

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ГУЦАЛЮК ОЛЕКСАНДР ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 342.56:35

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ
СУДІВ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Київ – 2017

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, доцент

Діденко Сергій Володимирович,

Херсонський інститут Міжрегіональної академії управління персоналом,
директор

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

Сербин Руслан Андрійович,

Національна академія внутрішніх справ,
проректор

кандидат юридичних наук

Оксін Віталій Юрійович,

Науково-дослідний інститут публічного права,
завідувач відділу проблем виробничого підприємництва і міжнародної торгівлі

Захист відбудеться «3» жовтня 2017 р. о 12⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

Автореферат розісланий «23» серпня 2017 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. В Україні залишається актуальною проблема забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Даний аспект повинен бути врегульований за допомогою ефективного правового механізму вирішення юридичних суперечок, що можливо тільки за допомогою судової гілки влади.

Провідне місце в системі судової влади займають місцеві суди, вони є судами першої інстанції, в яких розглядається більша частина судових справ різної юридичної природи (адміністративні, господарські, кримінальні).

На конституційному рівні гарантії забезпечення прав і свобод фізичних та юридичних осіб в системі судової влади прописані у відповідності до чинних стандартів. Так, згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55). Проте, як показують результати опитування, проведеного громадською організацією «Відкрита Україна» з метою визначення рівня довіри до судової влади виявлено, що тільки 14 % опитаних повністю довіряють судовій владі, а 32 % не довіряють.¹ Такий стан речей обумовлений низкою чинників, вагомим із яких є те, що конституційні норми не знайшли свого уточнення і розвитку у нормах адміністративного права до моменту їх правозастосування.

Тим самим удосконалення норм адміністративного права щодо забезпечення реформування місцевих судів є провідним чинником забезпечення прав та свобод громадян, а також становлення української державності, адже по-справжньому незалежна та демократична держава на високому рівні повинна забезпечувати незалежність, справедливість та неупередженість кожної судової справи.

В 2015 р. соціологічна служба Центру Разумкова провела соціологічне опитування, під час якого було опитано 2009 респондентів у всіх регіонах України (теоретична похибка вибірки не перевищувала 2,3%). Таким чином було виявлено, що судам цілком не довіряють 45,4%, швидше не довіряють 36%, швидше довіряють 9,5%, цілком довіряють лише 1,1% опитаних.² В свою чергу ми також провели схоже опитування, в ході якого було виявлено, що лише 36% громадян, що зверталися до місцевого суду, вважають, що судді ухвалюють справедливі рішення (Додаток Б до дисертації).

Отже, незадоволеність громадян судовою владою в цілому та місцевими судами зокрема, а також низький відсоток примусового виконання судових рішень та інші внутрішні проблеми судової влади зумовлюють актуальність вирішення питання адміністративно-правових засад реформування місцевих судів в Україні.

¹ Відкритий суд оприлюднив результати опитування щодо рівня довіри до судової влади. *Відкритий суд*. 2016. URL: <http://open-court.org/important/13095/>

² Соціологічне опитування щодо довіри до соціальних інституцій. *Центр Разумкова*. 2015. URL: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1030

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Схожу з нами проблематику аналізувала у своїх працях О. Калашник, яка сформувала поняття правового статусу місцевого загального суду як сукупність його ознак як органу судової влади, що має комплекс повноважень, наданих для здійснення судочинства, що впливають із засад його організації і діяльності. С. Кічмаренко на основі теорії адміністративного права, адміністративного законодавства, досягнень судової публічної адміністрації навів нове розв'язання наукового завдання стосовно розвитку засад та адміністративного інструментарію у сфері адміністративно-правового забезпечення незалежності судової влади. А. Іванищук присвятив свої наукові пошуки загалом проблемі адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади.

Крім вищезгадуваних вчених окремі питання аналізованої нами проблематики досліджували: В. Авер'янов, Н. Армаш, К. Бабенко, В. Басс, В. Бевзенко, Ю. Битяк, С. Бондар, В. Бойко, А. Борко, К. Волинка, В. Галуцько, В. Гаращук, Ю. Гаруст, Є. Гетьман, Н. Гончарук, В. Демиденко, С. Діденко, І. Діткевич, О. Дручек, О. Дьяченко, О. Єшук, А. Іванищук, Р. Ігонін, М. Іншин, Р. Калюжний, Н. Квасневська, С. Кічмаренко, М. Кельман, Р. Кирилюк, В. Кириченко, В. Коваленко, В. Ковальська, А. Ковальчук, Т. Коломоєць, Т. Кравцова, В. Кравчук, В. Курило, Н. Кузьменко, В. Куценко, В. Лаговський, Я. Лазур, Д. Лук'янець, А. Манжула, І. Марочкін, О. Мартинова, Р. Мельник, О. Музичук, С. Обрусна, О. Овчаренко, С. Овчарук, В. Олефір, А. Олійник, Н. Оніщенко, С. Петков, Н. Плахотнюк, І. Погрібний, В. Оксінь, А. Рибас, П. Рабінович, В. Серьогін, Р. Сербин, А. Селіванов, О. Скакун, О. Скоров, Є. Соболь, П. Угровецький, К. Чижмарь, А. Чубенко, О. Чомахашвілі, Ю. Шемшученко, С. Шепетько, О. Юнін, В. Юсупов та ін. Проте зазначені вчені розкрили лише окремі адміністративно-правові засади реформування місцевих судів в Україні або ж аналізували їх побічно, досліджуючи інші, більш загальні, спеціальні, суміжні явища.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, Концепції судово-правової реформи в Україні, затвердженої постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. № 2296-ХІІ, Стратегічного плану розвитку судової влади України на 2013-2015 роки, затвердженого Радою суддів України 21 січня 2012 р., Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 і планів науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495), «Адміністративно-правове забезпечення розвитку судової влади в Україні» (номер державної реєстрації 0117U004649). Тема дисертації розглянута та схвалена координаційними бюро відділень Національної академії правових наук України (2016 р.).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, нормативних основ і практичної реалізації планів дослідження розробити положення у сфері адміністративно-правових засад реформування місцевих судів в Україні, що дасть можливість вдосконалити чинне законодавство, спрямоване на належне забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян нашої держави.

