

## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Чумака Володимира Валентиновича, на дисертаційне дослідження Щербакова Володимира Валерійовича «Адміністративно-правові засади здійснення суддівського самоврядування», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

### Актуальність теми дисертації

На сьогодні органи суддівського самоврядування є класичним інститутом демократичного суспільства, які являють собою об'єднання суддів з метою вирішення завдань і досягнення цілей, визначених відповідним законодавством України. Однак, професійне самоврядування не слід розглядати лише як результат демократичних перетворень у світі в цілому та в Україні, зокрема, оскільки воно має давню історію та виникло як прагнення забезпечити належну самостійність суддівської влади, можливість колективного вирішення суддями питань незалежності суддів, їх соціального захисту, побутового та фінансового забезпечення функціонування судів та діяльності суддів.

На сьогодні проблема розвитку суддівського самоврядування є нагальною в умовах побудови сучасної правової держави. Адже демократичні процеси, що відбуваються в Україні, здійснюються на тлі поширеної зневаги до права, яка виявляється у недотриманні конституційних прав і свобод громадян; ухваленні законів, що не відповідають Конституції України; порушенні державними органами, відомчими і посадовими особами встановленого Конституцією принципу незалежності суддів, що призводить до зниження довіри до судової влади. Окрім того, неналежне фінансування судової гілки влади, постійне його скорочення, затягування проходження кваліфікаційного оцінювання суддів призвело до кадрового дефіциту у судах. Так, станом на 01 травня 2020 року в Україні працював 4951 суддя (дефіцит кадрів становить 42,6%), вакантними залишалися 2110 посад, з них в апеляційних

адміністративних судах – 63, апеляційних господарських – 55, апеляційних загальних – 346, окружних адміністративних – 121, місцевих господарських – 127, місцевих загальних – 1398. Окрім того, кількість повідомлень суддів про втручання у їх діяльність з року в рік збільшується. Від початку ведення Вищою радою правосуддя реєстру повідомлень про втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя (жовтень 2016-го) до нього внесено 1220 таких повідомлень, третина (450) припала на 2019 рік. З огляду на викладене, підвищується роль органів суддівського самоврядування, покликаних бути однією з гарантій незалежності судової гілки влади.

Усе викладене актуалізує дослідження проблеми адміністративно-правових засад здійснення суддівського самоврядування та обумовлює необхідність визначення ефективних шляхів його розвитку.

Отже, дисертаційне дослідження є фактично першою в сучасній адміністративно-правовій науці спробою ґрунтовно та фундаментально проаналізувати адміністративно-правові засади здійснення суддівського самоврядування. Як свідчить зміст дисертації, основоположною базою дослідження стали праці із загальної проблематики адміністративного права та процесу, інформаційного та фінансового права.

#### **Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації**

Основні наукові положення, висновки і рекомендації, викладені у дисертації, є теоретично обґрунтованими, що забезпечується застосуванням раціональної сукупності сучасних загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних методів і принципів наукового пізнання. Її зміст складається із вступу, трьох розділів, які поєднують вісім підрозділів, висновків, додатків та списку використаних джерел. Структура повністю відповідає меті і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі питання, визначені автором.

У вступі здійснено обґрунтування теми дослідження; акцентовано увагу на ключових позиціях, які свідчать про актуальність теми, її зв'язок з

відповідними науковими програмами, планами, темами, грантами; визначено мету та завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; окреслено нормативну та емпіричну основу дисертаційного дослідження; доведено наукові позиції, що складають наукову новизну представленого дослідження; наведено практичне значення отриманих результатів, дані про апробацію матеріалів дисертації, структуру та обсяг дослідження.

У першому розділі здійснено загальну характеристику та проаналізовано правову природу суддівського самоврядування. Виходячи з викладеного, дисертант досліджує: 1) генезу становлення суддівського самоврядування в Україні, виокремлюючи три періоди його розвитку: I період – від 1864 р. до 1917 р. – дореволюційний, що характеризувався становленням судової влади шляхом відокремлення її від виконавчої гілки влади та закріплення принципу незалежності судів та суддів; II період – від 1917 р. до 1989 р. – радянський, для якого характерне повне знищення суддівського самоврядування; III період – від 1991 р. до теперішнього часу – період становлення суддівського самоврядування незалежної України, що характеризується законодавчим закріпленням поняття суддівського самоврядування, створенням системи органів суддівського самоврядування та визначенням його організаційних форм, удосконаленням законодавства про суддівське самоврядування відповідно до європейських стандартів (с.35); 2) завдання органів суддівського самоврядування, закріплені у законодавстві, що регулюють їх діяльність, спрямовані на визначення мети та виокремлення принципів суддівського самоврядування, правові засади їх діяльності. У цьому сенсі на підставі аналізу змісту міжнародних документів з досліджуваного питання, завдань органів суддівського самоврядування автор акцентує на неправомірному звуженні мети суддівського самоврядування та обмеженні її лише вирішенням внутрішніх питань діяльності судів. (с. 49); 3) правову природу поняття «делегування повноважень», виходячи з того, що: 1) делегування повноважень передається відповідно до закону або договору; 2) делегування передбачає наявність як мінімум двох суб'єктів – орган, який передає повноваження, та орган, який

