизація основних адміністративно-правових проблем здійснення контролю за діяльністю місцевих судів, що потребують вирішення в процесі здійснення запланованої на 2021 рік судово-правової реформи. Ця мета досягатиметься шляхом вирішення таких завдань: 1) виокремити та систематизувати основні проблеми здійснення контролю за діяльністю місцевих судів; 2) проаналізувати виявлені проблеми; 3) сформулювати загальні пропозиції щодо вирішення окреслених проблем.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження сутності та адміністративно-правових засад контролю за діяльністю місцевих судів в Україні вказують на те, що по сьогоднішній день відповідний контроль залишається не лише малодослідженим та досить складним теоретичним і практичним питанням, але й також питанням, що характеризується численними проблемами, котрі потребують нагального вирішення. До основних таких проблем можемо віднести наступні актуальні адміністративно-правові питання здійснення контролю за діяльністю місцевих судів в Україні:

1. Проблема недосконалості чинного законодавства України про судоустрій і статус суддів, що знижує юридичну визначеність діяльності місцевих. Серед основних недоліків чинного законодавства в окресленому питанні слід назвати недостатність визначення (як правило, визначаються у межах загальних норм чи взагалі не визначаються в законодавстві): 1) правового статусу голови місцевого суду, його заступників, підрозділів місцевого суду, їх керівників, працівників суду загалом; 2) кадрових процесів у місцевому суді; 3) чіткого обсягу повноважень (обов'язків) кадрового складу місцевого суду, форм, способів і засобів реалізації цих повноважень (обов'язків), а також критеріїв визначення реалізації цих повноважень (обов'язків) в якості задовільних чи незадовільних; 4) взаємодії місцевого суду із громадянським суспільством тощо. Низка цих та інших проблем обумовлена наступними факторами: 1) численні зміни законодавства (як у межах судово-правових реформ, так і поза цими реформами) не завжди здійснюються з урахуванням актуальних проблем правового регулювання функціонування місцевого суду; 2) зміни законодавства, не вирішивши попередні нормативні проблеми ускладнюють ці проблеми чи обумовлюють виникнення нових проблем. Показовим прикладом вказаного є обумовлена вітчизняним законодавцем ситуація, коли здійснення прогресивної, проєвропейської судово-правової

реформи 2016 року призвело до того, що з грудня 2019 року по сьогодні в Україні не функціонує ВККСУ. Таким чином вже тривалий час Комісія не виконує свої обов'язки, що негативним чином позначається також і на місцевих судах, в яких спостерігається кадрова криза.

Вказане підтверджує, що недосконалість законодавства України про судоустрій і статус суддів становить серйозну загрозу для забезпечення незалежності суддів та обумовлює собою перешкоди для: 1) належного виконання суддями своїх процесуальних та непроцесуальних (не пов'язаних із безпосереднім відправленням правосуддя) повноважень; 2) ефективного функціонування суду; 3) оперативної реалізації будь-ким прав на доступ до суду та на справедливий суд. Як наслідок, недоліки чинного законодавства унеможливають належне функціонування місцевого суду.

За вказаних обставин суб'єкти контролю за діяльністю місцевих судів фактично контролюють належне виконання функцій тими, хто об'єктивно неспроможний виконувати свої адміністративно-правові функції у відповідності до вимог законодавства. У такому разі в процесі контролю: 1) повинні підмічатись такі факти, систематизуватися й формулюватися відповідні проекти дій, що вирішуватимуть виявлені проблеми; 2) не здійснювати заходи негативного впливу на підконтрольних суб'єктів, котрі об'єктивно не мали змоги належним чином виконувати свої обов'язки у силу наявних недоліків чинного законодавства. Однак, вказане є можливим у тому разі, коли суб'єкт контролю знаходиться поза межами структури місцевого суду та діє у відповідності до норм законодавства, що не містять концептуальних і технічних недоліків, які нівелюють важливість діяльності такого суб'єкта.