Відповідно до поставленої мети в роботі заплановано вирішити такі *завдання*:

- з'ясувати місце і роль адміністративного права в системі реформування місцевих судів в Україні;
- розкрити адміністративні аспекти концепцій реформування судової гілки влади;
- сформулювати спеціальні принципи адміністративно-правового забезпечення реформування судової гілки влади;
- з'ясувати адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють реформування місцевих судів в Україні;
- розкрити форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо реформування місцевих судів в Україні;
- здійснити аналіз методів адміністративної діяльності публічної адміністрації стосовно реформування місцевих судів в Україні;
- виявити та узагальнити наукові положення зарубіжного досвіду реформування місцевих судів;
- удосконалити законодавство щодо адміністративно-правового забезпечення реформування місцевих судів в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають під час реформування публічною адміністрацією місцевих судів в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади реформування місцевих судів в Україні.

Методи дослідження. У ході дослідження було використано систему методів наукового пізнання: загальнонаукові (системно-структурний, статистичний), загальнофілософські (діалектичний, емпіричний), загальнологічні (аналізу і синтезу, індукції і дедукції, логіко-семантичний), спеціально-юридичні (формально-догматичний, порівняльного правознавства, правового прогнозування, тлумачення чинного законодавства).

Системно-структурний метод дав можливість сформулювати ґрунтовне дослідження існуючої проблематики, пов'язаної з адміністративно-правовим забезпеченням реформування місцевих судів в Україні (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 3.1). *Статистичний метод* забезпечив проведення та обробку результатів соціологічного опитування (Додаток Б до дисертації).

За допомогою *діалектичного методу* у відповідності до встановлених стандартів діалектики були запропоновані положення, які використовувалися в науковій сфері вперше, а саме було запропоновано нове поняття адміністративно-правових аспектів реформування місцевих судів в Україні, здійснено аналіз методів адміністративної діяльності щодо реформування судової влади (підрозділи 1.1, 1.2,

2.3). *Емпіричний* метод за допомогою дослідження правозастосовної діяльності суб'єктів права допоміг здійснити наукові узагальнення (підрозділи 2.2, 2.3).

Логічні методи *аналізу й синтезу* дали можливість дослідити наукові праці вітчизняних вчених щодо різних положень, принципів, форм, методів та адміністративних процедур діяльності органів публічної влади щодо реформування місцевих судів в Україні (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2). Метод *дедукції* став в нагоді при формуванні адміністративних концепцій реформування судової влади (підрозділ 1.3). У свою чергу метод *індукції* дав можливість з'ясувати основні форми та методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо реформування судової влади (підрозділи 2.1, 2.2). *Логіко-семантичний метод* наукового пізнання використано майже в усіх підрозділах дисертаційного дослідження для удосконалення понятійно-категоріального апарату в досліджуваній темі (крім підрозділу 3.2).

Метод *тлумачення чинного законодавства* застосовувався для виявлення дійсного змісту норм права, *формально-догматичний* метод наукового пізнання допоміг здійснити аналіз вітчизняного та зарубіжного законодавства, а також міжнародно-правових норм (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1). Методи *порівняльного правознавства* та *порівняльного законодавства* стали провідними в підрозділі 3.1 для здійснення порівняння системи адміністративно-правового забезпечення реформування судової влади таких країн як: США, Канади, країн-учасниць ЄС та України. Метод *правового прогнозування* став основоположним для формування змін та доповнень до вітчизняного законодавства у сфері адміністративно-правових аспектів реформування судової влади в Україні.

Наукова новизна отриманих результатів аргументується тим, що дисертація є одним із перших комплексних монографічних досліджень у вітчизняній правовій літературі, присвячених аналізу адміністративно-правових засад реформування місцевих судів в Україні. У результаті проведеного аналізу сформовано низку висновків, рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України в зазначеній сфері, зокрема:

уперше:

– визначено, що в умовах сьогодення основними суб'єктами, які забезпечують реформування місцевих судів в Україні є Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Рада суддів, Президент України, Державна судова адміністрація, Громадська рада доброчесності та інші органи суддівського самоврядування;

– на основі ефективного зарубіжного досвіду реформування судової влади визначено необхідність розроблення адміністративного інструментарію щодо підвищення незалежності та деполітизації місцевих судів в Україні, а також прозорості життя суддів при дотриманні вимог щодо їхньої недоторканності та впровадження в судову гілку влади інституту «мобільних» місцевих судів;