набуває повноважень; 3) повноваження делегуються ситуативно, тимчасово або безстроково; 4) делегується лише частина повноважень, визначених нормативно; 5) делегування повноважень передбачає розширення компетенції органу, якому ці повноваження делегуються; 6) збереження права делегуючого органу повернути делеговані повноваження до власного виконання; 7) делегування повноважень має фінансове та матеріальне забезпечення для їх належної реалізації (с.69-70).

Другий розділ присвячено аналізу форм та методів, адміністративних процедур в діяльності органів суддівського самоврядування, а також гарантій діяльності органів суддівського самоврядування. Автор здійснює аналіз понять «форма діяльності органів суддівського самоврядування» як зовнішній вияв сукупності однорідних конкретних дій органів суддівського самоврядування, спрямованих на реалізацію мети і завдань їх діяльності, за допомогою яких забезпечується організація та реалізація суддівського самоврядування в Україні (с.82) та «метод діяльності органів суддівського самоврядування» як застосованих органом суддівського самоврядування прийомів та засобів, спрямованих на ефективне виконання ним визначених законодавством завдань з метою вирішення питань внутрішньої та зовнішньої діяльності судів щодо забезпечення кадрових, організаційних, матеріально-технічних та фінансових потреб суддів, захисту їх професійних інтересів, спрямоване на забезпечення незалежності окремих судів та суддів, а також судової системи у цілому (с. 99), виокремлює їх основні ознаки. Охарактеризовано методи планування, вироблення рішень, комунікації, контролю, колегіального обговорення. Виокремлено проблеми реалізації форм та методів суддівського самоврядування (с.100-104).

До адміністративних процедур, що здійснюють органи суддівського самоврядування віднесено: процедури утворення організаційних форм органів суддівського самоврядування та їх функціонування – це нормативно закріплений порядок утворення та функціонування зборів суддів, Ради суддів України та з'їзду суддів України (с. 109); процедури ухвалення нормативних

актів органів суддівського самоврядування, що передбачають здійснення сукупності нормативно закріплених дій, спрямованих на прийняття рішень зборів суддів, Ради та з'їзду суддів України, Положень, що регулюють питання організації діяльності судів та органів суддівського самоврядування, Регламентів роботи органів суддівського самоврядування у межах їх компетенції (с. 114); процедури взаємодії органів суддівського самоврядування з державними органами та органами місцевого самоврядування, які полягають у здійсненні узгодженому за часом, місцем, змістом та метою зв'язку між не менш як двома суб'єктами, спрямованому на досягнення певного визначеного результату щодо виконання рішень зборів суддів, Ради суддів та з'їзду суддів України (с. 116); контрольно-наглядові процедури діяльності органів суддівського самоврядування, що становлять систему послідовних адміністративних процедур, які здійснюються у формі перевірки, аналізу, вивчення роботи суду чи судді та тягнуть за собою ухвалення відповідного рішення (с. 119); процедури застосування заходів притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності (с. 128).

Дефініція «гарантія» розглядається автором насамперед як обов'язок, зобов'язання держави щодо створення відповідних умов, в яких можуть реалізовуватися певні суспільні відносини, зокрема це стосується й суддівського самоврядування. Здійснено поділ гарантій на загальні та юридичні. До загальних віднесено економічні, політичні, соціальні, ідеологічні гарантії, до юридичних – законодавчо закріплені гарантії, що реалізуються за допомогою правових засобів. Акцентовано, що загальні гарантії слід розглядати як умови реалізації, а юридичні – як засоби реалізації суддівського самоврядування (с. 134).

