

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ОЦІНЮВАННЯ СУДІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

**Котельницька В.Л.,**

*аспірантка кафедри адміністративного, господарського  
права та фінансово-економічної безпеки  
Сумського державного університету*

**Котельницька В.Л. Адміністративно-правові форми оцінювання судів в умовах реформування судової системи України.**

Стаття присвячена визначенню адміністративно-правових форм оцінювання судів в умовах реформування судової системи України. Розкрито зміст категорії «форма», а також доктринальне розуміння понять «форми управлінської діяльності», «форми державного управління», «адміністративно-правова форма», «адміністративно-правова форма оцінювання». З'ясовано, що науковці розкриваючи зміст наведених дефініцій звертають увагу на різних суб'єктів, в тому числі органи публічної адміністрації. Встановлено, що публічне адміністрування межує з функціонуванням судової гілки влади, відповідно суб'єкти суддівської публічної адміністрації входять до рекомендованої організаційної структури для систематичного проведення оцінювання суду. З'ясовано зміст та форми реалізації повноважень суб'єктів суддівської публічної адміністрації. Зазначено, що Державній судовій адміністрації України законом надано повноваження щоквартально аналізувати діяльність судів для прийняття об'єктивних управлінських рішень щодо покращення стану розгляду судових справ та раціонального використання бюджетних коштів. Наголошено, що важливим суб'єктом організаційної структури для проведення оцінювання суду є робоча група, мінімальний склад якої включає одного суддю та одного працівника апарату суду. Зроблено висновок, що наведена організаційна структура необґрунтовано оминає голову суду, який приймає участь в організації комплексного оцінювання суду та зацікавлений в його ефективному функціонуванні. Наголошено, що голова суду організовує ведення в суді судової статистики, що свідчить про існування такої адміністративно-правової форми оцінювання суду як збір та вивчення статистичної інформації. Розглянуто особливості опитування громадян, суддів та працівників апарату суду як адміністративно-правової форми оцінювання суду. Зауважено, що зважаючи на важливість доброчесності суддів та працівників апарату суду для ефективної роботи суду, доцільно виокремити оцінку корупційних ризиків серед адміністративно-правових форм оцінювання.

**Ключові слова:** форма, адміністративно-правова форма, оцінювання, суд, судове управління, суддівська публічна адміністрація.

**Kotelnitska V.L. Administrative and legal forms of court evaluation in the conditions of reforming the judicial system of Ukraine.**

The article is devoted to the definition of administrative-legal forms of court evaluation in the conditions of reforming the judicial system of Ukraine. The content of the «form» category is revealed, as well as the doctrinal understanding of the concepts of «forms of management activity», «forms of state administration», «administrative-legal form», «administrative-legal form of evaluation». It has been found that scientists, revealing the content of the given definitions, pay attention to various subjects, including public administration agencies. It has been established that public administration borders on the functioning of the judicial branch, accordingly, subjects of judicial public administration are included in the recommended organizational structure for systematic court evaluation. The content and forms of exercising the powers of subjects of judicial public administration have been clarified. It is noted that the State Judicial Administration of Ukraine is authorized by law to analyze the activities of the courts on a quarterly basis in order the improvement the state of court cases consideration and the rational use of budget funds. It is emphasized that an important subject of the organizational structure for court evaluation is the working group, the minimum composition of which includes one judge and one employee of the court apparatus. It was concluded that the given

organizational structure unreasonably bypasses the head of the court, who takes part in the organization of complex court evaluation and is interested in its effective functioning. It is emphasized that the head of the court organizes the maintenance of court statistics in the court, which indicates the existence of such an administrative-legal form of court evaluation as the collection and study of statistical information. The peculiarities of the survey of citizens, judges and employees of the court apparatus as an administrative and legal form of court evaluation are considered. It was noted that, taking into account the importance of the integrity of judges and court staff for the effective operation of the court, it is appropriate to single out the evaluation of corruption risks among the administrative-legal forms of court evaluation.

**Key words:** form, administrative-legal form, assessment, court, judicial administration, judicial public administration.

**Постановка проблеми.** Розвиток України як демократичної, соціальної та правової держави потребує ефективної роботи судової системи. Одним із способів визначення ефективності останньої є проведення оцінювання її роботи загалом та окремих судів. Відповідно в умовах реформування судової системи держави особливу увагу почали приділяти суб'єктам, критеріям, показникам оцінювання роботи судів України. Разом з тим важливе місце серед вказаних елементів належить адміністративно-правовим формам такого оцінювання, що й обумовлює необхідність теоретичної розробки цього питання.