удосконалено:

– сутність адміністративних концепцій реформування судової влади, які мають слугувати народові України для забезпечення конституційних прав та свобод на засадах ефективності, незалежності та справедливості кожного судового

органу, безперешкодного звернення громадян до суду за захистом своїх прав, провідне місце в якій відведено Вищій раді правосуддя, яка має бути вищим «наглядним» органом судової гілки влади за дотриманням основоположних європейських та міжнародних засад правосуддя, а також справедливістю правосуддя, некорупційністю суддів і ефективністю судової системи загалом;

– наукове розуміння адміністративних принципів реформування судової влади, які, на відміну від раніше описаних, встановлюють виключну відповідність стандартам ЄС (*Acquis communautaire (acquis)*), є природно-правовим підґрунтям правового механізму та адміністративного інструментарію забезпечення організаційно-правової діяльності місцевих суддів, удосконалення правового забезпечення права громадян на чесне, справедливе та неупереджене правосуддя в місцевих судах;

– удосконалено чинне законодавство у сфері адміністративно-правового регулювання місцевих судів в Україні стосовно вирішення управлінських, кадрових, публічно-сервісних та фінансових проблем, зокрема щодо призначення безстроково суддів, в яких закінчився п'ятирічний термін, створення обласних окружних судів із «мобільними» в межах області судьями, посилення адміністративної незалежності суддів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень;

отримали подальшого розвитку:

– наукові положення щодо ролі адміністративного права у реформуванні місцевих судів в Україні стосовно посилення адміністративної відповідальності за незаконне втручання у діяльність судової гілки влади, вирішення питання призначення суддів, в яких закінчився п'ятирічний строк повноважень, підвищення матеріального забезпечення суддів, удосконалення адміністративних процедур призначення, переведення, звільнення та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності;

– ознаки форм адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення місцевих судів в Україні як правил загального, індивідуального та юридично-технічного характеру, які приймаються компетентними суб'єктами публічної адміністрації шляхом встановлення підзаконних загальних правил поведінки або конкретних вимог до суб'єктів адміністративного права, їхніх прав, обов'язків, адміністративних процедур, здійснення інших юридично значущих дій та матеріально-технічних операцій, як провідних чинників адміністративного забезпечення реформування місцевих судів;

– наукові положення щодо відновлення використання в системі місцевих судів методу переконання, як дієвого законного впливу на суддів та інших працівників судової влади, що здійснюється щодо суддів виключно органами суддівського самоврядування з використанням логічних прийомів з ціллю перетворення принципу верховенства права у свідомий та психологічних обов'язок, внутрішню потребу здійснення судочинства.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого теоретичного розроблення адміністративно-правових засад реформування місцевих судів в Україні (Акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчості* – щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері розвитку адміністративно-правових засад реформування місцевих судів в Україні (Додаток В до дисертації);

– *правозастосовній діяльності* – щодо покращення адміністративно-правових засад реформування місцевих судів в Україні (Акт впровадження Територіального управління Державної судової адміністрації України в Одеській області);

– *навчальному процесі* – під час розроблення та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право України» та «Судові і правоохоронні органи України», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій (Акт впровадження Херсонського інституту Міжрегіональної Академії управління персоналом).

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження обговорювалися під час роботи трьох науково-практичних конференцій: «Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки» (Київ, 2015 р.), «Новітні тенденції сучасної юридичної науки» (Дніпро, 2016 р.), «Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства» (Харків, 2017 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації складає 219 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 184 найменувань на 18 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі здійснюється обґрунтування вибору теми дослідження, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами, розкриваються мета та завдання дослідження, наукова новизна та практичне значення отриманих результатів, апробація матеріалів дисертації, наводяться структура та обсяг дисертації.

Розділ 1. «Теоретико-правові засади реформування місцевих судів в Україні» містить три підрозділи, у яких визначені межі дослідження, сформований категорійний апарат, адміністративно-правові концепції реформування судової влади, принципи аналізованої проблематики.

У підрозділі 1.1 «Місце і роль адміністративного права в системі реформування місцевих судів в Україні» визначені межі дослідження та сформований категорійний апарат.

Акцентується увага, що удосконалення норм адміністративного права щодо забезпечення реформування місцевих судів в Україні є визначальним аспектом у сфері гарантування прав і свобод громадян, а також становлення української державності, оскільки по-справжньому сучасна правова і демократична держава має

забезпечувати справедливий захист прав та свобод своїх громадян на належному рівні.

Доведено, що на сучасному етапі становлення нашої держави є суттєва потреба у реформуванні місцевих судів, оскільки з часів становлення української незалежної держави вагомою проблемою залишається функціонування ефективної, непідкупної та справедливої судової влади, яка повинна діяти на благо громадян України шляхом забезпечення прав та свобод кожному, хто цього потребує.

Підкреслюється, що адміністративне право допомагає розкрити базові витoki реформування місцевих судів в Україні, що, в першу чергу, вимагає змін і доповнень до нормативно-правових актів, які забезпечують принцип незалежності судової гілки влади, мають відповідати встановленим міжнародним нормам, а саме основне – справедливо захищати передбачені конституційними нормами права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб. Акцентується увага на тому, що основним аспектом реформування місцевих судів в Україні має стати вирішення питання призначення суддів, в яких закінчився п'ятирічний строк повноважень, підвищення матеріального забезпечення суддів, посилення юридичної відповідальності за незаконне втручання у діяльність судової гілки влади з одночасним впровадженням ефективних запобіжних заходів протидії порушенню суддями місцевих суддів принципу верховенства права, здійсненню корупційних та інших діянь, які знижують авторитет судової гілки влади у суспільстві.

