

ВІДКРИТИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
РОЗВИТКУ ЛЮДИНИ «УКРАЇНА»

На правах рукопису

ЄДАМЕНКО ІРИНА ВІТАЛІЇВНА



УДК 347.2

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ  
СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

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

Дисертація на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Науковий керівник –

**Дрозд Олексій Юрійович,**

кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2016

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	4
Розділ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ	
СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	14
1.1. Становлення та розвиток суддівського самоврядування в Україні .....	14
1.2. Поняття, принципи та місце суддівського самоврядування в адміністративно-правовому забезпеченні судових органів України .....	33
1.3. Правові засади функціонування суддівського самоврядування в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання .....	50
Висновки до розділу 1 .....	65
Розділ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ СУДДІВСЬКОГО	
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ .....	69
2.1. Організаційна структура та адміністративно-правова компетенція органів суддівського самоврядування в Україні .....	69
2.2. Адміністративно-правові форми здійснення суддівського самоврядування .....	94
2.3. Адміністративно-правові засади взаємодії органів суддівського самоврядування із судами, Державною судовою адміністрацією України та іншими державними органами .....	110
Висновки до розділу 2 .....	126
Розділ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ .....	131
3.1. Проблеми адміністративно-правового забезпечення здійснення суддівського самоврядування в Україні .....	131

3.2. Міжнародний та зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення функціонування суддівського самоврядування, перспективні напрямки його впровадження в Україні .....	147
3.3. Підвищення ролі суддівського самоврядування у забезпеченні контролю за діяльністю судів в Україні .....	169
Висновки до розділу 3.....	188
ВИСНОВКИ .....	193
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	201
ДОДАТКИ .....	227

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Справедливий та неупереджений суд є необхідною складовою сучасної правової держави, спрямованої на розвиток демократії та громадянського суспільства, оскільки є показником стану дотримання прав та свобод людини і громадянина, їх гарантій. Важливу роль у процесі розвитку демократичних засад діяльності суду, його самостійності, незалежності суддів відіграє суддівське самоврядування.

Протягом усього періоду незалежності Україна знаходиться в постійному пошуку оптимального співвідношення законодавчої, виконавчої та судової гілок влади під час здійснення державного управління. Хоча система суддівського самоврядування позиціонується державною владою як елемент забезпечення незалежності суду, адміністративно-правові засади її функціонування постійно перебувають під політичним тиском, присутні спроби впливу посадовців на правосуддя, лобіювання прийняття тих чи інших рішень.

Суспільно-демократичні перетворення 2014–2016 років створили передумови для часткового подолання таких недоліків. Зокрема, було зменшено кількість органів суддівського самоврядування, повноваження обирати голову суду були передані зборам суддів відповідного суду. Проте процес реформування суддівського самоврядування все ще триває, ряд важливих перетворень буде запроваджено після набуття чинності змінами до Конституції України щодо правосуддя (попередньо схвалені Верховною Радою України 02 лютого 2016 р.). Але навіть після цього залишатиметься актуальною та потребуватиме негайного вирішення проблема оптимальної організації суддівського самоврядування, структури його органів, розширення повноважень органів суддівського самоврядування, досягнення реальної незалежності Вищої ради правосуддя, підвищення ролі суддівського самоврядування у забезпеченні контролю за діяльністю судів в Україні.

Важливість ефективної та дієвої системи судочинства, досягнення справжньої, а не формальної незалежності суддів, зростання ролі суддівського самоврядування у вирішенні питань діяльності суду, а також перманентне проведення судово-правової реформи цілком логічно зумовлюють активне обговорення відповідних питань у середовищі експертів, вчених, державних посадовців, суддів. Вивчення того чи іншого аспекту поставленої проблеми знаходить своє відображення в роботах науковців, що займаються дослідженням галузей адміністративного та конституційного права, таких як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, О.В. Білова, А.С. Васильєв, М.Й. Вільгушинський, В.М. Гаращук, В.В. Галуцько, Н.І. Глазунова, В.А. Гомада, В.О. Гринюк, О.Ю. Дрозд, Р.В. Ігонін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, М.І. Копетюк, О.М. Коротун, В.В. Кривенко, Т.М. Марітчак, В.В. Марков, І.Є. Марочкін, В.В. Молдован, І.В. Назаров, Г.Я. Наконечна, С.Ю. Обрусна, О.О. Овсяннікова, О.М. Остапенко, С.В. Прилуцький, Н.В. Сибільова, С.Г. Стеценко, Д.Ю. Шпенюк, С.Г. Штогун, О.С. Юнін та інші. Водночас абсолютна більшість науковців розглядають переважно загальні теоретичні питання правосуддя та суддівського самоврядування, в той час як окремому дослідженню адміністративно-правового забезпечення функціонування системи суддівського самоврядування належної уваги не приділяється.

Таким чином, відсутність комплексного підходу, наявність недоліків у законодавстві, триваюча судово-правова реформа, що може сприяти виправленню цих недоліків та переосмисленню суті і призначення суддівського самоврядування, зумовлюють актуальність тематики даної дисертаційної роботи та підтверджують необхідність проведення наукового дослідження адміністративно-правових засад функціонування суддівського самоврядування в Україні як важливого, актуального наукового завдання, що потребує системного вирішення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**  
Дисертацію виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку

правової науки на 2011–2015 роки, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 р. № 14–10, загальноуніверситетської теми дослідження «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0107U008696).

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* роботи полягає у визначенні адміністративно-правових засад функціонування суддівського самоврядування в Україні, аналізі існуючих недоліків, розробленні конкретних практичних пропозицій і наукових рекомендацій щодо розвитку й удосконалення нормативно-правового регулювання зазначеної сфери.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *задачі*:

- проаналізувати становлення та розвиток суддівського самоврядування в Україні, виділити історичні етапи цього процесу;
- визначити поняття та правову природу суддівського самоврядування, запропонувати його авторську дефініцію;
- сформулювати поняття, виокремити та охарактеризувати принципи суддівського самоврядування;
- з'ясувати специфіку адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері суддівського самоврядування;
- надати визначення, охарактеризувати та класифікувати адміністративно-правову компетенцію органів суддівського самоврядування;
- розкрити зміст адміністративних форм здійснення суддівського самоврядування, здійснити їх класифікацію;
- з'ясувати адміністративно-правові засади взаємодії органів суддівського самоврядування з іншими суб'єктами, зокрема судами (суддями) та Державною судовою адміністрацією України;
- виділити та охарактеризувати проблеми адміністративно-правового забезпечення здійснення суддівського самоврядування;
- з використанням зарубіжного досвіду виокремити перспективні для

України напрямки вдосконалення нормативного регулювання правового статусу, структури та порядку формування органів суддівського самоврядування (органів, яким делеговані відповідні управлінські функції), їх управлінської компетенції;

- охарактеризувати контроль за діяльністю суддів, роботою судів; механізм підвищення ролі суддівського самоврядування в цьому процесі.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, пов'язані з адміністративно-правовим регулюванням суддівського самоврядування.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правові засади функціонування суддівського самоврядування в Україні.

**Методи дослідження.** Методи дослідження обрано з урахуванням мети і задач дослідження, його об'єкта і предмета. Методологічною базою є сукупність загальнофілософських, загальнонаукових, спеціальних наукових методів, які в комплексі використано для вирішення поставлених задач.

За допомогою *історичного методу* досліджувались становлення та розвиток суддівського самоврядування в Україні (підрозділ 1.1). *Системно-структурний, формально-логічний і порівняльно-правовий методи* використовувалися під час визначення комплексу нормативно-правових засобів і заходів, за допомогою яких з'ясовано категоріально-понятійний апарат досліджуваної теми, виокремлено принципи здійснення суддівського самоврядування, проведено класифікацію адміністративно-правової компетенції органів суддівського самоврядування, адміністративних форм його здійснення (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1–2.3). Застосування *діалектичного, структурно-логічного методу та моделювання* відбулось під час дослідження сучасного стану адміністративно-правового забезпечення суддівського самоврядування (підрозділи 2.1, 3.1, 3.3). *Компаративний метод, метод прогнозування* стали у пригоді при порівняльному аналізі вітчизняного та міжнародного законодавства під час виокремлення перспективних напрямків впровадження в Україні закордонного досвіду нормативного регулювання правового статусу, повноважень органів

суддівського самоврядування (органів, які мають управлінську компетенцію в судовій сфері) (підрозділ 3.2).

*Нормативною основою* роботи є Конституція України, законодавчі акти України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, нормативні акти органів суддівського самоврядування (зборів суддів, Ради суддів України, з'їздів суддів України), Державної судової адміністрації України, Вищої ради юстиції.

*Інформаційну та емпіричну основу дослідження* становлять судова практика (зокрема, справи за позовом членів Вищої ради юстиції щодо визнання протиправними та скасування рішень з'їзду суддів України, зобов'язання Ради суддів України до вчинення певних дій), політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні дані, матеріали, підсумки наукових конференцій та диспутів, а також інша спеціалізована література, в якій досліджується зазначена проблематика.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній юридичній науці адміністративного права комплексним правовим дослідженням адміністративно-правових засад функціонування суддівського самоврядування в Україні. У результаті дослідження сформульовано ряд наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем:

*уперше:*

- визначено позитивні та негативні елементи законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) в частині правового статусу, порядку формування органів суддівського самоврядування; до переваг віднесено: 1) конституційне закріплення категорії суддівського самоврядування; 2) реалізацію принципу, за яким половину складу Вищої ради правосуддя складають судді, обрані самими суддями; до недоліків віднесено: 1) збереження політичного впливу на Вищу раду правосуддя (частина членів призначається Президентом, Верховною Радою, конференцією прокурорів; спостерігається участь глави держави у



призначенні суддів, а не повне делегування відповідних повноважень Вищій раді правосуддя); 2) відсутність інституційних положень про віднесення Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії (аналогів цих органів після конституційних змін) до системи суддівського самоврядування з розширенням та деталізацією саме адміністративних повноважень цих органів;

- як фактор підвищення контролю за діяльністю судів України запропоновано законодавчо запровадити не тільки механізм притягнення суддів до майнової відповідальності за завдані власними неправосудними рішеннями збитки третім особам, а й додатково делегувати компетенцію готувати матеріали до суду, представляти державу як позивача в таких судових справах органу, що здійснює управлінські функції у сфері правосуддя (це може бути, наприклад, Вища кваліфікаційна комісія суддів або Рада суддів України);

- проаналізовано співвідношення Закону України «Про очищення влади» та адміністративної компетенції Ради суддів України; дане співвідношення полягає в тому, що у разі відповідності певної особи критеріям очищення влади Рада суддів повинна безальтернативно виконати закон та прийняти рішення про звільнення такої особи із займаної посади; таким чином, нездійснення Радою суддів України власної адміністративної компетенції на виконання вимог закону (неприйняття рішення щодо звільнення керівника Державної судової адміністрації України, який підпадає під люстрацію) означає не недолік правового забезпечення здійснення суддівського самоврядування (орган суддівського самоврядування має відповідну компетенцію), а проблему суб'єктивного характеру – небажання Ради суддів реалізувати власне повноваження;

*удосконалено:*

- класифікацію принципів суддівського самоврядування, до яких віднесено: законність; гласність; ієрархічність побудови; обов'язковість рішень; колегіальність прийняття рішень органами суддівського