**Стан опрацювання цієї проблематики** свідчить, що якщо категорія «форма», поняття «адміністративно-правова форма» та «форма оцінювання» не є новими для наукової доктрини, що підтверджується працями низки науковців, серед яких: Н.С. Андрійченко, А.П. Битяк, В.В. Галунько, С.М. Дмитренко, В.В. Зуй, І.М. Коросташова, І.В. Кравчук, А.Є. Круглова, А.В. Носач, Л.Л. Приходченко, О.Ю. Прокопенко, Д.В. Сухінін та ін., то адміністративно-правовим формам оцінювання судів було приділено не так багато уваги.

Відповідно **мета статті** полягає у визначенні адміністративно-правових форм оцінювання судів в умовах реформування судової системи України.

**Виклад основного матеріалу.** Категорія «форма» походить від лат. «forma» – вигляд, зовнішність, устрій, різновид і має різні тлумачення. Філософський словник пропонує під формою розуміти спосіб упорядкування змісту, його організації та функціонування [1, с. 231]. У різних сферах юридичної науки, як зазначає І.М. Коросташова, під формою розуміють зовнішній вияв практичного виконання завдань і функцій суб'єктів, для якої властивий певний комплекс прийомів організації та здійснення [2, с. 75]. Категорія «форма» найчастіше зустрічається у поняттях «форми управлінської діяльності» та «форми державного управління». Під першим розуміють зовнішні, постійно і типізовано фіксовані прояви практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з формування та реалізації управлінських цілей і функцій, забезпечення їх власної діяльності [3, с. 158]. А.П. Битяк та В.В. Зуй визначають форми державного управління як зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів і посадових осіб, що реалізуються в процесі державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління [4, с. 91].

В адміністративному праві приділено увагу розумінню адміністративно-правової форми як зовнішнього вираження встановленої в нормах адміністративного права сукупності правових та організаційних напрямків діяльності органів публічної влади, які реалізуються шляхом здійснення законодавчо закріплених повноважень для виконання завдань і функцій держави [5, с. 188-189.]. В. В. Галунько під формами адміністративними (формами діяльності публічної адміністрації) розуміє зовнішнє вираження однорідних за характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [6, с. 132].

У науковій доктрині зустрічається також дефініція «форма оцінювання». Н.С. Андрійченко під адміністративно-правовими формами оцінювання правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України розуміє відмінні за своїми наслідками способи зовнішнього вираження здійснюваних суб'єктами дій, визначених законом і спрямованих на оцінювання ефективності виконання и покладених на них завдань, функцій та вжиття заходів для вдосконалення їх діяльності [7, с. 96-97].

Говорячи про форми оцінювання зазначимо, що Л.Л. Приходченко виокремлює внутрішнє оцінювання, що виконується власними силами державних органів влади та зовнішнє – із обов'язковим залу-

ченням незалежних експертів, громадян, ЗМІ, державних комісій з розслідувань, аудиторських установ, аналітичних центрів [8]. Втім найчастіше ці форми застосовуються разом. І.В. Кравчук звертає увагу, що оцінювання може мати різний характер, зокрема за часом здійснення існує прогнозне, проміжне, кінцеве оцінювання [9, с. 18-19]. За критерієм тривалості проведення оцінювання, виокремлюють разове (отримання відповіді на питання в певний період часу) і безперервне (має систематичний характер) оцінювання державно-управлінської діяльності [10]. А.Є. Круглова розглядаючи форми оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань відмічає, що за терміном «здійснення оцінювання» можна виділяти щоденне, квартальне, піврічне і річне [11, с. 52].

Наведені підходи до розуміння форм управлінської діяльності, форм державного управління, адміністративних форм свідчать, що науковці розкриваючи їх зміст звертають увагу на різних суб'єктів, в тому числі публічну адміністрацію. У широкому значенні до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Зважаючи на те, що публічне адміністрування межує з функціонуванням законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, виділяють суб'єкти судового управління. А.А. Стрижак відмічає, що категорія «судове управління» застосовується для характеристики діяльності державного управління в галузі правосуддя, має комплексний характер і включає на сучасному етапі розвитку судової системи України діяльність з організаційного керівництва судами, організаційне забезпечення судів, здійснення відповідних установчих (кадрових) щодо судової влади функцій Верховною Радою та Президентом України [12, с. 29].