Підрозділ 1.2 «Адміністративні аспекти концепцій реформування судової влади» присвячений розкриттю системи поглядів на реформування місцевих суддів на основі норм адміністративного права.

Встановлено, що основними адміністративними аспектами концепцій реформування судової влади є: закріплення засад незалежності та деполітизація, що полягає у забороні втручання будь-яким суб'єктам в діяльність судової гілки влади; оновлення суддівського корпусу, що полягає у системній реорганізації судової влади, відборі та призначенні на посади кваліфікованих і некорумпованих суддів; підвищення відповідальності суддів – звільнення суддів за вчинення значного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, які є несумісними зі статусом судді.

Доведено, що обов'язковими аспектами для забезпечення справедливого та якісного правосуддя нашої держави є такі: позбавлення суддів повного імунітету, який обмежується виключно функцією відправлення правосуддя; дотримання законів природнього права у реформуванні судової влади для формування правильної правосвідомості громадян; вжиття дієвих запобіжних заходів протидії корупції.

Доведено, що вагомою концептуальною засадою реформування місцевих суддів є побудова такої системи судочинства, яка б відповідала європейським стандартам, згідно з якими фінансування суду і суддів має забезпечуватися на належному рівні для здійснення ефективного правосуддя, а також для утримання суддів від хабарництва та прийняття неправосудних рішень. Необхідність реформування місцевих суддів аргументується й тим, що кожному громадянину нашої країни необхідно забезпечити доступ до справедливого та неупередженого

правосуддя шляхом усунення таких негативних чинників як корупція та інших правопорушень, пов'язаних із зловживанням судовою владою.

У підрозділі 1.3 «Принципи адміністративно-правового забезпечення реформування судової влади» виявлені та описані незаперечні твердження, загальні положення, якими повинні користуватися суб'єкти публічної адміністрації при здійсненні реформування місцевих судів.

Виявлені та описані спеціальні принципи адміністративно-правового забезпечення реформування місцевих судів, а саме: принцип адаптації чинного законодавства; принцип забезпечення місцевого суду висококваліфікованими судьями під контролем Вищої ради правосуддя; принцип належного матеріально-технічного забезпечення; принцип забезпечення якісного обслуговування для відвідувачів місцевих судів; принцип безпеки суддів та надійної охорони судових приміщень; принцип своєчасного підвищення кваліфікації працівників апарату місцевих судів; принцип належного матеріального забезпечення суддів і працівників апарату суду; принцип невідворотності відповідальності за корупційні правопорушення суддів та апарат суду.

Розкрито принцип забезпечення місцевого суду висококваліфікованими судьями під контролем Вищої ради правосуддя, який означає, що судді місцевих судів мають обиратися на конкурсній основі, щоб забезпечити суди найкращими, високопрофесійними та некорумпованими судьями відповідно до чіткої прозорої адміністративної процедури, згідно з якою тільки ті, хто відповідає визначеним умовам, може зайняти посаду судді. В умовах сьогодення цей принцип порушується, адже перераховані в старому Законі України «Про судоустрій і статус суддів» умови щодо легалізації суддів практично уже не здійснюються, а нове законодавство ще не вступило в законну силу. Неукомплектованість судьями складає 30-70%, що негативно впливає на різні аспекти здійснення судочинства, особливо за строками.

Описано принцип безпеки суддів та надійної охорони судових приміщень, згідно з яким судові установи мають бути оснащені належними рівнями безпеки, адже суд є громадським місцем, яке щодня відвідують безліч осіб для захисту своїх прав, свобод та законних інтересів.

Розкрито принцип належного матеріально-технічного забезпечення, що полягає у створенні належних умов для здійснення судочинства. Тобто суди мають бути забезпечені приміщеннями, які повинні бути укомплектовані необхідною технікою та підключені до відповідних реєстрів. Окрім цього, публічна адміністрація повинна належним чином забезпечити збір, зберігання, обробку інформації та використання технічних засобів. При цьому фінансове забезпечення судової системи полягає у фінансуванні судів першої та апеляційної інстанцій, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, Верховного суду, а також Державної судової адміністрації України. Цей принцип є основоположним у сфері забезпечення органів судової влади, його встановлено не лише чинним законодавством України, а й міжнародними договорами, ратифікованими Україною.

Розділ 2 «Адміністративно-правовий механізм реформування місцевих судів в Україні» складається з трьох підрозділів, у яких розкрито «динаміку» аналізованої

проблематики – особливості правового механізму, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації та адміністративний інструментарій реформування місцевих судів.

У підрозділі 2.1 «Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють реформування місцевих судів в Україні» розкрито адміністративні права та обов'язки спеціальної публічної адміністрації, яка здійснює реформування місцевих судів.

