

УДК 343.12

СИСТЕМА ГАРАНТІЙ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

Моргунов О.А., к. ю. н.,
начальник кафедри спеціальної фізичної підготовки
Харківський національний університет внутрішніх справ

З метою уточнення системи гарантій за діяльністю адміністративних судів України характеризується їх загальнотеоретичне визначення, з'ясовуються їх зміст та значення, а також пропонуються підстави для класифікації гарантій за діяльністю адміністративних судів України. Зазначається, що наявність цілої низки юридичних гарантій матеріального і процесуального характеру ще не є свідченням якісного забезпечення діяльності адміністративних судів. Їх ефективне функціонування значною мірою зумовлюється наявністю системи організаційно-правових (інституційних) гарантій.

Ключові слова: гарантії, адміністративні суди, класифікація, юридичні гарантії, організаційно-правові інституту, правове регулювання.

С целью уточнения системы гарантий за деятельностью административных судов Украины характеризуется их общетеоретическое определение, выясняются их содержание и значение, а также предлагаются основания для классификации гарантий за деятельностью административных судов Украины. Отмечается, что наличие целого ряда юридических гарантий материального и процессуального характера еще не является свидетельством качественного обеспечения деятельности административных судов. Их эффективное функционирование во многом обусловлено наличием системы организационно-правовых (институциональных) гарантий.

Ключевые слова: гарантии, административные суды, классификация, юридические гарантии, организационно-правовой институт, правовое регулирование.

Morgounov O.A. THE SYSTEM GUARANTEES THE ACTIVITIES OF THE ADMINISTRATIVE COURT OF UKRAINE

In order to clarify the activities of the safeguards system of administrative courts of Ukraine is characterized by general theoretical definition, it turns out their meaning and significance, as well as a basis for classification guarantees the activities of the administrative court of Ukraine. It is noted that the presence of a number of legal guarantees of substantive and procedural nature is not a testament to quality provision of administrative courts. Their effective functioning largely due to the presence of organizational and legal (institutional) guarantees.

Key words: guarantees, administrative courts, classification, legal safeguards, organizational and legal institutions, legal regulation.

Актуальність теми. Належне виконання встановлених завдань і функцій, реалізація повноважень адміністративних судів передбачає наявність відповідних гарантій їх здійснення. Встановлення ефективної системи гарантій діяльності адміністративних судів є наразі однією з найактуальніших проблем у загальному контексті здійснення судово-правової реформи в Україні, головним завданням якої є утвердження судової влади в державному механізмі як самостійної гілки влади, незалежної в своїй діяльності від влади законодавчої та виконавчої.

Стан наукового дослідження. Окремі правові та організаційні проблеми забезпечення діяльності системи адміністративних судів на різних етапах її розвитку розглядалися в працях С. Бондара, А. Борка, І. Винокурової, О. Міщенко, А. Руденка, М. Стахурського, Є. Чаку, І. Шруб. Проте, незважаючи на велику активність досліджень у даній сфері, значна кількість питань залишається невивченою. Одним з таких є

необхідність уточнення системи гарантій за діяльністю адміністративних судів України, у зв'язку з чим планується: охарактеризувати загальнотеоретичне визначення гарантій, з'ясувати їх зміст та значення, а також запропонувати підстави для класифікації.

Виклад основного матеріалу. Гарантії як системне, комплексне явище потребують, перш за все, чіткого загальнотеоретичного визначення, а також з'ясування та характеристики змісту їх основних видів стосовно діяльності адміністративних судів України. У найзагальнішому розумінні гарантії – це система умов та засобів, що сприяють реалізації прав і свобод, охоплюваних законом інтересів та обов'язків [1, с. 160]. О. Ткачук відзначає, що термін «гарантія» застосовується для позначення умов, способів чи засобів, які дуже різноманітні за своєю природою та характером. Головною спрямованістю гарантій в цілому є створення умов для реалізації прав, інтересів, обов'язків, а також їх охорони та



захисту. Дане поняття охоплює усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, спрямованих на забезпечення і реалізацію прав, обов'язків та інтересів, на усунення можливих причин і перешкод їх неповного чи неналежного здійснення. Сукупність гарантій полягає не лише у проголошенні тих або інших умов (засобів, способів) в нормах права, але й у реальній їх дії за допомогою примусу. Таким чином, гарантії забезпечують перехід до реального здійснення можливостей, закріплених у загальних і спеціальних нормативно-правових актах [2, с. 140], а їх ефективність залежить від рівня розвитку загальноправових принципів, демократичних інститутів, стану економіки, реального стану політичної системи суспільства, стану чинного законодавства, механізмів реалізації законів, ступеня правової свідомості і загального рівня правової культури населення тощо.