2. Проблема відсутності ефективного правового режиму контролю за діяльністю місцевих судів. Правовий режим контролю за діяльністю місцевих судів є порядком правового регулювання, що визначає усі аспекти здійснення контролю за діяльністю місцевих судів в Україні. При цьому, вказуючи на те, що відповідний правовий режим на сьогодні є неефективним і це становить собою серйозну проблему належного здійснення контролю за діяльністю вказаних суб'єктів, нами маються на увазі такі проблеми:

1) нормативна проблема. Конкретизуючи цю проблему, як проблему достатності та якості норм і стандартів правового регулювання здійснення відповідного контролю, зауважимо, що у цьому сенсі мова йде переважно про:

а) відсутність загального нормативно-правового акту, в якому визначались би: сфера контролю за діяльністю місцевих судів, що логічним чином окреслювалась би об'єктом і предметом контролю; коло підконтрольних суб'єктів у межах контролю за діяльністю місцевих судів; система суб'єктів контролю за діяльністю місцевих судів та їх правовий статус у контексті об'єктів і предметів відповідного контролю; форми, порядки здійснення відповідного контролю та методи контролю, які можуть застосовуватись у тих чи інших випадках; особливості оскарження дій контролюючих суб'єктів та притягнення їх до юридичної відповідальності за неналежне використання інструментів

контролю; юридичні наслідки здійснення контролю за діяльністю місцевих судів;

б) відсутність чіткої методики та критеріїв оцінювання контролюючим суб'єктом діяльності місцевого суду, а також переліку вимог до відповідного контролю. За таких обставин суб'єкт контролю має практично необмежену свободу дій, що потребує вирішення у процесі вдосконалення існуючого правового режиму контролю за діяльністю місцевих судів.

2) інституційна проблема. Конкретизуючи таку проблему зазначимо, що особливо актуальними її виявами є:

а) відсутність нормативним чином визначеного кола суб'єктів контролю за діяльністю місцевих судів, прозорого переліку їхніх повноважень (та інших елементів їх правового статусу загалом). Несистемний підхід до окреслення відповідних суб'єктів, використаний у чинному законодавстві, призводить до того, що на практиці не всі контролюючі суб'єкти розуміють обсяг своїх контрольних повноважень, випадки, коли ці повноваження повинні реалізовуватись. Так само окреслений стан справ ускладнює процес системного вдосконалення зазначеного правового режиму контролю;

б) триваюче блокування діяльності ВККСУ. Вітчизняна учена А. В. Попик цілком справедливо зауважує, що «ті чи інші обставини, які перешкоджають якісному та ефективному функціонуванню Комісії, призводять до того, що вся система правосуддя держави не спроможна функціонувати належним чином. Це є цілком закономірним, адже здебільшого саме від рішень ВККСУ залежить подолання поточної кадрової кризи у суддівському корпусі, вчасне переведення, відрядження суддів, кваліфікування суддів тощо» [1, с. 110]. Зокрема, слід зазначити, що після завершення роботи попереднього складу Комісії в системі правосуддя було сформовано кадровий резерв, і за рекомендацією Вищої ради правосуддя голова держави призначив 204 судді (із 400 осіб, які знаходяться у резерві), які прибули у відповідні суди, однак по сьогодні не можуть здійснювати правосуддя [2];

3) проблема т. зв. «демократичного контролю». Відсутність нормативних стандартів здійснення громадськістю контролю діяльності суду загалом та місцевих судів, зокрема, призводить до того, що у результаті здійснення «громадськими активістами» «контрольних дій» досить часто відбувається дестабілізація діяльності суду, а також розширюється обсяг ризиків національної безпеки, що неприпустимо у суверенній, правовій та демократичній державі.

3. Проблема неналежного фінансування державою місцевих судів і суб'єктів контролю за діяльністю цих судів. Складність цієї проблеми виявляється щонайменше у наступному: 1) працівники суду не можуть виконувати свої обов'язки взагалі чи не в повній мірі через брак матеріально-технічного забезпечення місцевого суду; 2) працівники суду невчасно отримують заробітну плату, що разом із дефіцитом матеріально-технічних ресурсів і неналежним забезпеченням гідним умов служби, популяризацією через ЗМІ та в суспільстві думки про абсолютну недобросовісність суддів і працівників суду, постають негативними чинниками, котрі суттєво знижують мотивацію до належного виконання покладених на цих осіб

обов'язків; 3) контролюючий суб'єкт перебуває в «інформаційному полі», переважаному даними про неналежне виконання повноважень головами місцевих судів, їх заступниками, іншими працівниками суду; 4) пропозиції контролюючого суб'єкту щодо вирішення проблем неналежної діяльності місцевого суду, що обумовлені недофінансуванням системи правосуддя, є формальними, адже не призводять до реальних дій з боку держави.