Сформовано адміністративно-правовий статус Вищої ради правосуддя як провідного суб'єкта публічної адміністрації, який здійснює реформування судової влади, що полягає у взаємопов'язаному комплексі завдань, адміністративних прав та обов'язків, спрямованих на забезпечення незалежності та дотримання законів суддями з метою забезпечення прав громадян на справедливе судочинство. Розкрито адміністративно-правовий статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів, як основного суб'єкта владних повноважень, що здійснює відбір суддів, зміст статусу якого полягає у сукупності адміністративних прав та обов'язків, головною метою яких є формування суддівського корпусу, які Вища кваліфікаційна комісія суддів виконує шляхом відбору і рекомендації осіб для зайняття посади професійного судді, визначення рівня їх фахової підготовленості, переведення суддів, а також забезпечення їх належного кваліфікаційного рівня.

З'ясовано особливості адміністративно-правового статусу Громадської ради доброчесності, що полягають у сукупності специфічних прав та обов'язків, спрямованих на допомогу прийняття рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а саме для встановлення відповідності судді критеріям професійної етики та доброчесності, а також цілей кваліфікаційного оцінювання шляхом збирання та перевірки інформації щодо судді (кандидата на посаду судді). Розкрито особливості адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації України, як ключового суб'єкта публічної адміністрації, який забезпечує справедливий та гуманний судовий захист шляхом матеріально-технічного, фінансового, організаційно-правового та кадрово-навчального забезпечення судової влади.

Підрозділ 2.2 «Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо реформування місцевих судів в Україні» присвячений розкриттю адміністративного інструментарію в аналізованій сфері.

З'ясовані особливості форм діяльності Вищої ради правосуддя щодо реформування місцевих судів в Україні, які полягають у взаємопов'язаному комплексі завдань, адміністративних прав та обов'язків, спрямованих на забезпечення незалежності та дотримання законів суддями з метою забезпечення прав громадян на справедливе судочинство, здійснення основної форми її діяльності, зокрема видання рішень, ухвал та протокольних ухвал. Голова Вищої ради правосуддя видає накази і розпорядження як форми адміністративної діяльності різної юридичної природи. Виявлено, що підзаконні нормативно-правові акти, ухвалені Вищою радою правосуддя, діють виключно для судової гілки влади, причому нею ж приймаються та виконуються.

З'ясовано, що здійснення інших юридично значущих дій у сфері реформування місцевих судів в Україні характеризується такими особливостями: є

виконавчо-розпорядчою діяльністю Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, посадових осіб Державної судової адміністрації України та апарату суду, що спричиняє юридичні наслідки та спрямована на вирішення конкретних справ адміністративного характеру і видання офіційного документа (рішення); відноситься до юридично значущих дій як правової форми публічного адміністрування у сфері здійснення установчої, реєстраційної, атестаційної, експертної та юрисдикційної діяльності; прикладом установчої діяльності у сфері судової влади є адміністративні дії щодо створення Вищої ради правосуддя, як різновид здійснення юридично значущих дій, які в майбутньому безпосередньо будуть впливати на забезпечення незалежності судової влади.

У підрозділі 2.3 «Методи адміністративної діяльності публічної адміністрації стосовно реформування місцевих судів в Україні» розкрито адміністративні засоби, прийоми, які використовує публічна адміністрація в ході реформування місцевих судів.

Виявлено, що до методів адміністративного припинення можна віднести деякі заходи адміністративної діяльності Вищої ради правосуддя, а саме – виключно цей орган має право дати подання про надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арештом (п.1 ст. 58. Закону України «Про вищу раду правосуддя»). Такий захід має застосовуватися виключно після вивчення всіх матеріалів, поданих правоохоронними органами (адже на Вищу раду правосуддя покладається значна відповідальність щодо забезпечення незалежності суддів, недопущення тиску на них, певних осіб через професійну діяльність чи з особистих мотивів), судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

З'ясовано, що у процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення посадові особи Вищої ради правосуддя мають право накладати на суддів місцевих судів, які здійснили правопорушення пов'язані з їх професійною діяльністю певні санкції, що є особливим видом адміністративного примусу. Санкції, що передбачені для суддів місцевих судів виконують ще й превентивну функцію, за допомогою якої влада намагається не допустити порушення законних прав і свобод громадян через недобросовісне правосуддя.

Розділ 3 «Удосконалення адміністративно-правових засад реформування місцевих судів в Україні» складається з двох підрозділів, у яких на основі міжнародного та зарубіжного досвіду сформовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства в аналізованій сфері.

У підрозділі 3.1 «Зарубіжний досвід реформування місцевих судів» виявлений, проаналізований і узагальнений ефективний досвід інших держав щодо функціонування і реформування місцевих судів.

Підкреслено, що в країнах-учасницях ЄС та Північної Америки авторитетність судової влади базується на високій повазі суспільства до них, а також їхньої невідчужуваності і неупередженості при прийнятті судових рішень, що досягається як високою правосвідомістю і правовою культурою суддів, так і організаційно-правовими аспектами їх діяльності. Наприклад, в Канаді сторони судового процесу

не знають наперед суддю, а суддя на першому засіданні вперше бачить (а часто і в останнє) представників судового процесу та матеріали судової справи.