Окремо також виділяють поняття «суддівська публічна адміністрація». Суб'єктами суддівської публічної адміністрації є: Вища рада правосуддя; Вища кваліфікаційна комісія суддів; Державна судова адміністрація; Рада суддів України; апарат суду; служба судової охорони [13, с. 183]. Доцільно зазначити, що суб'єкти суддівської публічної адміністрації входять до організаційної структури рекомендованої для систематичного проведення оцінювання роботи суду [14], тому доцільно з'ясувати зміст та форми реалізації їх повноважень.

Рада суддів України у період між з'їздами суддів є вищим органом суддівського самоврядування до компетенції якого належить сприяння створенню організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утвердження незалежності та авторитету суду, забезпечення захисту суддів від втручання в судову діяльність, підвищення їх професійного рівня [15]. Переходячи до наступного суб'єкта варто зауважити, що ст. 17 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.07.2016 р. передбачає існування єдиної системи забезпечення функціонування судової влади, одним із суб'єктів якої є Державна судова адміністрація. До її повноважень належить: вивчення практики організації діяльності судів, розроблення і внесення пропозицій щодо її вдосконалення; вивчення кадрових питань апарату судів, прогнозування потреби у спеціалістах, замовлення на підготовку спеціалістів; забезпечення умов для підвищення кваліфікації працівників апарату судів, створення системи підвищення кваліфікації; організація роботи з ведення статистики; підготовка бюджетного запиту [16].

Водночас вказаний перелік повноважень Державної судової адміністрації невичерпний. Відповідно до п. 7 Положення від 17.01.2019 р. № 141/0/15-19 вона має право одержувати від інших суб'єктів інформацію, документи, матеріали з метою виконання покладених на неї завдань і функцій [17], а згідно з Наказом Державної судової адміністрації України № 286 від 07.06.2018 р. щокварталу аналізує діяльність судів для прийняття об'єктивних управлінських рішень щодо покращення стану розгляду судових справ та раціонального використання бюджетних коштів. Зокрема, досліджуються ефективність розгляду судових справ оцінка якої здійснюється за допомогою відсотку вирішених справ та строку розгляду модельної справи та ефективність використання ресурсів для оцінки якого враховується продуктивність роботи суддів та вартість розгляду модельної справи. Кожному аспекту надається одна з двох оцінок: «А» позначає позитивну, а «В» – негативну оцінку аспекту [18].

Важлива роль в оцінюванні суду належить робочій групі, що створюється в місцевих та апеляційних судах, а її мінімальний склад включає одного суддю та працівника апарату суду. Необхідність включення працівника апарату суду, обґрунтована важливістю його повноважень щодо оцінювання роботи суду: створення належних умов діяльності суду для ефективного виконання судьями повноважень; складення та подання статистичної звітності про роботу суду, формування оглядів статистичних даних про підсумки діяльності суду; участь в аналізі судової статистики, вивчення та узагальнення судової практики, забезпечення підготовки інформації з питань судової статистики [19].

Що ж до повноважень робочої групи, то ними є: розроблення та узгодження з керівництвом суду плану-графіку проведення оцінювання; визначення завдань оцінювання; прийняття рішення щодо внесення змін і доповнень до стандартного інструментарію дослідження; визначення осіб, відповідальних за збір та обробку даних, аналіз результатів, підготовку звіту та плану дій, оприлюднення даних; вирішення питання щодо можливості залучення сторонніх осіб; проведення консультацій з експертами [14, с. 10].

На нашу думку, організаційна структура оцінювання роботи судів необґрунтовано оминає голову суду, який представляє суд, забезпечує ефективне функціонування суду і підвищує якість його служіння суспільству. Крім того наказом голови суду: визначаються строки проведення, обсяг комплексного оцінювання; призначається коло відповідальних осіб чи вказується, що проведення оцінювання координує робоча група з оцінювання, якщо вона була призначена раніше; даються вказівки посадовим особам чи підрозділам щодо надання допомоги у проведенні опитування тощо [14]. Тобто голова суду приймає участь в організації комплексного оцінювання суду як суб'єкт зацікавлений в його ефективному функціонуванні. Повноваження голови суду свідчать, що мають місце організаційні форми його діяльності у сфері оцінювання суду. Це підтверджується також тим, що якщо говорити про збір та вивчення статистичної інформації як адміністративно-правову форму оцінювання, то голова суду з метою підвищення якості судочинства організовує ведення в суді судової статистики та інформаційно-аналітичне забезпечення суддів (ст. 24, 34, 42 Закону України «Про судоустрій та статус суддів») [16].