самоврядування; незалежність суддів під час роботи органів суддівського самоврядування; аполітичність – за їх змістом;

- визначення поняття «суддівське самоврядування», під яким запропоновано розуміти делегований державою суддям тип управління у сфері правосуддя, органи котрого мають повноваження вирішення як внутрішніх питань, що виникають у роботі суддів (організаційних, питань щодо ефективності роботи суду, зміцнення незалежності суду та судової гілки влади в цілому, вирішення кадрової політики, матеріально-технічного забезпечення, фінансового забезпечення, інформативно-нормативного забезпечення), так і ряду зовнішніх питань, серед яких відносини з іншими органами державної влади, їх посадовими та службовими особами, громадянами;

- класифікацію адміністративних форм здійснення суддівського самоврядування за такими критеріями: 1) за суб'єктом управлінського впливу (форми, які реалізуються зборами суддів певного суду (спільними зборами суддів), Радою суддів України, З'їздом суддів України; 2) за функціональною природою (нормативно-правовий акт, індивідуальний акт та адміністративно-правовий договір; 3) за змістом (правовстановлювальні, регулятивно-розпорядчі, контрольні-наглядові форми), 4) за спрямованістю (внутрішні та зовнішні форми); 5) за ступенем обов'язковості (загальнообов'язкові форми та ті з них, що адресовані конкретному суб'єкту);

*дістало подальшого розвитку:*

- виділення етапів історичного розвитку системи суддівського самоврядування в Україні: I. Зародження суддівського самоврядування (до 1988 р.) – має місце започаткування ідей суддівського самоврядування, дискусії щодо можливості (потреби) поділу державної влади на три гілки: II. Становлення суддівського самоврядування (1989-1996 рр.) – характеризується демократизацією державної влади, що зумовила в тому числі розвиток ідеї незалежності судової влади, визначення на офіційному

рівні поняття суддівського самоврядування, його організаційних форм. III. Розвиток суддівського самоврядування (1997 р. – сьогодні) – на даному етапі ніхто вже не ставить під сумнів незалежність судової влади, відбувається пошук оптимального механізму функціонування системи суддівського самоврядування;

- концепція юридичної та фактичної взаємодії органів суддівського самоврядування та судів, суддів, Державної судової адміністрації: юридична взаємодія охоплює виключно ті відносини влади та підлеглості, що чітко закріплені положеннями нормативно-правових актів (наприклад, взаємодія З'їзду суддів України та суддів всіх судів), фактична взаємодія охоплює весь комплекс взаємовідносин, незалежно від включення чи невключення в законодавство правових підстав підпорядкування (наприклад, відносини з'їзду суддів України та Державної судової адміністрації);

- виокремлення проблем адміністративно-правового забезпечення здійснення суддівського самоврядування: 1) недосконалість структури та організаційних форм суддівського самоврядування; 2) вплив політичних факторів на функціонування суддівського самоврядування; 3) випадки невиконання своїх прямих обов'язків органами суддівського самоврядування; 4) недостатність повноважень органів суддівського самоврядування для вирішення покладених на них функцій та завдань; 5) відсутність механізму забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування та їх оскарження; 6) відсутність можливості органів суддівського самоврядування впливати на добір та кар'єру суддів тощо;

- виділення перспективних напрямків вдосконалення вітчизняного законодавства, що регулює питання суддівського самоврядування, а саме: 1) вдосконалення самого визначення поняття «суддівське самоврядування», зокрема в частині трактування категорії як делегованого державою суддям типу управління в сфері правосуддя; відсутності штучного обмеження кола питань, що можуть бути вирішені органами суддівського самоврядування;

2) включення органів, які мають повноваження щодо добору, кар'єри суддів, до системи суддівського самоврядування; 3) досягнення інституційної незалежності Вищої Ради юстиції; 4) розширення повноважень Вищої ради юстиції, надання можливості даному органу приймати остаточні рішення, а не лише вносити подання (рекомендації) президенту або парламенту з певного питання; 5) розширення адміністративної компетенції органів суддівського самоврядування шляхом надання їм реальної можливості брати участь у прийнятті рішень щодо фінансування судів загальної юрисдикції тощо;

- пропозиції щодо внесення змін до структури суддівського самоврядування в Україні на виконання європейських стандартів незалежності суддів: 1) перегляд кількості організаційно-правових форм суддівського самоврядування; 2) включення Вищої Ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів до системи суддівського самоврядування; 3) закріплення на законодавчому рівні положення, що не менше половини складу Вищої ради юстиції мають становити судді, обрані самими суддями, тощо.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що викладені в дисертації результати дослідження можуть бути використані у:

- науково-дослідній сфері – для подальшого дослідження теоретичних та практичних проблем адміністративно-правових засад функціонування суддівського самоврядування в Україні (акт впровадження Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» від 20.01.2016);

- правотворчості – для розробки нових та внесення змін і доповнень у чинні нормативно-правові акти, зокрема, Конституцію України, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», рішення органів суддівського самоврядування;

- правозастосовній діяльності – з метою вдосконалення практики використання положень адміністративного законодавства, зокрема при реалізації органами суддівського самоврядування власної адміністративної

компетенції;

- навчальному процесі – тези, положення, висновки, пропозиції, зроблені в дисертації, можуть бути використані в ході наукових конференцій та диспутів, під час вивчення таких наукових дисциплін, як «Адміністративне право», «Конституційне право», «Правосуддя» у вищих юридичних закладах освіти, при підготовці лекційних та семінарських занять, у науково-дослідній роботі студентів, слухачів та курсантів, у процесі підготовки робочих програм та планів, підручників, навчальної та прикладної літератури (акт впровадження Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» від 21.01.2016).

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені дисертантом на міжнародній науково-практичній конференції, круглому столі, зокрема: «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» (Київ, 2105); «Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення» (Київ, 2015).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації відображено в п'яти наукових статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, двох статтях у міжнародних наукових виданнях та двох тезах доповідей на науково-практичній конференції і круглому столі.

## Розділ 1

# ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1. Становлення та розвиток суддівського самоврядування в Україні

Розвиток людської цивілізації завжди супроводжується постійними комунікаціями всередині суспільства, що не завжди відбуваються злагоджено, без конфліктів та протиріч. Із зародженням перших державних формувань владні інституції намагаються надати правової форми вирішенню подібних спорів, тим самим започатковуючи правосуддя. У своєму розвитку судова влада зазнала ряд змін та трансформацій, змінюючи зміст та форму. У різні історичні епохи її здійснення пов'язувалося із правом вирішення суперечок окремими особами (князь, цар, імператор, рабовласник), родовою аристократією, громадою, релігійними організаціями, державними відомствами, спеціально створеними судами. У часи рабовласницького та феодального ладу функції правосуддя були тісно переплетені з функціями загального державного управління, відповідно, говорити про незалежність чи справедливість тогочасного суду не доводиться.

У XVII – XVIII ст. з обґрунтуванням та поширенням Дж. Локком та Ш.Монтеск'є теорії розподілу влади, зокрема відокремлення судової гілки влади від виконавчої та законодавчої, починаються серйозні зміни в напрямі сприйняття правосуддя як незалежного механізму вирішення спорів. Наприклад, відповідні положення були закріплені в Конституції США 1787 р., Декларації прав людини та громадянина 1789 р. у Франції. Стверджується та розвивається принцип неприпустимості тиску на суддів під час здійснення ними професійної діяльності, передачі останнім на самостійне

вирішення ряду питань внутрішньої діяльності судів.

У цей період більша частина українських земель перебувала під владою Російської імперії. З огляду на консервативність царського режиму запровадження таких серйозних змін, як становлення суддівського самоврядування, відбувалося зі значним запізненням у часі. Поряд із цим слід зазначити, що вже в першій половині XIX ст. серед представників влади поширювалася низка прогресивних ідей щодо розвитку судової влади. Як приклад можна навести внесення в 1827 р. М.А. Балуг'янським проекту змін до законодавства, в якому аргументувалася потреба встановлення незалежності суддів шляхом їх призначення на безстроковій (довічній) основі [1, с. 121].

Більшість науковців сходяться на думці, що вітчизняна історія суддівського самоврядування розпочинається з середини XIX ст. та пов'язана із судовою реформою 1864 року. Саме у цей період зароджуються ідеї деяких демократичних принципів, в тому числі принцип відокремлення суду від адміністративних органів, принцип самостійності та незмінності суддів, форми суддівського самоврядування [2, с. 8; 3, с. 15; 4, с. 3]. Так, згідно зі статтями 213–214 «Учреждения судебных установлений», коли в окружному суді чи судовій палаті з'являлася вільна суддівська вакансія, в тому числі судового слідчого, негайно організовувалися збори суду чи палати за участю прокурора для обговорення кандидатур на ці посади з кола осіб, які відповідають вимогам, передбаченим цим статутом. Подання окружних судів та судових палат щодо кандидатів, які дали згоду обійняти посаду членів цих судів, надходили до міністра юстиції через старшого голову судової палати [5, с. 183]. Також статтями 261–296 розвивалася ідея прийняття суддею рішення на підставі власних переконань та неможливості притягнення за це до відповідальності, окрім як за вмотивованим рішенням спеціального органу судової влади [6, с. 80]. У такий спосіб розвивалася ідея судового управління як можливості самостійно вирішувати окремі питання функціонування суду, декларувалися обмеження втручання адміністрації в здійснення правосуддя.

Більш значною гарантією незалежності судів, як зазначає В.О. Воропанов, став принцип їх незмінності, згідно з яким голови і члени окружних судів і судових палат не могли бути звільнені або переведені з однієї посади на іншу без їхньої згоди, крім як за вироком суду [7, с. 114]. Судова реформа 1864 року передбачала створення двох гілок системи правосуддя – загальних та мирових судів. З огляду на той факт, що судово-територіальний та адміністративно-територіальний поділ Російської імперії не збігалися, створювалися додаткові умови для незалежності суддів, адже за таких обставин посадовці по адміністративній вертикалі не мали можливості чинити вплив на суддів.

У контексті сучасних організаційних форм суддівського самоврядування викликає інтерес з'їзд мирових суддів. Даний захід, окрім перегляду рішень дільничних мирових судів, також мав компетенцію здійснювати контроль та нагляд за мировими судьями, дострокове усунення останніх з посади; вирішувати питання, пов'язані з повсякденним життям суддів (наприклад, надання відпустки дільничному мировому судді) [8, с. 181]. Такі повноваження з'їзду суддів свідчать про те, що він був не тільки елементом судової системи (виступав апеляційною інстанцією для нижчих судів), а й органом, що вирішує внутрішні питання функціонування судів.

Отже, ця судова реформа почала втілювати в життя ряд демократичних перетворень у структурі державної влади, у зв'язку з чим один із тогочасних публіцистів, М.М. Катков, логічно зауважив, що, по суті, має місце не реформування, а створення заново судової влади, так як раніше суди відповідної функції не виконували, були лише додатком до адміністрації [9, с. 5]. На жаль, подібні демократичні перетворення не надто органічно вписувалися в структуру самодержавства. Тому вже в 70–80-х роках ХІХ ст. почалися спроби обмеження і так не надто сильних здобутків у частині незалежності правосуддя. Найбільш негативний вплив на очікувані досягнення в частині суддівського самоврядування вчинила судово-адміністративна реформа 1889 року, яка скасувала інститут мирових суддів із



переданням відповідних повноважень вирішення спорів земським дільничним начальникам, які призначалися за поданням губернатора міністром внутрішніх справ. Зауважимо, що мирова юстиція все ж таки залишилася чинною на деяких українських землях (зокрема, у Харкові та Одесі); до 1917 р. здійснювалися спроби поновити її функціонування і на решті території.