Проаналізувавши практику зарубіжного досвіду реформування судової влади виявлено, що для підвищення рівня верховенства права та ефективності функціонування та реформування місцевих судів є необхідність впровадження в судову систему таких складових: впровадження «мобільних» місцевих судів, що дає можливість ефективної боротьби з корупцією, адже сторони не знають суддю, а суддя у свою чергу вперше бачить справу, яку він розглядає; призначення суддів місцевих судів виключно органами суддівського самоврядування або прирівняних до них; впровадження адміністративного інструментарію щодо підвищення незалежності та деполітизації суддів місцевих судів, прозорості життя суддів при дотриманні вимог щодо їх недоторканності; розроблення методик відбору на посади, а також їхнього навчання та підвищення кваліфікації; удосконалення адміністративних процедур притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; визначення на основі норм адміністративного права прозорих і зрозумілих процедур позбавлення суддів місцевих судів недоторканності; вироблення адміністративного інструментарію перевірки прозорості життя суддів місцевих судів поза межами здійснення судочинства при суворому дотриманні вимог щодо їх недоторканності.

З'ясовано, що особливу увагу слід приділити відокремленню судової гілки влади від законодавчої та виконавчої, а також впливу різноманітних сторонніх суб'єктів, які заважають приймати суддям місцевих судів справедливі та гуманні рішення. Як правило, такими суб'єктами виступають: владні особи, які у зв'язку зі своїм правовим становищем та авторитетністю впливають на судові рішення; адвокати, які підкупають суддів; кримінальні елементи, які погрожують суддям та їх родичам; а також різні громадські організації, які за допомогою психологічного тиску впливають на суддів місцевих судів.

Підрозділ 3.2 «Удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення реформування місцевих судів в Україні» присвячений питанням підвищення ефективності адміністративно-правових норм з метою досягнення завдань реформування місцевих судів.

Доведено, що реформування місцевих судів має такі складові: фінансову (матеріально-технічне забезпечення суддів), політичну (повага до суду від інших гілок влади), кадрову (призначення, переведення та звільнення суддів), громадську (суддя повинен бути незалежним від впливу суспільства, тобто мітингів, скарг і т.д.).

З'ясовано, щоб удосконалити норми адміністративного права у сфері реформування місцевих судів потрібно врахувати такі аспекти: реформа повинна мати комплексний характер, тобто зміни повинні відбуватися на законодавчому рівні (Конституція України, Закон України «Про судоустрій і статус суддів»); реформа має відбуватися відповідно до загальновизнаного міжнародного та іншого позитивного досвіду формування незалежної судової системи; реформування інституцій, прилеглих до судової гілки влади: прокуратури, адвокатури та поліції; встановлення жорсткої відповідальності за корупційні правопорушення та прийняття суддями неправосудних рішень; посилення юридичної відповідальності

за незаконне втручання у діяльність судової гілки влади; підвищення матеріального забезпечення суддів для стимулювання їх до здійснення справедливого правосуддя та запобігання корупції; призначення, переведення, звільнення та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності має здійснюватися виключно Вищою радою правосуддя; добір суддів має відбуватися виключно на конкурсній основі, а переведення їх до судів вищого рівня має об'єктивно оцінюватися Вищою радою правосуддя.

Запропоновано формування укрупнених, як правило до меж адміністративної території області, окружних місцевих судів, зі збереженням усіх адміністративних приміщень в районах, які будуть обслуговуватися територіальними управліннями Державної судової адміністрації України, що дасть можливість суддям проводити судові засідання максимально приближено до місць проживання учасників судового процесу.

ВИСНОВКИ

У **висновках** на основі теорії адміністративного права, законодавства, досягнень судової публічної адміністрації наведено нове розв'язання наукового завдання стосовно розвитку засад та адміністративного інструментарію у сфері адміністративно-правових аспектів реформування місцевих суддів в Україні, викладено найбільш важливі наукові та практичні результати, визначено наукові проблеми, для розв'язання яких можуть бути застосовані результати дослідження. Основи з них такі:

1. З'ясовано, що адміністративне право відіграє провідну роль у реформуванні місцевих судів в Україні, адже воно є вагомим чинником, який на рівні законів і підзаконних нормативно-правових актів уточнює та розширює конституційні норми для потреб безпосередньої правової реалізації стосовно забезпечення судової влади. На основі норм адміністративного права виробляється спеціальний адміністративний інструментарій у вигляді форм і методів адміністративної діяльності публічної адміністрації та адміністративних процедур, зокрема щодо підбору і призначення суддів місцевих судів, призначення їх на адміністративні посади, звільнення, а також притягнення до дисциплінарної відповідальності, надання суддям місцевих судів усіх благ та створення необхідних умов для здійснення гуманного та справедливого судочинства на основі принципу верховенства права, створення належних умов для учасників судового процесу та інших осіб, які перебувають в адміністративних приміщеннях судів.

2. Удосконалено науковий зміст адміністративно-правових аспектів положень концепцій реформування судової влади, які мають слугувати народіві України для забезпечення конституційних прав та свобод на засадах ефективності, незалежності та справедливості кожного судового органу, безперешкодного звернення громадян до суду за захистом своїх прав. При цьому Вища рада правосуддя має бути «наглядним» органом державної влади, який повинен слідкувати за дотриманням

основоположних європейських та міжнародних засад правосуддя, справедливостю правосуддя, некорумпованістю суддів і ефективністю судової системи загалом.

3. З'ясовано, що спеціальні принципи адміністративно-правового забезпечення реформування судової влади – це основоположні ідеї, вимоги засадничого характеру, що становлять основу для реформи судової системи і визначають засоби адаптації чинного законодавства, що регулює правові відносини у сфері судочинства і встановлюють виключну відповідність до стандартів ЄС, а також зміст та механізм адміністративного інструментарію за допомогою якого вона здійснюється.