Третій розділ присвячено аналізу напрямів удосконалення організації та функціонування органів суддівського самоврядування. Досліджено зарубіжний досвід організації та функціонування незалежних самоврядних органів правосуддя, можливість його адаптації в національну правову систему, а також запропоновано визначення шляхів розвитку вітчизняного законодавства щодо

удосконалення адміністративно-правових засад здійснення суддівського самоврядування в Україні.

Обрана структура дозволила дисертанту повною мірою дослідити предмет дисертаційної роботи та з'ясувати авторський творчий задум, спрямований на визначення адміністративно-правових засад здійснення суддівського самоврядування.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів, як законодавчих, так і підзаконних, загальнотеоретичних наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених, розробок фахівців у галузі теорії права, адміністративного, статистичних матеріалів щодо діяльності суб'єктів суддівського самоврядування.

#### **Достовірність і наукова новизна одержаних результатів**

Положення дисертації ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора. Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших в Україні комплексних монографічних досліджень, спрямованим на вивчення та вдосконалення адміністративно-правових засад здійснення суддівського самоврядування. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень, висновків та пропозицій.

У процесі дослідження дисертант опрацював широке коло літературних джерел комплексного та монографічного характеру, автори яких є фахівцями у галузі адміністративного, інформаційного, фінансового права та інших галузевих правових наук, відповідне законодавство і практику його застосування. Завдяки цьому автор послідовно, системно і конструктивно дослідив важливі теоретичні питання, що розкривають зміст теми дослідження, відзначив методологічне значення різних поглядів учених на адміністративно-правові засади здійснення суддівського самоврядування.

Особливу цінність роботі надала приділена автором значна увага аналізу юридичних гарантії діяльності органів суддівського самоврядування, насамперед фінансової, кадрової та організаційної незалежності. При цьому акцентовано на повній фінансовій залежності органів суддівського самоврядування від виконавчої гілки влади. У цьому сенсі запропоновано рішення питань фінансового забезпечення роботи судів здійснювати за погодженням з Радою суддів України. Аналіз кадрового забезпечення як гарантії незалежності органів судової влади свідчить про необхідність активного залучення органів суддівського самоврядування до вирішення зазначеної проблеми. Насамперед потребує узгодження позиція між Державною судовою адміністрацією, Вищою радою правосуддя та судами щодо кількості суддів у суді, у зв'язку з чим необхідно розробити механізм погодження кількості суддів у відповідних судах (с. 155).

Окрему увагу дисертант приділяє аналізу зарубіжного досвіду формування та реалізації суддівського самоврядування, що дозволяє автору дійти висновку про те, що за структурою в різних країнах суддівське самоврядування діє або як система органів, або як єдиний вищий орган. У цьому сенсі, на думку автора, в Україні на сьогодні створена система органів суддівського самоврядування, що охоплює всю судову систему, тобто суди різних рівнів та юрисдикцій. Однак, полісистемне утворення органів суддівського самоврядування передбачає необхідність, по-перше, визначення органу, діяльність якого спрямована на визначення основних напрямів суддівського самоврядування, по-друге, налагодження взаємодії між органами суддівського самоврядування, по-третє, визначення можливості оскарження рішення органу суддівського самоврядування. Зазначені завдання є на сьогодні пріоритетними у створенні системи суддівського самоврядування в нашій країні (с. 167). Окрім того, дисертант акцентує на положеннях, які слід імплементувати у сферу суддівського самоврядування на законодавчому рівні.

З огляду на це, можна констатувати, що достовірність отриманих результатів і обґрунтованість сформульованих пропозицій визначається

правильно обраним методологічним підходом до проведеного дослідження, всебічним використанням наукового та емпіричного матеріалу.

Оцінюючи новизну одержаних результатів, слід зазначити, що вона визначається насамперед тим, що в межах єдиного комплексного дослідження уперше зроблено спробу обґрунтування необхідності створення єдиного органу суддівського самоврядування шляхом реформування Вищої ради правосуддя, надання їй статусу органу суддівського самоврядування, розширення її повноваження за рахунок повноважень, які зараз виконує Рада суддів України, унеможливлення участі в її діяльності представників виконавчої гілки влади, а також створення у її структурі тимчасових та постійних комітетів за відповідними напрямками роботи (с.181). При цьому набули подальшого розвитку пропозиції з удосконалення адміністративно-правового законодавства в частині розуміння правової природи та сутності суддівського самоврядування, що передбачає вирішення проблем щодо нормативного закріплення мети, завдань, принципів суддівського самоврядування та статусу суддів у відставці як членів органів суддівського самоврядування, що позитивно вплине на реальне визначення обсягу завдань, які повинні виконувати органи суддівського самоврядування, та їх повноваження; нормативного визначення діяльності органів суддівського самоврядування, що вимагає вирішення питань щодо повноваження Ради суддів щодо законодавчої ініціативи; порядку оскарження рішень органів суддівського самоврядування; порядку здійснення контролю роботи судів з боку органів суддівського самоврядування; питання взаємодії органів суддівського самоврядування між собою, з органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та ЗМІ.