Таким чином, судове управління, яке запроваджувалося судовою реформою 1864 року, не отримало достатньо часу для закріплення та розширення відповідної компетенції суддів та їх зборів (з'їздів). Хоча й були створені передумови для розвитку ідеї суддівського самоврядування, проте незавершеність, згорання реформи не дало можливості остаточно її сформулювати та повною мірою закріпити в законодавстві держави.

Революційні події 1917–1919 рр. спричинили чергове переформатування системи державної влади та місця правосуддя в її структурі. Українська національна влада, як і більшовицька, на перших порах свого панування декларувала демократичні принципи судочинства, намагалася реанімувати скасовану царською владою систему мирової юстиції. Зокрема, в документах Центральної Ради, Гетьманату, Директорії розвивалася ідея незалежності судової влади. Як зазначає В. Землянська, діяли всестанові (мирові) та особливі селянські суди. Періодично скликалися повітові з'їзди мирових суддів, до повноважень яких належав не тільки перегляд рішень у касаційному порядку, а й остаточне з'ясування справи, яка повинна була вирішуватися в рамках мирового провадження [10, с. 9-10].

Першим актом радянської влади щодо судочинства був Декрет Ради народних комісарів (РНК) РРСФР «Про суд» від 24 листопада 1917 р., серед положень якого слід виділити визначення в ролі касаційної інстанції для рішень місцевих судів повітових, а в столицях (Москва та Петербург) – столичних з'їздів місцевих суддів. Наділення даних з'їздів якимось самоврядними повноваженнями не передбачалося [11]. На українських землях радянські органи використовували більш жорстку модель, яка взагалі

не передбачала апеляційного та касаційного оскарження. Згідно з дослідженнями В.О. Гринюка, у відповідь на постанову Народного секретаріату «Про введення народного суду на Україні» від 04 січня 1918 р. загальні збори суддів Харкова прийняли резолюцію, в якій вони не визнавали народні суди і назвали декрет про розпуск судів незаконним. Ця спроба продемонструвати суверенність судової влади та незалежність самих суддів призвела до того, що після наказу комісара юстиції Харківської Ради з погрозою застосувати силу окружні та мирові судді Харківського повіту здали всі свої справи і припинили свою діяльність, а окружний суд було закрито [12, с. 2].

У 1918 р. РНК РРФСР були прийняті ще два декрети про суд, які розвивали порядок здійснення правосуддя на радянських землях. Так, Декретом про суд № 2 від 15 лютого 1918 р. додатково запроваджувалися обласні народні суди як касація для окружних народних судів. У контексті нашого дослідження цікавим виглядає спосіб формування даних судів: постійні члени окружних народних судів певної області на загальних зборах обирають зі свого середовища належну кількість членів обласного народного суду; так само мають повноваження на відкликання обраних ними членів. Окружні та обласні суди зі свого числа самостійно обирають голову суду та керівників відділень [13]. Також вищезазначеним Декретом запроваджувався новий судовий орган – Верховний судовий контроль, до складу якого входили представники обласних народних судів. Окрім безпосередньо судової роботи (досягнення єдиної касаційної практики, вироблення узагальнюючих вказівок щодо правозастосування) до компетенції даного органу додатково належало внесення подання законодавчим органам щодо усунення протиріч у правовому полі. Попри деякі самоврядні ознаки судових органів зберігався адміністративний вплив на їх функціонування: початкове визначення кордонів для обласних народних судів, визначення їх та Верховного судового контролю чисельності, скликання перших сесій належало Народному комісаріату юстиції. Поряд із цим декларувалися

наміри в майбутньому передати ці повноваження у самостійне відання судів.

20 липня 1918 р. було прийнято Декрет про суд № 3. Даний правовий акт хоча і згадував касаційну роль нарад місцевих судів, проте інші їх повноваження, структура, порядок формування не були визначені [14]. Перше радянське Положення про суди від 30 листопада 1918 р. передбачало створення в кожному судовому окрузі ради народних суддів, до складу якої входили голова ради, його заступники, постійні члени, а також народні судді в порядку черговості. Керівництво ради та її постійні члени обиралися губернськими з'їздами народних суддів округу, затверджувалися виконавчими комітетами рад депутатів та утворювали собою президію ради суддів [15]. До компетенції ради народних суддів належало ревізування суддів, вирішення питань про усунення суддів з посад, надання консультацій, нагляд за виконанням судових вироків тощо. Ради народних суддів створювалися і в губернських відділах юстиції та очолювалися відповідальними працівниками відділів [16, с. 116].

Наступними роками як на загальносоюзному, так і на республіканському рівнях ухвалюється низка нормативних актів, що прямо чи опосередковано регулювали питання правосуддя. На жаль, масштабною тенденцією став відхід від будь-яких самоврядних позицій судової влади, пропагувався та поширювався принцип обслуговування нею державного апарату, підкорення та контролю з боку адміністративних органів. Принцип незалежності суддів і підкорення їх тільки закону вважався пережитком старих часів, а як протипага йому висувався принцип класової правосвідомості як гарантії законності. Таким чином, уже в період свого становлення радянська судова система встигла повністю перекреслити всі демократичні надбання в галузі незалежності судочинства та суддів, які були задекларовані у документах Центральної Ради, Гетьманату та Директорії. Суд фактично повністю втратив незалежність, що підкріплювалось не лише практичними кроками влади, а й відповідною правовою доктриною, яка свідомо протиставляла себе світовій та історичній практиці [17].

Так, М.С. Строгович свого часу стверджував, що діяльність суду зі здійснення правосуддя не має постійних критеріїв якості і залежить від конкретної суспільно-політичної ситуації в країні [18, с. 6]. Інший радянський вчений, П. Стучка, акцентував увагу на тому, що соціалістична влада за своїм змістом та призначенням є одночасно владою законодавчою, виконавчою та судовою. Вона не стане заперечуватиме технічного розподілу праці, проте рішуче відмовляється від лицемірної та буржуазної теорії розподілу влад [19, с. 262].

Слід зауважити, що після прийняття Конституції СРСР 1936 року та закріпленні у її статті 112 принципу незалежності суддів та підкорення їх виключно закону дане положення закріпилося і в спеціальному законодавстві та підзаконних нормативно-правових актах (наприклад, ст. 6 закону «Про судоустрій СРСР, союзних та автономних республік» від 16 серпня 1938 р. [20], ст. 9 закону «Про затвердження основ законодавства про судоустрій Союзу РСР, союзних та автономних республік» від 25 грудня 1958 р. [21] тощо). Водночас реалізація даного принципу на практиці мала виключно декларативний характер, а тому й мало чого спільного з реальним станом речей.

Демократичні зміни в СРСР другої половини 80-х років ХХ ст. знайшли своє відображення у всіх сферах державного та суспільного життя, в тому числі й у сфері правосуддя. Зокрема, революційним кроком у площині розвитку суддівського самоврядування стало прийняття 04 серпня 1989 р. закону «Про статус суддів в СРСР», яким передбачалося створення професійних колективних утворень суддів (конференції суддів та кваліфікаційні колегії суддів). Стаття 15 закону передбачала щорічне скликання конференції суддів у рамках усіх регіонів держави. До їх компетенції належало обговорення питань застосування законодавства в судовій практиці, обрання кваліфікаційних колегій суддів, звернення до вищих судових органів із пропозиціями про надання керівних роз'яснень, про внесення подань у порядку законодавчої ініціативи чи про тлумачення

законів [22]. Положення ст.ст. 15 та 16 зазначеного вище закону були присвячені правовому статусу кваліфікаційних комісій суддів – органу, невідомому раніше радянському законодавству.

Так, метою їх створення законодавець визначив забезпечення висування на судову роботу гідних кандидатів і посилення гарантій незалежності суддів. Компетенція кваліфікаційних колегій суддів включала: 1) оцінку підготовленості до судової роботи кожного кандидата, який вперше висувається у народні судді, та його екзаменування; 2) надання висновку про можливість висунення кандидата на роль судді; 3) проведення кваліфікаційної атестації суддів; 4) розгляд питання про дисциплінарну відповідальність судді, надання висновку в питанні про відкликання судді. Додатково до цих повноважень вищестоящі колегії (суддів Верховного Суду СРСР і Верховних Судів союзних республік) у питаннях відкликання (дисциплінарної відповідальності) суддів розглядають скарги на рішення нижчестоящих колегій. Кількісний склад кваліфікаційної колегії суддів визначається при її обранні, причому в законі містилася досить прогресивна навіть у сучасному розумінні вимога щодо невключення до їх складу голів судів та їх заступників (за винятком голів районних (міських) народних судів), а також вимога, щоб не менше половини членів колегії становили самі суддів.

На розвиток встановленого законом про статус суддів СРСР судового управління 15 грудня 1989 р. було прийнято низку підзаконних нормативних актів. Положенням про конференції суддів районних (міських народних судів) та обласних, Київського міського нотаріальних округів встановлювалося, що чергова конференція суддів скликається в першому кварталі поточного року за спільним рішенням управління юстиції виконавчого комітету обласної, Київської міської Ради народних депутатів і обласного, Київського міського суду. Конференція може скликатися і в позачерговому порядку, в тому числі на вимогу на менше третини складу суддів, які працюють в області, місті Києві. Конференція вважається

правомочною та може починати свою роботу при участі в ній не менше двох третин складу суддів, що працюють в області (місті Києві). Про час роботи конференції і питання, що виносяться на її обговорення, судді повідомляються не пізніше як за один місяць [23].

Згідно з Положенням про кваліфікаційні колегії суддів судів УРСР кількісний склад останніх визначався під час обрання; строк повноважень – п'ять років; на час роботи колегії судді, які входять до її складу, звільнялися від виконання своїх безпосередніх службових обов'язків. Обрання до складу колегії здійснювалося шляхом голосування на альтернативній основі; обраним вважався кандидат, який одержав більше половини голосів суддів, що брали участь у голосуванні. Голова обирався відповідною конференцією суддів з числа діючих членів колегії. Матеріально-технічне забезпечення роботи кваліфікаційних колегій суддів покладалося відповідно на Голову Верховного Суду Української РСР, голову обласного, Київського міського суду [24].

Кваліфікаційна колегія суддів Верховного Суду Української РСР повинна була звітувати про свою роботу перед Пленумом Верховного Суду Української РСР, а кваліфікаційна колегія суддів в області, місті Києві – перед конференціями, що їх обрали, не рідше одного разу на два з половиною роки, а також по закінченні повноважень. Під час реалізації покладених на них законом повноважень колегія мала право запитувати необхідну для здійснення її повноважень інформацію від керівників судів, органів юстиції, інших державних і громадських органів, а також службових осіб, яку останні зобов'язані були надавати в установленій законодавством термін.