Не заперечуючи важливість статистики для оцінювання роботи судів зазначимо, що тривалий час це була основа для їх оцінювання. Втім необхідно підтримати думку, що ефективність судової системи не зводиться лише до статистичних даних, хоча вони і відтворюють певні якісні показники [20, с. 96]. Тому доцільним є опитування громадян – учасників судових проваджень щодо задоволеності роботою суду. Згідно з Рішенням ради суддів загальних суддів України щодо затвердження базових показників ефективності діяльності суду від 13.02.2014 р. № 21 результати опитування є складовою базових показників ефективності роботи суду, що мають визначатися двічі на рік [21].

Система оцінювання роботи суду, затверджена Рішенням Ради суддів України від 02.04.2015 р. № 28 передбачає також опитування суддів та працівників апарату суду, яке рекомендується проводити методом анонімного анкетування. Анкети для опитування вказаних суб'єктів містять переважно закриті питання, які пропонують готові варіанти відповідей, але є також кілька відкритих питань, відповіді на які респондент дає в довільній формі. У робочій групі з оцінювання визначається особа відповідальна за проведення опитування [14]. Інформація розміщена на офіційних веб-сайтах судів України свідчить, що опитування суддів та працівників апарату суду дійсно проводиться.

За результатами аналізу результатів опитування суддів, працівників апарату суду робоча група готує аналітичний звіт, в якому містяться таблиці з зазначенням розподілу відповідей респондентів у відсотках. Для забезпечення проведення аналізу базових показників ефективності діяльності судів Радою суддів загальних судів України показники якості діяльності суду за результатами опитування громадян-відвідувачів суду мають бути внесені у форму, затверджену Рішенням № 21 і разом з іншими базовими показниками ефективності діяльності суду направлені до Територіального управління Ради суддів загальних судів України не пізніше 1 лютого наступного року.

Зважаючи на важливість доброчесності суддів та працівників апарату суду для забезпечення ухвалення якісного судового рішення та ефективної роботи суду загалом, то необхідно звернути увагу на інші адміністративно-правові форми оцінювання судів України. Так, на сьогодні Національне агентство із запобігання корупції зобов'язує приймати антикорупційні програми, спрямовані на створення в суді ефективної системи заходів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням пов'язаним з корупцією, підвищення рівня довіри до суду та зростання його авторитету в суспільстві, лише Конституційний Суд України, Верховний Суд, Вищий антикорупційний суд та Вищий суд з питань інтелектуальної власності [22].

Але на веб-сайтах інших судів теж можна знайти план антикорупційних заходів. Зокрема, План антикорупційних заходів Господарського суду Сумської області на 2020 рік передбачав антикорупційні заходи, відповідальних осіб та термін виконання. Зокрема, голова суду, керівник апарату суду та начальник відділу управління персоналом перевіряє факт подання працівниками суду декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування; голова суду керівник апарату суду та уповноважені особи з питань запобігання корупції вживають заходи щодо припинення

порушення та повідомляють про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері запобігання корупції [23]. Тобто від належного виконання вищевказаними суб'єктами своїх повноважень залежить ефективність протидії корупції у судах.

Варто зауважити, що для Конституційного Суду України, Верховного суду, Вищого антикорупційного суду та Вищого суду з питань інтелектуальної власності передбачено оцінку корупційних ризиків у їх діяльності. Так, оцінювання корупційних ризиків у діяльності Верховного Суду було проведено відповідно до Наказу Голови Верховного Суду від 10.11.2020 р. № 144. Комісія з оцінки корупційних ризиків у діяльності Верховного Суду працювала згідно з робочим планом від 30.11.2020 р. за яким об'єктами її оцінки стала діяльність суду щодо методичного, аналітичного, правового забезпечення, документального інформаційно-технічного забезпечення, фінансового, кадрового, матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення, інформаційно-комунікаційної діяльності, міжнародного співробітництва [24]. У свою чергу в інших судах проводиться перевірка суддів, державних службовців апарату суддів відповідно до Закону України «Про очищення влади».