4. Розкрито адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють реформування місцевих судів в Україні як взаємопов'язаний комплекс завдань, адміністративних прав, обов'язків, конституційно визначеної та адміністративно-забезпечувальної компетентності суб'єктів публічної адміністрації, а також невлadних юридичних та фізичних осіб, пов'язаних із реформуванням місцевих судів, які покликані забезпечувати захист прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відповідності до принципу верховенства права.

5. Доведено, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації стосовно реформування місцевих судів в Україні – це зовнішні способи вираження певних дій (видання нормативних і адміністративних актів, проведення інших юридично значимих дій та здійснення матеріально-технічних операцій) спеціальною судовою адміністрацією в межах наданих їй спеціальними законами України адміністративних повноважень, що пов'язані з наданням адміністративних послуг, здійснення управлінської діяльності у сфері реформування судової влади України з метою забезпечення права фізичних і юридичних осіб на справедливе і гуманне судочинство.

6. З'ясовано, що методи адміністративної діяльності спеціальної публічної адміністрації у сфері забезпечення реформування місцевих судів в Україні – це способи, засоби та прийоми цілеспрямованого впливу правового та організаційного характеру на поведінку учасників адміністративно-правових відносин, які засновані на реалізації адміністративно-правових норм у сфері діяльності судової гілки влади з метою більш ефективного забезпечення незалежності і недоторканості місцевих судів та реформування місцевих судів в цілому, що дає можливість гарантувати право громадян на справедливе та гуманне правосуддя.

7. Проаналізовано досвід країн Європейського Союзу на відповідність вітчизняного законодавства до стандартам ЄС (*Acquis communautaire* (*acquis*)), що дало змогу зорієнтувати реформування українських місцевих суддів на основній функції, задля якої функціонує судова система країн-учасниць ЄС – захист прав, свобод та законних інтересів в першу чергу невлadних фізичних і юридичних осіб. Обґрунтовано використання в Україні ефективного організаційно-правового досвіду Канади стосовно функціонування укрупнених окружних судів із «мобільними» судьями.

8. Удосконалено законодавство у сфері адміністративно-правового забезпечення реформування місцевих судів шляхом розробки конкретних змін і

доповнень до діючого законодавства, зокрема щодо вирішення питання «тимчасових суддів». А саме, пропонується до ст. 70 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» додати підпункт третій: «за відповідним рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України вона має право подати документи до Вищої Ради правосуддя про відповідність на призначення судді на посаду вдруге, після закінчення його п'ятирічного строку повноважень». А в статтю 37 («Рішення Вищої ради правосуддя щодо кандидата на посаду судді») Закону України «Про Вищу Раду правосуддя» в підпункт 5 внести такі доповнення: «Вища рада правосуддя може ухвалити рішення про рекомендацію Президентіві України, про призначення на посаду судді вдруге після закінчення його строку повноважень на безстроковий термін за поданням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, після проходження ним спеціального кваліфікаційного оцінювання».

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Гуцалюк О. В. Адміністративні аспекти концепцій реформування судової влади. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2015. № 2. С. 133–138.
2. Gutsalyuk O. V. Principles of Administrative and Legal Support. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 6/2. P. 107–113.
3. Гуцалюк О. В. Зарубіжний досвід реформування судової влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. Випуск 33. Ч. 2. Т. 1. С. 84–89.
4. Гуцалюк О. В. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо реформування судової влади. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2016. № 1. С. 86–92.
5. Гуцалюк О. В. Методи адміністративної діяльності спеціальної публічної адміністрації у сфері забезпечення реформування судової влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. С. 139–145.
6. Гуцалюк А. В. Административно-правовой статус субъектов публичной администрации, осуществляющих реформирование судебной власти. *Международный научно-практический журнал «Право и Закон»*. 2017. № 1. С. 101–108.
7. Гуцалюк О. В. Місце і роль адміністративного права в системі реформування судової влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 2. С. 176–183.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Гуцалюк О. В. Деякі особливості зарубіжного досвіду реформування судової влади. *Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки*: Міжнародна науково-практична конференція. (м. Київ, 13–14 листопада 2015 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2015. С. 92–93.

9. Гуцалюк О. В. Деякі аспекти місця і ролі адміністративного права в системі реформування судової влади. *Новітні тенденції сучасної юридичної науки*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. (м. Дніпро, 2–3 грудня 2016 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2016. С. 113–114.

10. Гуцалюк О. В. Принципи адміністративно-правового забезпечення особливостей реформування судової влади. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. (м. Харків, 17–18 лютого 2017 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 34–35.

АНОТАЦІЯ

Гуцалюк О.В. Адміністративно-правові засади реформування місцевих судів в Україні. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017.

З'ясовано, що адміністративне право відіграє провідну роль у реформуванні місцевих судів в Україні, адже воно є вагомим чинником, що на рівні законів і підзаконних нормативно-правових актів уточнює та розширює конституційні норми для потреб безпосередньої правової реалізації стосовно забезпечення судової влади.

Удосконалено науковий зміст адміністративно-правових аспектів положень концепцій реформування судової влади. Розкрита природно-правова природа спеціальних принципів адміністративно-правового забезпечення реформування судової влади та адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють реформування місцевих судів в Україні.