Положенням про дисциплінарну відповідальність суддів, відкликання і дострокове звільнення суддів народних засідателів судів Української РСР врегульовувалися повноваження органів суддівського самоврядування щодо зазначених процедур. Так, кваліфікаційна колегія суддів Верховного Суду Української РСР розглядала справи про дисциплінарні проступки суддів

Верховного Суду Української РСР; голів і заступників голів обласних, Київського міського суду. Колегії суддів в областях, місті Києві розглядали питання про дисциплінарну відповідальність народних суддів і членів обласних, Київського міського судів. Кваліфікаційна колегія розглядала дисциплінарні справи не пізніше як у місячний строк з дня їх надходження у складі не менше половини її членів. При відсутності голови кваліфікаційної колегії його обов'язки виконував його заступник або один з членів колегії, який вирішував всі питання, пов'язані з організацією роботи колегії [25].

Кваліфікаційна колегія могла винести рішення про накладення дисциплінарного стягнення (зауваження, догани, суворої догани), про закриття дисциплінарного провадження або про надіслання матеріалів дисциплінарного провадження органам, які мають право порушити питання про відкликання судді або порушення щодо нього кримінальної справи. Рішення в дисциплінарній справі оголошувалося в засіданні кваліфікаційної колегії. За відповідним зверненням уповноважених осіб колегія перевіряла надані їй матеріали на предмет наявності підстав для надання висновку про відкликання судді. Причому в даному випадку суддівське управління мало дещо обмежений потенціал, адже навіть негативний для судді висновок не обов'язковий до виконання. Відповідно, в тому разі, якщо орган, перед яким відповідно до рішення кваліфікаційної колегії поставлено питання про відкликання судді або про порушення щодо нього кримінальної справи, не знаходив для цього підстав, то дисциплінарне провадження поверталось в кваліфікаційну колегію і відновлювалося знову.

Таким чином, фактично протягом всього часу існування радянської держави функції щодо кадрового, матеріально-технічного забезпечення, здійснення організації внутрішньої роботи суддів було покладено на Міністерство юстиції України та його уповноважені органи. Така правова позиція законодавця, на нашу думку, була недостатньо виправданою, оскільки проблеми внутрішньої роботи та організації діяльності судових органів мали розглядатися виключно самими судовими органами, оскільки

вони є більш близькими до проблем, які виникали при роботі судових органів у державі. Віднесення повноважень щодо проведення кадрової політики та матеріально-технічного забезпечення судової влади до повноважень Міністерства юстиції не могло забезпечити належної роботи судового органу, а тому цій проблемі почали приділяти все більшої уваги та шукати шляхи її вирішення. Ситуація поглиблювалась і тим, що на законодавчому рівні був відсутній єдиний орган, який міг би репрезентувати інтереси суддів та всієї суддівської системи у відносинах як внутрішніх (тобто між різноманітними судовими ланками та інстанціям), так і зовнішніх (із іншими органами державної влади та їх посадовими та службовими особами, представниками громадськості).

Водночас наприкінці існування СРСР нарешті відбулися спроби здійснення адміністративно-правового забезпечення системи органів суддівського самоврядування. Незважаючи на те, що офіційно в законодавстві терміни «суддівське управління», «суддівське самоврядування» не вживалися, фактично воно було сформовано в організаційній формі конференцій суддів та кваліфікаційних колегій суддів. Зрозуміло, що в умовах комуністичної країни, коли існування судів пов'язувалося з державною функцією правосуддя, на них постійно чинився тиск з боку партійної та виконавчої влади; новоствореним формам суддівського управління було складно почати активно та, головне, дійсно відособлено та незалежно реалізовуватися, застосовуватися на практиці. Незважаючи на це сам факт прийняття відповідного спеціального законодавства відіграв значну роль у їх подальшому розвитку на теренах вже незалежних пострадянських держав.

В Україні початок нормативного закріплення суддівського самоврядування було покладено на I з'їзді суддів України, який відбувся на початку грудня 1991 року, незабаром після проголошення Верховною Радою України Декларації про державний суверенітет нашої держави. Ініціатори його скликання, зокрема судді Миколаївської, Одеської, Київської, Івано-



Франківської областей, як першочергове завдання виокремлювали вирішення назрілих питань реформування судової системи, оскільки тягар старих проблем гальмував подальше її вдосконалення та розвиток, демократизацію держави [26]. За результатами роботи з'їзду було ухвалено положення про з'їзд суддів України, в якому було окреслено питання його статусу, прав, повноважень, а також вперше висловлено ідею самоврядності суддів.

Наступним кроком у напрямі ствердження суддівського самоврядування, закріплення його засад на офіційному рівні стало прийняття 28 квітня 1992 р. Концепції судово-правової реформи в Україні. При розробці даного концептуального акта було використано зауваження і пропозиції, висловлені на з'їзді суддів у грудні 1991 року, а також окремі положення Концепцій, запропонованих Інститутом держави і права АН України, Українською юридичною академією, судами Івано-Франківської, Київської, Одеської, Донецької, Луганської областей, Верховним Судом України, матеріали узагальнень постійних комісій Верховної Ради України, а також пропозиції народних депутатів, окремих суддів і працівників правоохоронних органів. Головною метою судово-правової реформи і формування незалежної судової влади в Україні автори концепції визначали в тому числі перебудову судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства, гарантування шляхом ефективного розмежування повноважень самостійності судових органів від впливу законодавчої і виконавчої влади; реалізацію демократичних ідей правосуддя, вироблених світовою наукою і практикою; створення системи законодавства про судоустрій, яке б забезпечило незалежність судової влади, тощо [27]. Також Концепція судової реформи вперше у офіційному формально визначеному рівні оперувала поняттям «самоврядування судів», зокрема, передбачивши такі його форми, як обласні конференції суддів та з'їзд суддів України.

Очевидно, що згадувана вище концепція містила багато стратегічних та засадничих положень, втілення в життя яких було неможливе без прийняття

спеціального законодавства про правосуддя. Відповідно, визначальне значення для формування судової влади взагалі та суддівського самоврядування зокрема мало подальше прийняття законів «Про статус суддів» (15 грудня 1992 р.) та «Про органи суддівського самоврядування» (2 лютого 1994 р.), завдяки яким сформувалася правова база судочинства у країні. Хоча дані нормативні акти на сьогодні втратили свою чинність, проте їх зміст має значну історичну цінність, адже відіграв доленосну роль у розвитку всієї судової системи України.

Так, статтями 3, 11 Закону «Про статус суддів» (в редакції на дату прийняття) передбачалося, що судді у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежними, підкоряються тільки законові і нікому не підзвітні; всі державні органи, установи та організації, органи місцевого і регіонального самоврядування, громадяни та їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність судових органів і не посягати на неї. Одним з ключових принципів такої незалежності визначено систему органів суддівського самоврядування [28]. Хоча переліку таких органів нормативний акт і не містив, проте з точки зору трактування самоврядування як можливості впливати на функціонування, внутрішню діяльність судів, закон окреслив правовий статус кваліфікаційних комісій суддів та атестаційно-дисциплінарних комісій суддів, що можуть бути віднесені до їх числа.

Основним завданням кваліфікаційних комісій суддів є забезпечення формування судового корпусу; здійснюється це через систему кваліфікаційних комісій суддів Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та Вищу кваліфікаційну комісію. Місцева кваліфікаційна комісія суддів складається з голови та 12 членів комісії, шестеро з яких обираються конференцією суддів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Вища кваліфікаційна комісія суддів України складається з голови комісії та 18 членів, дев'ять з яких обираються на з'їзді суддів. Дата і місце проведення з'їзду та конференцій визначаються відповідно Головою Верховного Суду України, Головою Вищого арбітражного суду України та

головою Військової колегії Верховного Суду України. На цих осіб покладається забезпечення проведення конференцій, які проводяться відкрито і гласно. Члени кваліфікаційної комісії суддів обираються таємним голосуванням на альтернативній основі при вільному висуненні кандидатів. Обраним вважається кандидат, за якого подано більше половини голосів учасників конференції. Строк повноважень кваліфікаційних комісій суддів становить п'ять років, починаючи з дня першого засідання комісії, яке проводиться у 15-денний строк з моменту обрання повноважного складу комісії [28].

Кваліфікаційні комісії суддів Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя: перевіряють дотримання щодо кандидатів на посади суддів встановлених законодавством вимог, оцінюють їх підготовленість до судової роботи; дають висновок про можливість обрання (звільнення) з посади судді. Вища кваліфікаційна комісія суддів України оцінює підготовленість до судової роботи кожного кандидата, який вперше висувається на посаду Голови та заступників Голови Верховного Суду Республіки Крим, голів та їх заступників судів обласних, міст Києва і Севастополя, голів, заступників голів та суддів військових судів, голів та заступників голів арбітражних судів Республіки Крим, обласних, міст Києва і Севастополя, проводить кваліфікаційні екзамени; дає висновок про можливість їх обрання (звільнення з посади), розглядає скарги на рішення і висновки вищестоящих кваліфікаційних комісій.

Також окрема 5 глава Закону була присвячена атестаційно-екзаменаційним комісіям суддів, завдання яких вбачалося у визначенні рівня професійної підготовленості суддів та розгляд питань їх дисциплінарної відповідальності. Передбачалося започаткування функціонування Вищої атестаційно-дисциплінарно комісії, атестаційно-дисциплінарних комісій суддів Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя; арбітражних судів; військових суддів. Члени Вищої атестаційно-дисциплінарної комісії суддів обираються з'їздом суддів України; інших комісій – відповідними

конференціями суддів. Атестаційно-екзаменаційні комісії проводять атестацію голів, заступників голів суду, суддів, здійснюють службові перевірки та розглядають питання про дисциплінарну відповідальність вищезазначених осіб, крім питання про звільнення їх з посади. Засідання атестаційно-дисциплінарної комісії суддів проводиться відкрито і гласно. У ньому мають право брати участь з правом дорадчого голосу народні депутати України, народні депутати Рад, які обирають суддів, Міністр юстиції України, його заступники та керівники органів юстиції відповідного рівня.

Закон «Про органи суддівського самоврядування» завданням цих органів визначив створення найбільш сприятливих умов для забезпечення діяльності судів, удосконалення підготовки кадрів, підвищення кваліфікації суддів, подання їм методичної допомоги, зміцнення незалежності суддів, захист від втручання в їх судову діяльність. Стаття 1 Закону визначила форми самоврядування, до яких віднесла конференції суддів загальних судів Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, конференцію суддів військових судів України, збори суддів Верховного Суду України, збори суддів Вищого арбітражного суду України, конференцію суддів арбітражних судів України, з'їзд суддів України. Слід зазначити, що в першій редакції Закон не містив нормативного визначення терміна суддівського самоврядування; цей недолік був виправлений в майбутньому шляхом внесення змін до Закону.