Гарантіями юридичної діяльності можуть бути будь-які зовнішні умови або внутрішні чинники, що позитивно впливають на неї, забезпечують безумовне (точне, повне, правомірне) її здійснення відповідно до професійних вимог та стандартів [3, с. 293]. Таким чином, гарантії являють собою складну систему соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних, організаційних та інших передумов і засобів, що створюють рівні можливості для практичної реалізації прав та інтересів, усунення можливих перешкод їх належного здійснення.

У сучасній юридичній науці використовуються різні підстави для класифікації гарантій. Найбільш розповсюдженим є розподіл гарантій на загальні (соціально-економічні, політичні, ідеологічні та ін.) та юридичні (правові). Враховуючи цінність застосування зазначених критеріїв для виділення та детальної характеристики окремих видів гарантій, вважаємо за доцільне застосування їх принципового розподілу на дві окремі групи за їх відношенням до юридичної практичної діяльності та права – на загальні (загальносоціальні) та спеціальні (юридичні).

До першої групи – загальносоціальних (позаправових) гарантій – належать умови, які не визначені у нормативно-правових актах, безпосередньо не стосуються права (правової системи), але які, однак, впливають на здійснення юридичної практичної діяльності. Загальні гарантії забезпечення діяльності адміністративних судів визначаються рівнем розвитку всіх сфер суспільного та державного ладу України, авторитетом судової влади в суспільстві, станом прав і свобод людини (зокрема, правом

звернення до суду за захистом своїх законних прав, свобод і інтересів) [4, с. 12].

До загальних гарантій (умов) забезпечення діяльності органів адміністративної юстиції, у тому числі адміністративних судів, відносять:

1) розвиток демократії; свободу інформації; високий рівень правосвідомості і правової культури громадян; стабільність законодавства, його відповідність розвитку суспільних відносин; доступність і якість правосуддя, ефективність контролю за реалізацією правових актів;

2) забезпечення принципів правової держави (принцип верховенства права, принцип розподілу державної влади, розвинене громадянське суспільство та ін.); свободу індивідуальних і колективних суб'єктів економічних відносин; наявність у держави системи ідей, поглядів, програм, які спроможні консолідувати суспільство з метою вирішення соціально-економічних проблем і конфліктів;

3) необхідний рівень знань суддів, їх високу кваліфікацію, особисті моральні якості, розвинену професійну правосвідомість та правову культуру.

Основним критерієм для класифікації загальних гарантій є сфера суспільного життя, в якій вони знаходяться. Згідно з даним критерієм, серед загального масиву позаправових, загальносоціальних гарантій можна виділити економічні, політичні та духовно-культурні (ідеологічні) гарантії.

Соціально-економічні гарантії забезпечення адміністративних судів спрямовані на досягнення необхідного результату їх діяльності. До даної групи гарантій забезпечення діяльності адміністративних судів України потрібно віднести: фінансове забезпечення, забезпечення приміщеннями, майном (спеціальні технічні засоби, засоби зв'язку, транспорт та ін.), грошове забезпечення суддів, пільги і компенсації, державне страхування, медичне та санітарно-курортне забезпечення суддів тощо, що регулюються нормами трудового права і права соціального забезпечення. Слід відзначити, що саме сфера економічних гарантій забезпечення діяльності адміністративних судів є сьогодні найслабкішою ланкою в системі загальносоціальних гарантій, яка не виконує своїх завдань у достатній мірі.

Щодо політичних гарантій забезпечення діяльності адміністративних судів, то слід відзначити прогресуюче зростання їх значення порівняно з попередніми історичними періодами розвитку української державності, хоча й вони також ще не повністю виконують свою роль у загальному меха-

нізмі забезпечення діяльності судової влади [5, с. 6]. Дана група соціальних гарантій передбачає рівність усіх суб'єктів правовідносин перед законом, спрямована на забезпечення деідеологізації законодавства та судової системи, відсутність переслідувань за політичними мотивами та ін.

До духовно-культурних (ідеологічних) гарантій забезпечення діяльності адміністративних судів України відноситься система вимог щодо чіткого виконання суддями законодавства, присяги, статутів; неприпустимості порушення ними прав, свобод та законних інтересів індивідуальних і колективних учасників правовідносин; дотримання норм професійної етики, поваги людської гідності, виховання високих моральних і ділових якостей та ін. Результатом реалізації даної групи соціальних гарантій є формування належного рівня професійної правосвідомості у суддів адміністративних судів та загальне зростання правової культури населення.