**Висновки.** Таким чином, адміністративно-правові форми оцінювання суду є зовнішнім вираженням повноважень суб'єктів, що входять до організаційної структури з систематичного проведення оцінювання роботи суду з метою підвищення його ефективності. Відповідно вивчення повноважень суб'єктів, що мають повноваження у сфері оцінювання роботи суду дозволяє виокремити такі адміністративно-правові форми оцінювання суду як : збирання та вивчення статистичної інформації; опитування громадян, які є учасниками судових проваджень з використанням карток громадського опитування, а також суддів та працівників апарату суду.

#### Список використаних джерел:

1. Петрушенко В.Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сентеції. Львів: Магнолія 2006. 2011. 352 с.
2. Коросташова І.М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 209 с.
3. Державне управління та державні установи: навч. посіб. для дист. навч. / за ред. Ю.П. Сурміна. Київ: Ун-т «Україна», 2008. 440 с.
4. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2005. 554 с.
5. Прокопенко О.Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів Національної поліції України як суб'єкта забезпечення правопорядку у регіоні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 410 с.
6. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за ред. В. В. Галуцька. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 272 с.
7. Андрійченко Н.С. Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України: дисс. ... д-ра філос.: 081 «Право». Суми: СумДУ, 2020. 234 с.
8. Приходченко Л.Л. Роль контролю, моніторингу та оцінки у розробці та реалізації програм та проєктів регіонального розвитку в контексті адаптації до євростандартів. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. Вип. 1. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/e-journals/tppd/2007-1/07pllkae.htm/odyframe.htm](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/tppd/2007-1/07pllkae.htm/odyframe.htm).
9. Кравчук І.В. Класифікація видів оцінювання. *Збірник наукових праць НАДУ*. 2009. Вип. 2. С. 12–19.
10. Лисакова Л. Класифікація видів оцінювання державно-управлінської діяльності. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 2(2). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Lysakova.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Lysakova.pdf).
11. Круглова А.Є. Класифікація форм оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань. *Право і безпека*. 2016. № 1 (60). С. 50–54.
12. Стрижак А.А. Судове управління в Україні: теоретичні основи і правове регулювання: монографія. Ужгород: Патент, 2004. 120 с.
13. Бойко В. Поняття суддівської публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 2. С. 182–187.
14. Застосування системи оцінювання роботи суду: методичний посібник. Київ, 2016. 182 с.
15. Положення про Раду суддів України затв. рішенням Х позачергового з'їзду суддів України від 16.09.2010 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n\\_0001415-10#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n_0001415-10#Text).

16. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.07.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
17. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію: рішення Вищої ради правосуддя від 17.01.2019 р. № 141/0/15-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr141910-19#Text>.
18. Про затвердження Методики аналізу діяльності судів: Наказ Державної судової адміністрації України від 07.06.2018 р. № 286. URL: [https://dsa.court.gov.ua/dsa/inshe/14/N\\_286\\_18](https://dsa.court.gov.ua/dsa/inshe/14/N_286_18).
19. Про затвердження Типового положення про апарат суду: Наказ Державної судової адміністрації України від 08.02.2019 р. № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19#Text>.
20. Ясинок М.М. До питання «ефективності» правосуддя в Україні: аналіз та перспективи. *Приватне та публічне право*. 2020. № 4. С. 95–100.
21. Рішення ради суддів загальних судів України щодо затвердження базових показників ефективності діяльності суду від 13.02.2014 р. № 21. URL: <http://court.gov.ua/userfiles/21.pdf>.
22. Антикорупційна програма Вищого антикорупційного суду на 2019–2020 роки від 27.11.2019 р. № 110. URL: [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/12/Vyshhyj-antykorup\\_tsjnyj-sud-03.12.2019.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/12/Vyshhyj-antykorup_tsjnyj-sud-03.12.2019.pdf).
23. План антикорупційних заходів господарського суду Сумської області на 2020 рік від 09.01.2013 р. URL: <https://su.arbitr.gov.ua/sud5021/gromadyanam/>.
24. Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Верховного Суду. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/Dodatok\\_2\\_1.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Dodatok_2_1.pdf).