Додатково слід мати на увазі й те, що суб'єкти контролю за діяльністю місцевих судів у переважній мірі є елементами системи правосуддя, котра, як вже було встановлено, є недофінансованою. Отже, можемо вести мову про те, що контроль за діяльністю місцевих судів, як контроль за суб'єктом, що не спроможний через брак фінансів виконувати свої обов'язки, здійснюється суб'єктом, котрий об'єктивно унеможливлений здійснювати відповідну діяльність, коли потребується використання відсутнього чи дефіцитного ресурсу (в наслідок неналежного фінансування системи правосуддя). Наприклад, у межах контрольної процедури підготовки, затвердження та своєчасного оновлення нормативно-правових актів, що стосуються діяльності місцевого суду, його структурних підрозділів, посадових інструкцій працівників суду тощо потребується використання актуальної бази нормативно-правових актів. Однак, на сьогоднішній день, як вже нами було встановлено у підрозділі 2.4 дисертації, суб'єкти контролю не мають доступу до цих баз даних, адже вони є платними.

4. Проблема формалізму контролю за діяльністю місцевих судів. Цей формалізм у практичній дійсності виявляється насамперед у тому, що: 1) суб'єкт контролю: а) фіксує контрольну діяльність лише «на рівні документів» (тобто, фіктивно), не здійснюючи при цьому в дійсності необхідних контрольних процедур (або ж здійснює їх в неналежному вигляді); б) аналізуючи в ході своєї діяльності об'єкт і предмет контролю, не завжди розуміє повною мірою відповідний об'єкт і предмет, а також критерії їх оцінювання, сутність і процедуру оцінювання (особливо в умовах недофінансування системи правосуддя, кадрової кризи), а також не завжди може ефективно користуватися отриманими в процесі контрольної діяльності даними; в) не формує в цілому або ж в необхідній мірі пропозиції щодо реального вирішення проблем функціонування місцевого суду, що були вивалені в процесі контролю (утім, вказане може бути наслідком кадрової кризи в системі правосуддя, а саме тоді, коли контролюючий суб'єкт з'ясував, що працівник суду недостатньо ефективно виконує свої обов'язки, однак, не звільняє його, адже на відповідну посаду відсутній інтерес у більш конкурентних осіб на ринку праці); г) не прогнозує ефекту від запропонованого вирішення виявлених проблем, а також ігнорування реалізації сформульованих суб'єктом контролю пропозицій; 2) держава не забезпечує належний вплив здійснюваного контролю на підконтрольного суб'єкта та процеси, що відбуваються у місцевому суді.

5. Проблема частоти судово-правових реформ та їх «відірваності» від реальних потреб оптимізації контролю за діяльністю судів загалом та місцевих судів, зокрема. Ця проблема в дійсності є більш масштабною й виходить за межі судово-правової реформи, стосуючись практично усіх органів публічної служби [3, с. 77]. Однак, ця проблема найбільш негативно

відображається саме на функціонуванні судів [див., напр.: 4, с. 72], які є досить чутливими до впливів подібного виду: судді не встигають адаптувати свою діяльність до нових правових режимів функціонування суду, органи суддівського самоврядування не завжди можуть ефективно відстоювати незалежність суду і самостійність суддів у часи адміністративно-правових перетворень у системі правосуддя і т. д. Наслідком цього є відтік кадрів з судової системи, що загострює кадрову кризу у цій системі (загалом, станом на липень 2020 року в судах працює лише 63% суддів від необхідної кількості, а близько 10 судів взагалі не працюють через відсутність в них суддів із повноваженнями [2]), й не сприяє ефективній діяльності судової влади.

Таким чином, судово-правові реформи, які здійснюються в Україні з 1992 року не в значній мірі вирішуючи ті чи інші проблеми системи правосуддя, ускладнюють актуальні проблеми функціонування судів загалом та місцевих судів, зокрема. При цьому у відповідних реформаторських заходах державою неналежною мірою приділяється увага створенню: 1) незалежного від виконавчої та законодавчої влади системи суб'єктів контролю за діяльністю місцевих судів; 2) нормативної бази ефективного здійснення відповідної контрольної діяльності. Як наслідок, місцеві суди та суб'єкти контролю за їх діяльністю сьогодні перебувають під ризиком припинення функціонування (при цьому ВККСУ вже з грудня 2019 року не діє), що є суттєвою загрозою для подальшого існування України в якості правової та демократичної держави, а також для реалізації закріпленого в Конституції України прагнення Українського народу долучитися до Європейського Союзу.