Найбільш масовою формою суддівського самоврядування були конференції суддів, до компетенції яких належало обрання членів кваліфікаційної комісії суддів, обговорення питань застосування законодавства, що виникли в судовій практиці, пропозиції суддів про необхідність давання роз'яснень з цих питань, звернення до Верховного Суду України з законодавчими пропозиціями з наступним їх внесенням до Верховної Ради, обговорення питань організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності судів, обрання делегатів на з'їзд суддів України. Конференції скликалися не рідше одного разу на рік за рішеннями

президії Вищого арбітражного суду України, Президії Верховного Суду України, Верховного Суду Республіки Крим, президій обласних, Київського та Севастопольського міських судів відповідно. На рівні Верховного та Вищого арбітражного судів України проводилися не конференції, а збори суддів, хоча в обох випадках безпосередню участь у зібраннях брали не всі члени судів, а обрані делегати [29]. Значною мірою правовий статус конференцій суддів, їх повноваження були продубльовані з аналізованого нами раніше радянського законодавства, зокрема закону «Про статус суддів СРСР» та положення про їх обрання. І це не дивно, адже після отримання незалежності Україна продовжила демократичні перетворення в частині правосуддя, започатковані ще в радянській державі, тому й переносила у власне законодавство ряд прогресивних норм.

Найвищим органом суддівського самоврядування Закон визначив з'їзд суддів України, який мав скликатися не рідше одного разу на п'ять років. Делегати на з'їзд суддів України обираються за такою нормою: один делегат від десяти суддів загальних судів і один делегат від шести суддів арбітражних та військових судів. До повноважень з'їзду належало: 1) обрання із числа суддів загальних судів членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; 2) поставлення питання про необхідність роз'яснень застосування законодавства пленумом Верховного Суду України, Пленумом Вищого арбітражного суду України, а так само поставлення питання перед Конституційним судом про відповідність таких роз'яснень Конституції та законам України; 3) розгляд питань надання суддям методичної допомоги і підвищення їх кваліфікації, внесення пропозицій щодо організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності судів України і т.д.

Слід зауважити, що хоча визначення в Законі організаційних форм суддівського самоврядування мало вичерпний характер та не містило згадок про ради суддів, по тексту Закону останні все ж таки згадуються як спеціальний орган, що обирається конференціями суддів (з'їздом суддів України), організовує виконання їх рішень у період між зібраннями, а також

має право скликання позачергових конференцій (з'їздів) суддів. Таким чином, закони «Про статус суддів України» 1992 року та «Про органи суддівського самоврядування» 1994 року мали доленосне значення для формування сучасної системи правосуддя в Україні, закріпили суддівське самоврядування як одну з найбільш принципових та важливих гарантій незалежності суддівської влади від адміністративного впливу. У подальшому відбувається уточнення та деталізація організаційних форм, компетенції органів самоврядування, в тому числі з урахуванням пропозицій з'їзду суддів України.

Як зазначає О.В. Білова, цій проблематиці було приділено значну увагу на II з'їзді суддів України, який відбувся у жовтні 1994 р. З'їзд запропонував закріпити у Конституції України такі принципові положення, як верховенство закону, поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову з чітким розмежуванням повноважень кожної з них, право громадян на розгляд їх справ компетентним, незалежним і неупередженим судом. Обговоривши основні засади організації судової влади, делегати дійшли висновку про необхідність самостійно вирішувати питання забезпечення діяльності судів через органи суддівського самоврядування і запропонували Раді суддів України підготувати документи, які регламентували б діяльність таких органів [3, с. 25]. Пропозиції суддів були в своїй більшості враховані при прийнятті остаточної редакції Конституції України.

Так, стаття 6 Основного Закону закріпила поділ державної влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову. Проголошувалося, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами; делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються (стаття 124). Згадувала Конституція і суддівське самоврядування, сформувавши його призначення як вирішення питань внутрішньої діяльності судів (стаття 130 Основного Закону). Можемо стверджувати, що прийняттям Конституції України завершився етап адміністративно-правового формування системи суддівського

самоврядування.

Наступні роки більшою мірою характеризувалися спробами вдосконалення цієї системи, пошуком оптимального механізму функціонування органів суддівського самоврядування. Зокрема, відбувалися активізація значимості ролі суддівського самоврядування в розвитку судової системи; розширення завдань та сфери впливу суддівського самоврядування; усвідомлення важливості розвитку та функціонування суддівського самоврядування не тільки представниками судової системи, а й посадовими особами органів законодавчої та виконавчої гілок влади; формування суддівського самоврядування на основі та шляхом поступового наближення суддівської системи до європейських стандартів здійснення правосуддя.

Таким чином, за результатами проведеного дослідження генезису історичного розвитку системи суддівського самоврядування в Україні, можемо виділити три етапи цього процесу: 1) зародження суддівського самоврядування (до 1988 року); 2) становлення суддівського самоврядування (1989–1996 рр.); 3) розвиток суддівського самоврядування (1997 р. – сьогодні).

Перший етап характеризувався зародженням ідей суддівського самоврядування, дискусіями щодо можливості (потреби) поділу державної влади на три гілки, здійснення функцій вирішення спорів незалежними інституціями – судами. Почали функціонувати з'їзди мирових суддів, які можна вважати першими формами суддівського самоврядування; права обрання керівництва суду делегувалося зборам самого суду тощо. Водночас загальні недоліки системи судоустрою імперського та радянського режиму та перманентне бажання влади впливати на правосуддя гальмували справжній розвиток суддівського управління. Будь-які спроби судової влади до самоорганізації, розширення елементів самоврядування як мінімум не віталися, а досить часто слугували причиною санкцій до ініціаторів змін.

Другий етап характеризувався кардинальними змінами в суспільному житті, демократизацію державної влади, що наклало свій відбиток і на

систему судочинства. Розвивається ідея незалежності судової влади, визнання за нею права самостійно вирішувати низку питань внутрішньої діяльності судів. На офіційному рівні надано дефініцію поняття суддівського самоврядування, визначено його організаційні форми, правовий статус відповідних органів. Звичайно, може здатися дещо дискусійним включення в один період проміжків часу з різних історичних епох (радянський період та незалежні часи). Проте в рамках нашого дослідження становлення органів суддівського самоврядування в СРСР та в перші роки незалежності органічно взаємопов'язані. Прогресивні норми радянського законодавства про судоустрій безпосередньо вплинули на формування суддівського самоврядування в умовах незалежної України, в якій логічно продовжено розвиток цих процесів.

Третій етап формування системи суддівського самоврядування почався після прийняття Конституції України і триває і в наш час. На даному етапі ніхто вже не ставить під сумнів незалежність судової влади, її виключне право на самостійне вирішення ряду питань внутрішньої діяльності судів. Дискусії відбуваються, як правило, в площині структури та способів формування органів суддівського самоврядування для виключення політичного фактору впливу на їх роботу; надання цим органам дійсно реальних важелів незалежності при прийнятті рішень.

Усі ці етапи є досить важливими, оскільки, долаючи їх, суддівське самоврядування набуло ефективного розвитку та реального впливу на правовідносини у межах своєї компетенції, які виникають при функціонуванні судової гілки влади, та розвивається й удосконалюється у сучасних умовах реформування як судової системи України, так і держави в цілому.



## **1.2. Поняття, принципи та місце суддівського самоврядування у адміністративно-правовому забезпеченні судових органів України**

Справедливий та неупереджений суд є необхідною складовою сучасної правової держави, спрямованої на розвиток демократії та громадянського суспільства, оскільки суд є показником стану дотримання прав та свобод людини і громадянина, їх гарантій. Важливе значення у процесі розвитку демократичних засад діяльності суду, його самостійності, незалежності суддів мають органи суддівського самоврядування. З приводу цього слушною вважаємо думку С.В. Прилуцького, який вважає, що незалежність суддів – це не тільки результат боротьби громадянського суспільства за своє право на справедливе правосуддя, це ще й результат боротьби самих суддів за своє право бути справедливими. І у цьому аспекті система суддівського самоврядування та самоорганізації судової влади України є одним із найголовніших інструментів цієї боротьби [30, с. 20].

З етимологічної точки зору змістовне навантаження терміна «самоврядування» передбачає дві принципові речі: по-перше, управління (вирішення певних питань функціонування суб'єкту), по-друге, здійснення його самим суб'єктом, тобто самостійність при управлінні. В енциклопедичній літературі ця категорія трактується як: 1) форма управління, за якого суспільство, певна організація, господарська чи адміністративна одиниця має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва; 2) право державної одиниці самостійно вирішувати питання внутрішнього законодавства й управління, а також мати свої урядові органи [31, с. 651]. Таким чином, укладачі тлумачного словника намагаються диференціювати дане поняття, виділяючи суспільну (управління здійснюється недержавним органом) та державну (управління здійснюється місцевим чи загальнонаціональним державним органом) складові.

Натомість науковці у власних визначеннях, як правило, об'єднують ці трактування, формуючи універсальне тлумачення категорії. Так, у сприйнятті

Ю.М. Тодики та В.С. Журавського самоврядування як комплексна категорія є одним із найдавніших і універсальних принципів серед тих, що застосовуються в управлінні, починаючи з ранніх стадій розвитку людської цивілізації; по суті, виступає ключовим принципом організації сучасного суспільства [32, с. 485]. При цьому О.М. Коротун додає, що за даного типу соціального управління суб'єкт і об'єкт управління збігаються, тобто самі люди управляють своїми справами, спільно приймають рішення та діють з метою їх реалізації. Самоврядування є різновидом управління, який необхідно сприймати як функцію високоорганізованих систем, що забезпечує їхню структурну цілісність, підтримання заданого режиму діяльності, реалізацію програми досягнення мети [33, с. 11]. Таким чином, під самоврядуванням потрібно розуміти специфічний вид соціального управління, ключовими характеристиками якого є саморегуляція та самоорганізація: учасники суспільних відносин (за потреби – в санкціонованих державою межах) самостійно колективно вирішують спільні справи, а так само підпадають під обов'язкову силу прийнятих ними рішень.

У сучасних умовах демократизації суспільства, зростання самоврядних децентралізаційних тенденцій в усіх сферах суспільного життя самоврядна організація управління державними справами розвивається й у сфері правосуддя. Звичайно, незважаючи на ряд спільних самоврядних рис, кожен вид самоврядування, в тому числі і суддівське самоврядування, вирізняється характерними ознаками, що зумовлені специфічною метою та призначенням даного типу управління. Правова природа суддівського самоврядування, на думку М.Й. Вільгушинського, вбачається в публічно-правових відносинах, що виникають у діяльності судів загальної юрисдикції [34, с. 22]. Водночас публічно-правові відносини є визначальною характеристикою функціонування більшості державних органів, тому правову природу суддівського самоврядування варто дослідити детальніше.

Погодимось із думкою С. Штогуна, який наголошує на тому, що аналіз правової природи та діяльності органів суддівського самоврядування слід

починати з Конституційних положень, закріплених у статті 130 Основного Закону [35, с. 18]. Так, відповідно до Конституції України для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування [36]. Конституція України не дає детального визначення поняття «суддівське самоврядування», а тому варто досліджувати спеціальні закони та нормативно-правові акти, які стосуються цієї дефініції. До таких нормативно-правових актів належить Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07 липня 2010 року, який містить окремий розділ, присвячений поняттю суддівського самоврядування.

Відповідно до ст. 124 вищенаведеного Закону суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення самостійності судів і незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів. До питань внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані із здійсненням правосуддя [37].