З урахуванням викладеного, можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до вирішення визначеної мети та поставлених завдань, так і в запропонованому вирішенні наукової проблеми.

Дисертація містить низку інших напрацювань теоретичного та практичного характеру, які є своєчасними і можуть бути використані

науковцями та практичними працівниками для подальшого удосконалення адміністративно-правових засад здійснення суддівського самоврядування.

### **Наукова і практична цінність дисертації**

Наукове та практичне значення роботи полягає у тому, що сформульовані у дисертаційному дослідженні теоретичні положення, висновки та пропозиції використовуються та можуть бути використані: у науково-дослідній діяльності – положення та висновки дисертації можуть становити підґрунтя для наукових досліджень, пов'язаних із розробкою питань щодо сутності адміністративно-правових засад здійснення суддівського самоврядування; правотворчій діяльності – під час формування пропозицій щодо усунення прогалин і вдосконалення законодавства, що забезпечує адміністративно-правові засади здійснення суддівського самоврядування; правозастосовній діяльності – для розробки пропозицій щодо удосконалення діяльності органів суддівського самоврядування; освітньому процесі – під час викладання курсів «Адміністративне право України», «Адміністративна відповідальність» та інших спеціальних курсів у юридичних закладах вищої освіти, а також написання навчально-методичних розробок, підручників, посібників, монографій.

### **Дискусійні положення та зауваження до дисертації**

Поряд із зазначеним вище, у дисертаційному дослідженні є спірні та дискусійні положення, недостатньо аргументовані положення, неточності, зокрема:

1. Під час розгляду питання про матеріально-технічне забезпечення судів, органів суддівського самоуправління як гарантії їх незалежності поза увагою автора залишилася діяльність Державної судової адміністрації як органу, на який безпосередньо покладаються зазначені повноваження, що є, на мою думку, не зовсім логічним.

2. Під час дослідження зарубіжного досвіду організації та функціонування незалежних самоврядних органів правосуддя та можливості

його адаптації в національну правову систему автор аналізує й негативний досвід окремих країн у зазначеній діяльності, хоча йдеться про імплементацію позитивного досвіду.

3. У підрозділі 1.3. «Делеговані повноваження як основа самоврядного суддівського управління» здійснено аналіз системи делегованих повноважень, що здійснюють органи суддівського самоврядування, визначено поняття та досліджено його правову природу, однак не розглянуто механізм здійснення делегованих повноважень.

4. Характеризуючи адміністративні процедури взаємодії органів суддівського самоврядування між собою, з органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та ЗМІ, автор пропонує ухвалити Порядок взаємодії зазначених органів лише із ЗМІ, що, на мою думку, не відповідає логіці дослідження зазначеного питання.

5. Досліджуючи адміністративну процедуру притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, автор акцентує на відсутності у законодавстві дисциплінарних стягнень у разі невиконання головами судів або їх заступниками рішень зборів суддів (ст. 128); органами суддівського самоврядування та всіма судьями рішень з'їзду суддів (ст. 129); органами суддівського самоврядування, крім з'їзду суддів України, рішень Ради суддів України (ст. 133), однак не вносить конкретних пропозицій щодо врегулювання цього питання.

Утім, викладені зауваження мають переважно дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи та не знижують її достатній науковий рівень.

### **Висновок**

Дисертація є самостійним доробком автора, посилання на наукові праці оформлені належно. Наукові статті, які опубліковані за темою дисертаційного дослідження у фахових виданнях, свідчать про якість проведеної роботи, базуються на особистих поглядах та результатах праці дисертанта.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог МОН України.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація Щербакова В.В. «Адміністративно-правові засади здійснення суддівського самоврядування» містить наукові положення, сукупність яких у практично-прикладному аспекті забезпечує підвищення ефективності суддівського самоврядування в Україні.

Дисертація відповідає паспорту спеціальності, вимогам, що висуваються МОН України до кандидатських дисертацій, Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент**

**Т.в.о. начальника відділу  
організації наукової роботи  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
доктор юридичних наук, доцент**



**Володимир ЧУМАК**