Висновки. Визнаючи актуальні проблеми ефективного функціонування судів в Україні, необхідність приведення характеристик діяльності українських судів до «європейських стандартів», зауважимо, що критика неефективної діяльності суду, яка міститься у позиціях багатьох фахівців стосовно діяльності судів та суддів, а також потреб реформування суду [див., напр.: 5; 6], у дійсності багато в чому пов'язана не з самою діяльністю суду, а із: 1) неефективністю адміністративно-правового (що найперше, кадрового), фінансового забезпечення суду; 2) відсутністю ефективного правового режиму контролю за діяльністю місцевих судів; 3) ігноруванням в судово-правових реформах пріоритету створення збалансованої системи контролю за діяльністю суду, а надання пріоритету формальним змінам тощо. У цьому сенсі можемо дійти наступного важливого висновку: ефективність діяльності суду в Україні може бути досягнута в тому разі, коли в державі у належній мірі буде функціонувати механізм забезпечення діяльності суду (правового, кадрового, матеріально-технічного, фінансового забезпечення), а діяльність суду буде підлягати збалансованому контролю, що не уособлюватиме інструмент впливу на здійснення в країні правосуддя. Схожої позиції дотримуються й інші науковці. Зокрема, А. Л. Борком зазначається, що «відправлення судами правосуддя в Україні безпосередньо пов'язано з належною організацією та функціонуванням судів, що потребує дієвої системи контролю та нагляду за їх діяльністю, спроможної своєчасно та оперативно попереджати, виявляти і усувати недоліки в роботі суду та його апарату» [7, с. 332].

Однак, вказане може бути досягнуто лише шляхом вирішення окреслених у цій науковій розвідці проблем, зокрема, шляхом: 1) створення та прийняття проекту Закону України «Про контроль за діяльністю суду»; 2) створення та прийняття проекту Закону України «Про вдосконалення діяльності системи правосуддя», що передбачатиме відновлення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а також унеможливлення створення фінансових умов, які заважають належному функціонуванню місцевого суду; 3) створення та прийняття положення «Про процедури контролю за діяльністю місцевих судів», в якому будуть міститись типові порядки та методики здійснення контролю за діяльністю місцевих судів. Обґрунтуванню цих пропозицій будуть присвячені наші наступні наукові розвідки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Попик А. В. Особливості правового статусу Вищої кваліфікаційної комісії суддів як суб'єкта реалізації кадрової політики. Юридичний бюлетень. 2020. Вип. 12. С. 105–110.
2. За пів року із судової системи у відставку пішли 119 суддів, із них 98 – за останні три місяці, – голова Верховного Суду. URL: https://lb.ua/pravo/2020/07/18/462108_piv_roku_iz_sudovoi_sistemi.html (дата звернення: 21.07.2020).
3. Севрук Ю. Г. Адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури України в контексті реформування органів кримінальної юстиції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 197 с.
4. Виноградова А. І. Оптимізація кадрового забезпечення судів. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». 2020. № 2 (55). С. 68–74.
5. Жуков Д. О. Правова vs судова: чи відбудеться перезавантаження після зміни назви реформи. URL: <https://mind.ua/openmind/20199662> (дата звернення: 19.06.2020).
6. Успішна судова реформа неможлива без залучення всіх стейкхолдерів, – політики та експерти. URL: <https://rpr.org.ua/news/uspishna-sudova-reforma-nemozhlyva-bez-zaluchennia-suddiv-polityky-ta-eksperty/> (дата звернення: 19.06.2020).
7. Борко А. Л. Контроль і нагляд у судовій системі України за діяльністю судів. Митна справа. 2013. № 6 (90), Кн. 2, Ч. 2. С. 331–337.

S. Vihovskyi

CURRENT ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROBLEMS OF CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LOCAL COURTS IN UKRAINE

The article focuses on the comprehensive identification, generalization and systematization of the main topical administrative and legal problems of controlling the local courts activities in Ukraine, which require solutions in the process of implementing the judicial and legal reform planned for 2021. The author refers to these main problems as the following ones: imperfection of the

current legislation on the judicial system and the status of judges that reduces the legal certainty of the local courts activities; lack of an effective legal regime for monitoring the activities of local courts; inadequate financing by the state of local courts and subjects of control over the courts' activities; formalism of control over the local courts activities; the high frequency of judicial and legal reforms and their "isolation" from the real needs of optimizing control over the activities of courts in general and local courts in particular. The conclusions to the article emphasize that the effectiveness of the court in Ukraine can be achieved in the case when a mechanism for ensuring the activities of the court (legal, personnel, material, technical, financial support) functions properly in the state, and the activity of the court will be subject to a balanced control and won't personify an instrument of influence on the justice implementation in the country. In addition, the author proposes in the process of the planned judicial and legal reform in 2021 to solve a significant part of the problems identified in this scientific article by adopting draft laws of Ukraine "On control over the activities of the court" and "On improving the justice system activities".

Keywords: control, justice system, local court activities, local court, reform, subject of control.