Переходячи до розгляду другої групи – спеціальних гарантій діяльності адміністративних судів, слід відзначити, що, попри усю важливість соціально-економічних, політичних та духовно-культурних гарантій, саме спеціальні (юридичні), а не загальносоціальні гарантії є основними елементами даної системи. Юридичні гарантії діяльності судів являють собою певну сукупність (систему) правових засобів, встановлених законом для належного відправлення правосуддя. Отже, спеціальні (юридичні) гарантії діяльності адміністративних судів можуть бути визначені як система взаємопов'язаних нормативно-правових та організаційно-правових засобів забезпечення реалізації ними своїх завдань, функцій і повноважень.

Нормативно-правові гарантії за своєю правовою природою закріплюються в нормах-принципах, процесуальних нормах, а також нормах, що встановлюють юридичні обов'язки, юридичну відповідальність, засоби нагляду та контролю. Юридичне (правове) гарантування діяльності адміністративних судів відбувається на конституційному та галузевому рівнях. Низку конституційних гарантій діяльності судів, у тому числі адміністративної ланки, закріплених у положеннях Конституції та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» з метою здійснення незалежного, неупередженого й законного правосуддя (зокрема, в публічно-правових спорах), з огляду на їх зміст та характер, можна поділити на:

1) загальні (декларативні, які потребують наступної деталізації) – заборона впливу на суддів у будь-який спосіб; самостійність судів, їх рівність перед законом; обов'язок

органів і посадових осіб державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань, а також юридичних осіб поважати незалежність судів (суддів) і не посягати на неї;

2) спеціальні (особливі правові засоби забезпечення діяльності судів) – недоторканність суддів; нейтральність та безсторонність суддів; спеціальний порядок застосування до суду запобіжних заходів (суддя не може без згоди Верховної Ради бути затриманий чи заарештований до винесення судом обвинувачувального вироку); забезпечення державного захисту суддів та їх сімей; особливий порядок призначення (обрання), зупинення повноважень та звільнення суддів зі своїх посад; відповідальність за неповагу до суду чи судді та ін.

У системі юридичних гарантій визначальне місце займають норми, які містяться в процесуальних нормативно-правових актах, адже, як відзначає А. Руденко, реально втіленими в життя формально закріплені норми можуть бути лише за наявності відповідного процесуального забезпечення [6, с. 151]. Конституційні норми, що закріплюють основні гарантії забезпечення діяльності судових органів влади, визначені досить повно, проте багато з них не підкріплені поточним законодавством, чітким юридичним механізмом реалізації, що ускладнює їх здійснення. Процесуальні гарантії визначаються як система правових заходів, встановлених законом для забезпечення успішної реалізації завдань правосуддя, охорони прав і законних інтересів його учасників [31, с. 503]. Такі гарантії, відмічає Чванов О. А., мають бути спрямовані на виконання ролі своєрідних «бар'єрів», що відокремлюють суб'єктів права від бюрократичного свавілля та деякою мірою компенсують нерівне становище суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин [7, с. 17].

Виходячи з визначення процесуальних гарантій та відповідно до встановлених завдань і функцій адміністративного судочинства, можна зробити висновок, що до гарантій забезпечення діяльності адміністративних судів належать: закріплені у Кодексі адміністративного судочинства України основні принципи адміністративного судочинства; процесуальний характер здійснення правосуддя; самостійність суддів у вивченні матеріалів і вирішенні питань за справами, що розглядаються; гласність та відкритість судового розгляду; незмінність складу суду при розгляді справи; колегіальний порядок розгляду справ; порядок ухвалення законного та обґрунто-



ваного рішення по справі, що забезпечує належний захист прав, свобод, законних інтересів у сфері публічно-владних відносин; таємниця прийняття судового рішення і заборона її розголошення та ін.

Наявність цілої низки юридичних гарантій матеріального і процесуального характеру ще не є свідченням якісного забезпечення діяльності адміністративних судів. Їх ефективне функціонування значною мірою зумовлюється наявністю системи організаційно-правових (інституційних) гарантій, спрямованих на забезпечення діяльності адміністративних судів, захист прав суддів, боротьбу з правопорушеннями, утвердження режиму законності. Організаційні гарантії визначаються як система заходів процедурного, режимного, контрольного та ін. характеру, зміст якої складають визначення, прийняття та вирішення державою завдань соціального і правового забезпечення діяльності, державний і суспільний контроль, обробка інформації, організаційні процедури застосування заходів і зв'язку та ін. Усі організаційно-правові гарантії можуть бути класифіковані за різними підставами. Так, відповідно до свого змісту, їх найчастіше розподіляють на контрольні, процедурні та організаційно-технічні. Л. Юнусова пропонує виділяти стосовно діяльності судових органів влади такі основні групи організаційно-правових гарантій: гарантії фінансової самостійності, гарантії матеріально-технічної самостійності та гарантії самостійності у сфері кадрової політики, відзначаючи, що усі ці гарантії тісно пов'язані між собою, оскільки проведення самостійної кадрової політики неможливе без належного фінансового і матеріально-технічного забезпечення; останнє, у свою чергу, безпосередньо пов'язане із фінансуванням діяльності судів і т.д. [8, с. 25-26].