Як було зазначено у спільному експертному висновку щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів», підготовленого та ухваленого Венеціанською комісією на 82-ому пленарному засіданні (Венеція, 12–13 березня 2010 р.), з одного боку, суддівське самоврядування розглядається як важливий складник захисту одного з ключових принципів судової влади – незалежності від стороннього впливу. Суддя має бути вільним не тільки від впливу інших гілок влади (інституціональна незалежність), але й щодо суспільства. Більш того, кожний окремий суддя має бути незалежним при прийнятті власного рішення (особиста незалежність); тобто суддя не має залежати від жодної іншої особи, чи то в судовій системі, чи то за її межами. З іншого боку, з тексту Закону видно, що

суддівська незалежність є не єдиною цінністю, яка захищається концепцією суддівського самоврядування. Таке самоврядування також має створити належні та ефективні організаційні та інші умови для діяльності судів і суддів та в такий спосіб підвищити якість роботи судів і суддів [38].

Ми погоджуємося із наведеними вище твердженнями та підтримуємо думку, що існування органів суддівського самоврядування є необхідним чинником для реального дотримання принципу незалежності суддівської влади, її самостійності та неупередженості. Суддівське самоврядування відіграє досить важливу роль при вирішенні внутрішньоорганізаційних проблем, а тому від ефективності його функціонування досить часто залежить робота судової системи в цілому.

Розмірковуючи над правовою природою суддівського самоврядування, М. Копетюк та Р. Онисько звертають увагу на дослідження М. Слюсаревського, який витоки поняття бачить у поширеному в Європі явищі професійного самоврядування представників так званих вільних професій – архітекторів, адвокатів, лікарів, аудиторів і т.д. Тобто влада країни, усвідомлюючи необхідність зменшення централізації державного управління в багатьох сферах життя суспільства, адекватно та з розумінням сприймає прагнення професійних спільнот до самоорганізації. Отже, останнім дозволяється функціонувати у формі юридичних осіб публічного права та здійснювати при цьому частину державних функцій. Особи публічного права, створені з волі держави, згідно з прямою вказівкою в законі про їхню освіту або шляхом передачі їм владних повноважень з управління професійною діяльністю представниками окремої професії, є організаціями професійного самоврядування. За своєю юридичною природою це об'єднання осіб, однак воно не є профспілкою або асоціацією начебто громадської організації, яка характеризується добровільним вступом до її складу і добровільним виходом з неї [39, с. 12]. У даному аспекті трактує зміст суддівського самоврядування і В.С. Стефанюк, визначаючи його як колективне вирішення професійними судьями питань внутрішньої

діяльності судів, як своєрідну профспілку, яка повинна мати відповідні повноваження й важелі для розв'язання професійних проблем суддів, а також повноваження щодо перевірки ефективного та цільового використання бюджетних коштів. Фактично суддівське самоврядування, на думку вченого, слід розглядати як єдиний механізм захисту професійних інтересів суддів [40, с. 40]. Водночас, на нашу думку, професійне самоврядування не зовсім коректно переносити на сферу правосуддя. Адже основна ідея суддівського самоврядування полягає не стільки в наданні можливостей представникам окремої професійної групи вирішувати питання внутрішньої діяльності, скільки в позиціонуванні таких правомочностей як необхідної складової незалежності судової влади, що надзвичайно важливо для демократичного розвитку держави.

До пріоритетів суддівського самоврядування законодавець відніс вирішення завдань у шести напрямках: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади; 2) зміцнення незалежності судів, суддів, захист від втручання в їхню діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання суддів на адміністративні посади в судах у порядку, встановленому цим Законом; 5) призначення суддів Конституційного Суду України; 6) призначення суддів до складу Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, встановленому законом [37]. Як бачимо, перелік досить широкий, до того ж не є вичерпним – сюди можуть також бути включені інші питання, передбачені загальними чи спеціальними нормативно-правовими актами.

Стосовно наукових підходів до визначення суддівського самоврядування зазначимо, що в юридичній літературі присутня велика кількість авторських дефініцій досліджуваного поняття. Так, В.В. Городовенко стверджує, що суддівське самоврядування – це гілка в системі забезпечення незалежності судової влади, що надає суддям як носіям

судової влади можливість спільно вирішувати питання функціонування судової влади з метою забезпечення реального захисту прав і свобод громадян незалежним і неупередженим судом [41, с. 119]. Тобто в даному випадку науковець визначає суддівське самоврядування через незалежність судової гілки влади, спільне вирішення питань організаційної діяльності та кадрового забезпечення суддівської гілки влади. На нашу думку, таке визначення не повною мірою відображає його суть та основне призначення. Органи суддівського самоврядування виконують значно ширші функції, ніж вказано у визначенні В.В. Городовенка, де не враховано їх можливість здійснювати адміністративно-правове забезпечення організації та функціонування судових органів в Україні, що, на нашу думку, є досить важливим завданням суддівського самоврядування.

Суддівське самоврядування розглядається й як механізм організації судової влади із середини. Зокрема, таку позицію викладає у своїх дослідженнях С.В. Прилуцький. При цьому науковець наголошує, що однією із важливих ознак організації судової влади у демократичних та правових країнах є самоорганізація судової влади, яка реалізується через органи, що мають репрезентуватися більшістю суддівської спільноти [30, с. 16]. Ми підтримуємо думку науковця щодо того, що суддівське самоврядування можна розглядати крізь призму самоорганізації судової влади, вираження інтересів суддів та судових органів у цілому з метою удосконалення їх роботи, ефективного впровадження окремих етапів реформування судової системи.

Досить широке визначення поняття суддівського самоврядування із прив'язкою до його конституційного тлумачення надає В.В. Молдован, який, розширюючи положення, що міститься у Основному Законі України, розглядає його як забезпечення суддів і діяльності суддів, що полягає у створенні належних умов для нормальної роботи суддів загальної юрисдикції, зокрема, їх достатнього фінансового, матеріально-технічного й кадрового забезпечення, організації ефективного діловодства, ведення

необхідної судової статистики й архіву, організації будівництва, ремонту, утримання й оснащення приміщень суддів для комфортного й безпечного перебування там громадян та представників суду, а також у визначенні оптимальної завантаженості й, відповідно, чисельності суддів, впровадженні комп'ютеризації судочинства, діловодства й інформативно-нормативного забезпечення, проведенні на основі аналізу діяльності й вивчення досвіду інших країн вдосконалення організації діяльності судів. Ці заходи, на думку науковця, спрямовані на здійснення завдань судової влади, а саме на забезпечення доступного, незалежного й неупередженого правосуддя [42, с. 144-145]. Ми повністю погоджуємося із наведеною вище позицією науковця, оскільки у цьому визначенні досить широко охарактеризована внутрішня діяльність органів суддівського самоврядування.

Як особливий вид об'єднання суддівське самоврядування розглядає О.В. Білова, яка вважає, що суддівське самоврядування створене в силу закону об'єднання особливого виду – публічної корпорації, утворене шляхом участі суддів у державному управлінні судами для вираження своїх інтересів як носіїв судової влади і з метою забезпечення незалежності судової влади; до складу цього об'єднання на умовах обов'язкового членства входять судді судів усіх рівнів, об'єднані правилами суддівської поведінки та обов'язковими для всіх суддів корпоративними актами [3, с. 4]. У даній позиції науковець, на нашу думку, акцент робить саме на об'єднанні самих суддів з метою вирішення власних інтересів, які виникають у їх роботі. Крім того, автор вважає, що до складу суддівського самоврядування мають входити судді судів всіх рівнів, що, на нашу думку, є важливим, оскільки суддівське самоврядування виражає та захищає інтереси всіх без винятку суддів незалежно від їх інстанційної приналежності та суду, в якому вони працюють. Водночас викликає застереження використання лексичних конструкцій (корпорація, корпоративні акти), які більшою мірою властиві господарській сфері, приватному праву, а не публічному, – враховуючи, що саме до сфери останнього входить правове регулювання суддівського

самоврядування.

У наукових розробках В.В. Кривенка, присвячених проблематиці суддівського самоврядування, це поняття характеризується як діяльність суддівського співтовариства, його окремих частин і їхніх представницьких органів, спрямована на забезпечення належного функціонування судової системи, прав та інтересів суддів шляхом участі у вирішенні управлінських питань у межах і порядку, установлених законом [43, с. 6]. Суддівському самоврядуванню притаманні такі характерні риси: 1) його суб'єкти є невід'ємною частиною судової системи України; 2) здійснення суддівського самоврядування – це частина судового управління; 3) суддівське самоврядування має конституційну природу (згадується в Конституції України); 4) суддівське самоврядування є уособленням публічної влади поряд з владою місцевого самоврядування; 5) структури суддівського самоврядування мають самостійний статус, власні завдання і компетенцію, взаємодіють з індивідуальними і колективними суб'єктами судового управління; 6) базується не на самоорганізації, а започатковано безпосередньо на вимогах закону; 7) через поєднання діяльності державних органів і органів суддівського самоврядування та використання останніми методів управління, які властиві об'єднанням громадян, їх статус наближається до статусу суб'єктів громадянського суспільства; 9) на відміну від місцевого самоврядування в основі суддівського самоврядування лежить захист професійних інтересів; 10) організаційно-управлінська діяльність фінансується з державного бюджету тощо [3, с. 53]. Попри цінність такої класифікації з точки зору наукового пізнання, віднесення деяких елементів до характерних рис суддівського самоврядування, на нашу думку, має суперечливий характер (наприклад, неврахування ролі самоорганізації, включення судового самоврядування до складу судової системи).

Іншу класифікацію пропонує Д.Ю. Шпенюк, виділяючи такі ознаки суддівського самоврядування: 1) являє собою одночасно організаційну гарантію, принцип функціонування судової системи та вид державного



управління; 2) реалізується як формально організованими органами суддівського самоврядування, так і в неорганізованих формах (збори суддів); 3) ієрархічність органів суддівського самоврядування та неорганізованих форм та їх взаємодія; 4) законодавчо закріплений розподіл адміністративних повноважень між різними органами суддівського самоврядування; 5) поєднання загальнодержавної (централізованої) та локальної форм регулювання порядку утворення та функціонування органів суддівського самоврядування; 6) поєднання внутрішньоуправлінських та зовнішньоуправлінських функцій при реалізації суддівського самоврядування; 7) може здійснюватися виключно діючими суддями [44, с. 366]. Вважаємо недоцільним поєднання в якості ознаки суддівського самоврядування організаційної гарантії, принципу функціонування та виду державного управління, адже фактично таким чином підміняються зміст та форма здійснення суддівського самоврядування. Поряд з цим акцентуємо увагу на виділенні вченим такої важливої характеристики, як розподіл функцій адміністративно-правового забезпечення між різними органами суддівського самоврядування; без чітких критеріїв такого розподілу виконання поставлених перед ними завдань значно би ускладнилося.

Також Д.Ю. Шпенюв слушно звертає увагу, що не варто обмежуватися внутрішньоуправлінськими функціями суддівського самоврядування. Дійсно, буквально розуміння спеціального законодавства передбачалося б лише компетенцію щодо внутрішньої сфери життєдіяльності судів. Дана компетенція охоплює комплекс питань, які стосуються створення належних умов для нормальної роботи судів загальної юрисдикції – їх достатнього фінансового, матеріально-технічного і кадрового забезпечення, організації ефективного діловодства, ведення необхідної судової статистики та архіву, організації будівництва, ремонту, утримання та оснащення приміщень судів для комфортного та безпечного перебування там громадян і працівників суду, а також у визначенні оптимальної завантаженості і, відповідно, чисельності суддів, впровадженні комп'ютеризації для судочинства,

діловодства та її інформативно-нормативного забезпечення, проведення на основі аналізу дальності і вивчення досвіду інших країн вдосконалення організації діяльності судів тощо [45, с. 233].