Розкрито форми адміністративної діяльності публічної адміністрації стосовно реформування місцевих судів в Україні, як зовнішні способи вираження певних дій спеціальною судовою адміністрацією. З'ясована юридична природа методів адміністративної діяльності спеціальної публічної адміністрації у сфері забезпечення реформування місцевих судів в Україні.

Проаналізовано досвід країн Європейського Союзу на відповідність вітчизняного законодавства до стандартів ЄС, що дало змогу зорієнтувати реформування українських місцевих судів на основній функції, задля якої функціонує судова система країн-учасниць ЄС – захист прав, свобод та законних інтересів в першу чергу невіддільних фізичних і юридичних осіб.

Удосконалено законодавство у сфері адміністративно-правового забезпечення реформування місцевих суддів шляхом розробки конкретних змін і доповнень до діючого законодавства.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, Вища рада правосуддя, місцеві суди, публічна адміністрація, реформування, суд, суддя, судова влада.

АННОТАЦІЯ

Гуцалюк А.В. Административно-правовые основы реформирования местных судов в Украине. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2017.

Установлено, что административное право играет ведущую роль в реформировании местных судов в Украине, поскольку оно является весомым фактором, который на уровне законов и подзаконных нормативно-правовых актов уточняет и расширяет конституционные нормы для нужд непосредственной правовой реализации по обеспечению судебной власти.

Усовершенствовано научное содержание административно-правовых аспектов положений концепций реформирования судебной власти, которые должны служить народу Украины для обеспечения конституционных прав и свобод на основе эффективности, независимости и справедливости судебных органов, которые были бы доступными для каждого гражданина нашего государства.

Раскрыта естественно-правовая природа специальных принципов административно-правового обеспечения реформирования судебной власти, как идей, требований основополагающего характера, составляющих основу для реформы судебной системы, которые определяют способы адаптации действующего законодательства, регулирующего правовые отношения в сфере судопроизводства и устанавливают исключительное соответствие со стандартами ЕС, а также содержание и механизм административного инструментария, с помощью которого она осуществляется.

Раскрыт административно-правовой статус субъектов публичной администрации, осуществляющих реформирование местных судов в Украине как взаимосвязанный комплекс задач, административных прав, обязанностей, конституционно определенной и административно-обеспечительной компетентности субъектов публичной администрации, а также невластных юридических и физических лиц, связанных с реформированием местных судов, которые призваны обеспечивать защиту прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в соответствии с принципом верховенства права.

Доказано, что формами административной деятельности публичной администрации по реформированию местных судов в Украине являются внешние способы выражения определенных действий (издание нормативных и административных актов, проведение других юридически значимых действий и

осуществление материально-технических операций) специальной судебной администрацией, в рамках полномочий, предоставленных ей специальными законами Украины относительно предоставления административных услуг, осуществления управленческой деятельности в отношении реформирования судебной власти Украины с целью обеспечения права физических и юридических лиц на справедливое и гуманное судопроизводство.

Выяснено, что методы административной деятельности специальной публичной администрации в сфере обеспечения реформирования местных судов в Украине – это способы, средства и приемы целенаправленного воздействия правового и организационного характера на поведение участников административно-правовых отношений, основанные на реализации административно-правовых норм в сфере деятельности судебной ветви власти с целью более эффективного обеспечения независимости и неприкосновенности местных судов и реформирования местных судов в целом, что дает возможность гарантировать право граждан на справедливое и гуманное правосудие.

Проанализирован опыт стран Европейского Союза (ЕС) на соответствие отечественного законодательства к стандартам ЕС (*Acquis communautaire* (*acquis*)), что позволило сориентировать реформирование украинских местных судов на основную функцию, ради которой функционирует судебная система стран-участниц ЕС – защита прав, свобод и законных интересов, невластных физических и юридических лиц.

Усовершенствовано законодательство в сфере административно-правового обеспечения реформирования местных судов путем разработки конкретных изменений и дополнений в действующее законодательство.

Ключевые слова: административно-правовые основы, Высший совет правосудия, местные суды, публичная администрация, реформирование, суд, судья, судебная власть.

SUMMARY

Gutsalyuk O.V. The administrative and legal principles of local courts reformation in Ukraine. – *The manuscript.*

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2017.

The scientific content of the administrative and legal aspects of the concepts of the reform of the judiciary has been improved. The natural and legal nature of the special principles of administrative and legal support for the reform of the judiciary and the administrative and legal status of the subjects of public administration that carry out the reform of local courts in Ukraine are revealed.

The forms of administrative activity of public administration concerning the reform of local courts in Ukraine as external ways of expressing certain actions by a special judicial administration are revealed. The legal nature of the methods of administrative

activity of the special public administration in the field of ensuring the reform of local courts in Ukraine is revealed.

The experience of the European Union countries on the compliance of domestic legislation with the EU standards has been analyzed, which has made it possible to orient the reform of Ukrainian local judges on the main function of the functioning of the judicial system of the EU member states – protection of rights and freedoms on the legitimate interests of, first of all, non-governing individuals and legal entities.

The legislation in the field of administrative and legal support for the reform of local judges has been improved through the development of specific changes and additions to the current legislation.

Key words: administrative and legal principles, the High Council of Justice court, local courts, public administration, reform, judge, judiciary.