До системи організаційно-правових гарантій забезпечення діяльності адміністративних судів України слід віднести:

- визначення чіткої організаційної структури судів, розподіл між ними завдань, функцій і повноважень;
- інформаційне, наукове, кадрове та матеріально-технічне забезпечення; особливий порядок фінансування судів;
- визначення загальних засад та конкретних форм взаємодії із іншими судами, органами державної влади та місцевого самоврядування, громадськістю;
- функціонування системи органів суддівського самоврядування.

У Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні, відповідно до європейських стандартів, зазначено, що «належне забезпе-

чення діяльності судів є однією з головних гарантій незалежності судів та суддів» [9], у зв'язку з чим необхідними вбачаються:

- у сфері організаційного забезпечення адміністративних судів та їх взаємодії із іншими органами державної влади: дотримання принципу розподілу повноважень у межах відповідного адміністративного суду, принципу поєднання єдиначальності та колегіальності під час вирішення внутрішньо-організаційних питань забезпечення роботи судів; забезпечення обов'язкового розподілу судових та управлінських повноважень;

- у сфері матеріального забезпечення адміністративних судів (суддів): забезпечення належного фінансування судів; оплата праці суддів, надання щорічних відпусток, соціальне забезпечення, забезпечення житлом, соціально-побутове, медичне і транспортне обслуговування, обов'язкове державне страхування тощо;

- у кадровому забезпеченні адміністративних судів: додержання принципу професійного формування судів, який полягає у їх комплектуванні висококваліфікованими і підготовленими в галузі права спеціалістами; встановлення спеціальних вимог до кандидатів на посаду судді адміністративного суду, виходячи з особливостей предмету адміністративної юрисдикції; запровадження прозорості процедури добору кадрів на посаду професійного судді та їх кар'єрного просування [9];

- у сфері наукового забезпечення діяльності адміністративних судів: проведення відповідних науково-теоретичних і прикладних досліджень; видання фундаментальних, науково-довідкових, навчально-методичних, навчальних, інших праць та матеріалів, видання спеціальної юридичної літератури тощо; підготовка наукових кадрів у галузі адміністративної юстиції; проведення науково-практичних, науково-методичних конференцій, семінарів, тощо; удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації суддів адміністративних судів;

- у сфері інформаційного забезпечення діяльності адміністративних судів: застосування нових інформаційних технологій, якісно нового рівня її інформаційного забезпечення, яке спрямовується на створення відповідних інформаційних систем, організацію міжнародного співробітництва у галузі обміну юридично значущою інформацією, здійснення безпаперового документообігу, удосконалення відповідної статистичної звітності, розробку нормативно-правових актів з питань інформатизації, у тому числі щодо її захисту, тощо.

Висновок. Таким чином, наявність цілої низки юридичних гарантій матеріального

і процесуального характеру ще не є свідченням якісного забезпечення діяльності адміністративних судів. Їх ефективне функціонування значною мірою зумовлюється наявністю системи організаційно-правових (інституційних) гарантій, до яких слід віднести: визначення чіткої організаційної структури судів, розподіл між ними завдань, функцій і повноважень; інформаційне, наукове, кадрове та матеріально-технічне забезпечення; особливий порядок фінансування судів; визначення загальних засад і конкретних форм взаємодії з іншими судами, органами державної влади та місцевого самоврядування, громадськістю; функціонування системи органів суддівського самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
2. Ткачук О. І. Правовий статус посадових осіб митної служби України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Ткачук Олександр Іванович ; Нац. аграрний ун-т. – К., 2008. – 203 с.
3. Гусарев С. Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності) : навч. посіб. / С. Д. Гусарев, О. Д. Тихомиров. – К. : Знання, 2005. – 655 с.
4. Єгорова В. С. Конституційно-правовий статус суддів судів загальної юрисдикції : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. С. Єгорова ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2008. – 20 с.
5. Кучинська О. П. Поняття гарантій забезпечення прав учасників кримінального провадження / О. П. Кучинська // Адвокат. – 2012. – № 7(142). – С. 4-8.
6. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Руденко Артем Валерійович ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 209 с.
7. Чванов О. А. Механізм правоприменення : автореф. дис. ... на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория права и государства; история права и государства; история политических и правовых учений» / О. А. Чванов ; Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 1995. – 19 с.
8. Юнусова Л. С. Административно-правовой статус государственных судебных учреждений : автореф. дис. ... на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Л. С. Юнусова. – Саратов, 2011. – 29 с.
9. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України : від 10.05.2006 р., № 361 / Офіційний вісник України. – 2006. – № 19. – Ст. 1376.