Поряд з цим повноваження органів суддівського самоврядування не обмежуються цими рамками. Як зазначають у науковій літературі, питання так званої внутрішньої діяльності судів вирішуються всередині судової системи, тобто у широкому форматі, та всередині окремих судів (у більш вузькому форматі). Проте в реальному житті суддівське самоврядування вступає також у різноманітні правовідносини поза судовою системою, адже предмет відання суддівського самоврядування та його органів значно ширший [43, с. 6]. Така позиція, на нашу думку, є досить ваговою, оскільки суддівське самоврядування спрямоване передусім на забезпечення нормальної роботи як окремого судового органу, так і всієї судової системи в цілому. Крім того, нормальна робота всього судового органу залежить не тільки від організації та нормативно-правового забезпечення судової гілки влади зсередини, а й від того, наскільки вдалою є взаємодія суду з іншими органами державної влади. Важливе місце у такій взаємодії посідають саме органи суддівського самоврядування.

У контексті адміністративного права слушною є позиція Р.В. Ігоніна, яки наголошує на потребі поділу всієї адміністративної управлінської діяльності органів суддівського самоврядування на дві великі групи: а) внутрішню адміністративну управлінську діяльність; б) зовнішню адміністративну управлінську діяльність [46, с. 21]. Прикладом першої з них слугує визначення спеціалізації суддів на зборах суду, ухвалення рішень з поширенням їх обов'язкового характеру на суддів (працівників) певного суду. Щодо другої, то вона включає адміністративні повноваження стосовно призначення посадовців сторонніх органів (обрання членів Ради суддів, Голови державної судової адміністрації і т.д.), здійснення контролю за організацією діяльності судів, звернення з пропозиціями щодо питань діяльності судів до органів державної влади тощо.

Прихильниками «буквального розуміння закону» (визнання лише внутрішнього управління) приводиться аргумент, що зовнішньо спрямована діяльність органів судової влади відповідає здійсненню судочинства. У випадку ж внутрішньої діяльності органи суддівського самоврядування діють як суб'єкти не державного, а внутрішньоорганізаційного управління [47, с. 27]. На нашу думку, подібні твердження є необґрунтованими, адже штучно обмежують компетенцію органів суддівського самоврядування, ускладнюють реалізацію поставлених перед ними завдань.

Проведений нами аналіз правової природи суддівського самоврядування дозволяє сформулювати авторське визначення даного поняття. Отже, суддівське самоврядування – це делегований державою суддям тип управління у сфері правосуддя, органи якого мають повноваження вирішення як внутрішніх питань, що виникають у роботі суддів (організаційних, питань щодо ефективності роботи суду, зміцнення незалежності суду та судової гілки влади в цілому, вирішення кадрової політики, матеріально-технічного забезпечення, фінансового забезпечення, інформативно-нормативного забезпечення), так і ряду зовнішніх питань, серед яких відносини із іншими органами державної влади, їх посадовими та службовими особами, громадянами.

Сформоване нами визначення яскраво демонструє важливість місця, яке посідає суддівське самоврядування у адміністративно-правовому забезпеченні судових органів України. Органи суддівського самоврядування створюють умови для належного функціонування судової системи України (вирішення внутрішніх та зовнішніх питань, які виникають в роботі судів). При цьому важливість місця суддівського самоврядування у адміністративно-правовому забезпеченні судових органів України пов'язана не тільки зі створенням умов для функціонування судів, а й із самим фактом реалізації адміністративних повноважень незалежними органами, більшість яких складають судді, які обрані самими суддями, – адже це один з ключових європейських принципів, стандартів незалежності судової влади.

У науковій літературі деякі вчені для заміни поняття суддівського самоврядування або паралельно з ним уживають термін «суддівське співтовариство». Так, В.В. Кривенко виділяє трьохелементну систему суддівського самоврядування: 1) суддівське співтовариство; 2) окремі колективи суддів (суддівські громади); 3) представницькі органи суддівського самоврядування. На його погляд, суддівське самоврядування є діяльністю зазначених вище трьох елементів щодо вирішення управлінських питань функціонування судової системи [48]. Значною мірою використання лексичної конструкції «суддівське співтовариство» пов'язано з використанням даного терміна у Федеральному законі Росії «Про органи суддівського співтовариства в Російській Федерації» від 14 березня 2002 р. Відповідно, цілком логічно такий термін набув поширення в російському праві та тлумачиться як форма самоорганізації, що здійснює діяльність на професійній основі, метою якої є служіння закону, захист прав і законних інтересів особи, суспільства, держави, прав і законних інтересів самих суддів [49, с. 98].

Роблячи спроби знайти місце поняття «суддівського співтовариства» в правовій системі України, деякі вчені (наприклад, С.Ю. Обрусна [48]) вважають цю категорію тотожною суддівському самоврядуванню. Інші ж (наприклад, С.В. Подкопаєв [50, с. 81], О.В. Білова [3, с. 63]) констатують, що поняття «суддівське співтовариство» ширше за поняття «суддівське самоврядування», оскільки включає до свого складу інші органи, в тому числі такі, що прямо не належать до судової влади. На нашу думку, не зовсім коректно порівнювати ці категорії, адже суддівське співтовариство є збірним поняттям, що включає ряд органів, в роботі яких беруть участь судді. Натомість суддівське самоврядування є типом державного управління, делегованим правом суддів. При такому порівнянні фактично підміняються поняття «суддівське самоврядування» та «органи суддівського самоврядування», що є неприпустимим.

Додатково хочемо зауважити, що українська держава має власне

законодавство, яке замість збірного поняття «суддівське співтовариство» оперує поняттям «суддівське самоврядування», до самого змісту якого вже закладено самостійне вирішення суддями ряду питань функціонування судової системи. За таких обставин не має сенсу запозичення іншомовного поняття, а так само пристосування його до конституційного статусу суддівського самоврядування.

Хоча в основу суддівського самоврядування і покладено самоорганізацію суддівського корпусу, проте його здійснення відбувається не стихійно, а на основі чітких принципів, засад цього процесу, без дослідження яких неможливо повною мірою зрозуміти правову природу суддівського самоврядування. Взагалі термін «принцип» походить від латинського «*principium*» – першооснова, основа – та відображає в системі будь-якого процесу закономірності, відносини, взаємозв'язки між її елементами [51, с. 186]; є основним, вихідним положенням якої-небудь теорії, вчення, науки [52, с. 515]. У тлумачних словниках принципи визначаються як: основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії ідеологічного напрямку; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чого-небудь; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [53, с. 492]. Схожий підхід використовується і в юридичній науці. Так, С.С. Алексєєв тлумачить принципи права як виражені у праві вихідні нормативно-керівні начала, які характеризують свідомість права, його основи, закріплені в ньому закономірності суспільного життя [54, с. 284].

Повертаючись до сфери правосуддя, звертаємо увагу на статтю 129 Конституції України, положеннями якої до основних засад судочинства віднесені: 1) законність; 2) рівність всіх учасників судового процесу; 3) забезпечення доведеності вини; 4) змагальність сторін, свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведеності перед судом їх переконливості; 5) підтримання державного обвинувачення; 6) забезпечення обвинуваченому права на захист; 7) гласність судового процесу; 8) забезпечення апеляційного

і касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; 9) обов'язковість рішень суду [36]. Як зазначає П.М. Рабинович, значення засад судочинства полягає в тому, що вони у стислому вигляді, концентровано відображають найсуттєвіші риси судочинства, є ніби його обличчям [55, с. 82]. Суддівське самоврядування та його органи не є частиною судової системи України, не беруть безпосередньої участі у судочинстві, мають власну специфіку функціонування; відповідно, лише частина із зазначених засад може бути охарактеризована як принципи суддівського самоврядування.

Принцип законності є центральним принципом права, повинен бути присутнім у всіх сферах суспільних відносин держави, що претендує на статус правової; у більш широкому розумінні виступає основою сучасної демократичної держави, забезпечення і захисту прав особи і підтримки правопорядку в країні, нормального функціонування всієї суспільної системи [56, с. 120]. Законність полягає у вимогах суворого і неухильного дотримання всіма суб'єктами законів і створених для їх реалізації підзаконних актів, повного і реального здійснення суб'єктивних прав, обґрунтованого і ефективного застосування права за умов недопущення найменших порушень з боку державних органів і посадових осіб [57, с. 58].

Принцип законності є визначальною основою функціонування будь-якого органу судової влади, гарантує виконання ними покладених повноважень у порядку та в спосіб, визначений Конституцією України, законами та підзаконними нормативним актами, що регулюють здійснення суддівського самоврядування. Даний принцип є важливим для формування правосвідомості суддів, високого рівня правової культури, неприпустимості зловживань, незаконного матеріального збагачення з використанням статусу судді. Беручи участь у роботі ради суддів, зборів суддів, з'їзду суддів України, останні зобов'язані чітко та неухильно дотримуватися порядку здійснення суддівського самоврядування, який закріплений Основним Законом держави, Законом «Про судоустрій та статус суддів», іншими

законами, а також регламентами і положеннями, що ухвалюються органами суддівського самоврядування.

Принцип гласності означає відкритість та публічність роботи органів суддівського самоврядування, полягає в оперативному доведенні до відома громадськості та суддів порядку денного зібрань, повного тексту прийнятих рішень, в тому числі оприлюдненню їх на електронних сторінках (веб-сайтах) судових органів. Наприклад, рішення Ради суддів України, прийняті в межах її повноважень, на наступний день після прийняття оприлюднюються на офіційному веб-сайті судової влади (ч. 6 ст. 131 Закону «Про судоустрій та статус суддів»).

На збори суддів можуть запрошуватися працівники апарату суду, судді у відставці, представники громадськості, інші особи, які не беруть участь у голосуванні та зобов'язані дотримуватися регламенту проведення зібрання. Так само на з'їзд суддів можуть запрошуватися інші особи окрім делегатів. Звичайно, враховуючи потребу забезпечення самостійності суддів, їх свободи у прийнятті рішень відкритість деяких елементів суддівського самоврядування може бути обмежена для громадськості, проте в будь-якому випадку застосування таких обмежень до самих суддів є неприпустимим.

Аналіз законодавства дає підстави стверджувати існування первинних та вищих органів суддівського самоврядування. До першої групи відносять збори суддів різних рівнів, до другої – з'їзд суддів України та Раду суддів. Причому статус останньої є змінним: у період між з'їздами суддів є вищим органом суддівського самоврядування, а під час проведення з'їздів складає проміжну ланку між двома іншими органами. Таким чином, принцип ієрархічної побудови означає єдність органічної структури системи суддівського самоврядування, за якими ступені ієрархії характеризуються обсягом та важливістю власної компетенції. При цьому класичні для ієрархічної структури відносини підпорядкованості мають значною мірою умовний характер; можна згадати хіба що звітування Ради суддів перед з'їздом суддів України про виконання завдань органів суддівського

самоврядування щодо забезпечення незалежності судів і суддів, а також стан організаційного та фінансового забезпечення діяльності судів.

За результатами роботи органів суддівського самоврядування ухвалюються відповідні рішення, які мають загальнообов'язковий характер для суддів відповідного суду (ухвалені зборами суддів) чи для всіх судів, суддів, органів суддівського самоврядування України (ухвалені з'їздом суддів чи Радою суддів України). Виконання рішень зборів суддів за дорученням зборів покладається на голову відповідного суду або його заступника. Організація виконання рішень з'їзду суддів України, контроль за цим процесом покладається на Раду суддів України. Таким чином, принцип обов'язковості рішень органів суддівського самоврядування забезпечує збалансованість функціонування цих органів, досягнення єдиних засад вирішення питань внутрішньої діяльності судів, гарантування незалежності та самостійності процесу розгляду судових справ, створення спільних стандартів захисту суддів від втручання у їхню діяльність.

Суддівське самоврядування здійснюється через органи, що є колегіальними утвореннями. Тобто принцип колегіальності в їх роботі виключає можливість одноосібного прийняття рішень, що було б суттєвою загрозою незалежності суду. Як гарантування якомога ширшого представництва суддів у роботі органів суддівського самоврядування законодавство встановлює вимогу кворуму зібрання. Так, збори суддів є повноважними, якщо на них присутні не менше двох третин кількості суддів, які працюють у цьому суді; рішення приймається більшістю голосів суддів, присутніх на зборах. З'їзд суддів України є повноважним за умови присутності на ньому не менше двох третин загальної кількості обраних делегатів; рішення ухвалюються більшістю голосів від числа обраних делегатів відкритим або таємним голосуванням. Суддівська спільнота є досить чисельною за кількісним показником, тому саме принцип колегіальності найбільшою мірою забезпечує прийняття рішень, що максимально відповідають інтересам більшості суддів.



Незалежність суддів під час роботи органів суддівського самоврядування кореспондується з їх правом самостійно приймати рішення з питань порядку денного конкретного зібрання. З метою підвищення рівня комфорту, свободи під час ухвалення рішення, запобігання зовнішньому тиску, негативним наслідкам для судді за прийняття «неправильного» рішення законодавець прямо передбачив можливість таємного голосування з низки питань. Зокрема, це стосується більшості кадрових питань:

- під час проведення зборів суддів – обрання суддів на адміністративні посади, звільнення з цих посад, обрання делегатів на спільні збори суддів місцевих загальних судів;

- під час проведення засідання Ради суддів України – обрання Голови, його заступника та секретаря;

- під час проведення з'їзду суддів України – обрання та звільнення з посад суддів Конституційного суду України, членів Вищої Ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, обрання ради суддів України.

Дещо дискусійною виглядає свобода ухвалення рішень делегатом від суддівського корпусу, адже в даному випадку він, з одного боку, має відображати волю суддів, які його обрали; з іншого – має право на власну позицію та голос з огляду саме на неї. На нашу думку, навіть у разі наявності певних «директив», «побажань» від зібрання щодо характеру голосування з питань порядку денного делегат не обмежений їх змістом. Тому навіть у разі голосування врозріз з побажанням суддів, які його обрали, делегат може нести виключно моральну відповідальність перед ними; єдиним можливим наслідком таких дій є потенційне необрання делегатом на наступне зібрання.

Принцип аполітичності суддівського самоврядування безпосередньо пов'язаний із незалежністю судової гілки влади. Дотримання цього принципу чи не найбільш складно реалізовувати в умовах України. Адже значна частина політиків, державних службовців не може позбутися радянського підходу до правосуддя, згідно з яким судова система була складовою державного механізму, відповідно, мала йому прислуговувати, виконувати

його вказівки. Водночас дотримання даного принципу пов'язано значною мірою не стільки із самим суддівським самоврядуванням, скільки із загальнодержавними процесами боротьби з корупцією та подолання правового нігілізму в суспільстві.

Проведений нами аналіз базових засад функціонування суддівського самоврядування в Україні дозволив виділити такі принципи його здійснення: 1) законність; 2) гласність; 3) ієрархічність побудови; 4) обов'язковість рішень; 5) колегіальність прийняття рішень органами суддівського самоврядування; 6) незалежність суддів під час роботи органів суддівського самоврядування; 7) аполітичність.

Таким чином, принципи суддівського самоврядування визначаємо як закріплені в законодавстві основоположні ідеї, керівні засади вирішення питань внутрішньої та зовнішньої діяльності судів та функціонування органів суддівського самоврядування в цілому, що відповідають суті, змісту, потребам судової влади та дотримання яких гарантуватиме досягнення мети, поставленої перед суддівським самоврядуванням.

Проведений нами аналіз поняття, правової природи, принципів суддівського самоврядування, його місця у адміністративно-правовому забезпеченні судових органів України засвідчив складність даної правової категорії. Відповідно, актуальним є її подальше дослідження, зокрема, з'ясування організації, адміністративно-правових засад функціонування, що буде здійснено нами в наступних підрозділах.

### **1.3. Правові засади функціонування суддівського самоврядування в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання**

Правовідносини, які виникають під час здійснення суддівського самоврядування, передусім пов'язані з делегуванням функцій державного управління, відповідно, за своїм змістом мають публічно-правовий характер

та підлягають адміністративно-правовому регулюванню. Перед тим як перейти до безпосереднього дослідження правових засад функціонування суддівського самоврядування в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання, вважаємо за потрібне детальніше зупинитися на теоретичному підґрунті самих понять «правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання».

Так, в енциклопедичній літературі поняття правового регулювання (від латинського *regulare* – впорядковувати, спрямовувати) трактується як різновид соціального регулювання, один з основних засобів впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства та держави [58, с. 41]; здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також вплив на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їх прав та обов'язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів тощо [59, с. 369].

С.С. Алексєєв визначає правове регулювання як здійснення за допомогою системи правових засобів результативного нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини в цілях їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб даного соціального устрою [60, с. 171]. А.М. Колодій та В.В. Копейчиков розглядають досліджуване поняття як дію права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права. Сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться у нормах права, називається механізмом правового регулювання суспільних відносин [61, с. 219-220]. О.М. Мельник вважає, що правове регулювання – це здійснюваний всією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування, закріплення, охорони та розвитку [62, с. 100].

Існує також наукова позиція, згідно з якою правове регулювання являє собою довготривалий процес, який поділяється на стадії, на кожній з яких працюють особливі правові засоби. Перша, найважливіша стадія механізму правового регулювання пов'язана з правовою регламентацією суспільних відносин, що потребують упорядкування. На другій стадії на підставі норм права та за наявності юридичних фактів виникають суб'єктивні права і юридичні обов'язки суб'єктів правовідносин. Третя стадія – реалізація суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [63]. Таким чином, вчені, як правило, сходяться на тому, що правове регулювання завжди виступає спробою держави впорядкувати різні сфери життя суспільства за допомогою уніфікованих правил (правових норм), що зазвичай знаходять своє відображення в нормативно-правових актах.

О.Ф. Скакун особливими ознаками правового регулювання визначає те, що воно є: 1) різновидом соціального регулювання; 2) дозволяє відносинам між суб'єктами набувати певної правової форми, яка має державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки; 3) має конкретний характер, відповідно, завжди пов'язане з реальними відносинами; 4) спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права; 5) здійснюється за допомогою спеціальних правових засобів, механізм здійснення яких забезпечує їх ефективність; 6) гарантує доведення норм права до їх виконання [64, с. 307]. На думку Д.Д. Коссе, у систему суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню, входять такі елементи: а) відносини щодо обміну матеріальними цінностями; б) відносини з управління суспільством; г) відносини із забезпечення правопорядку, які виникають внаслідок порушення правил, що регламентують поведінку людей у вказаних сферах [65, с. 27]. Виходячи із зазначеної вище класифікації, перша група належить до сфери приватного права, друга та третя – до сфери публічного права, причому великою мірою відносини з управління суспільством здійснюються за допомогою норм адміністративного права.

Очевидно, що адміністративно-правове регулювання виступає видовим поняттям щодо правового регулювання, є його різновидом; відповідно, володіє більшістю з властивих йому характеристик, звичайно, з урахуванням специфіки власної галузі права.

Колектив авторів під керівництвом В.В. Галунька визначає адміністративно-правове регулювання як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави; за його допомоги відносини між суб'єктами адміністративного права набувають певної правової форми [66, с. 323]. На думку М.Ю. Яковчук, адміністративно-правове регулювання є особливою формою управлінської діяльності, здійснюваної уповноваженими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та саморегулюючими інституціями, владні повноваження яких спрямовані на реалізацію певних суспільних відносин, заснованих на обов'язковій або добровільній основі [67, с. 9].

Цілком правильною вбачається позиція В.І. Теремецького, який доводить, що адміністративно-правове регулювання, як кожна соціальна категорія, має відповідні ознаки, що вирізняють його з-поміж інших видів регулювання. Зокрема, даний тип регулювання становить собою: а) дію (вплив) держави на суспільні відносини, що виникають між їх суб'єктами; б) здійснюється за допомогою відповідних правових засобів, сукупність яких утворює механізм адміністративно-правового регулювання; в) має на меті упорядкування державно-владних відносин; г) встановлює юридичні права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин, що упорядковуються [68].

Переважаюча кількість вітчизняних фахівців у сфері адміністративного права зазначають, що предметом правового регулювання адміністративного права виступають суспільні відносини управлінського характеру [69],

водночас відкритою залишається сфера застосування такого регулювання. Адже більшість науковців пов'язують адміністративно-правове регулювання з функціонуванням органів законодавчої, виконавчої та судової влади, обов'язковим характером прийнятих ними рішень. Водночас існують інституції, зокрема органи суддівського самоврядування, системно-правовий статус яких, компетенція, організація діяльності також перебувають у площині адміністративно-правового регулювання. Отже, ми вважаємо некоректним подібне обмежене тлумачення даного типу регулювання, адже здійснюється штучне звуження сфери дії норм адміністративного права.

Слід зазначити, що в силу згадування у ст. 130 Конституції України суддівського самоврядування нормативне регулювання даної категорії має подвійну правову природу: здійснюється нормами як адміністративного, так і конституційного права. Поряд із цим конституційне право є комплексною фундаментальною галуззю, що містить первинні елементи всіх інших галузей права, являє собою сукупність принципів та норм Конституції України. Таким чином, детальне регулювання суспільних відносин у площині суддівського самоврядування, зокрема компетенція органів суддівського самоврядування, здійснюється здебільшого нормами адміністративного права. Тому характеризуючи правовий вплив на суспільні відносини у сфері суддівського самоврядування, доцільніше вести мову саме про адміністративно-правові відносини.

У науковій літературі співіснують декілька підходів до трактування поняття адміністративно-правових відносин; основна різниця між ними полягає у неоднаковому виділенні суб'єктів цих відносин та сфери, яку вони регулюють. На думку А.С. Васильєва, даний тип правових відносин виникає в рамках реалізації державної виконавчої влади особливими суб'єктами правових відносин – органами виконавчої влади, котрі виконують виконавчо-розпорядчі, управлінські функції, забезпечують охорону суспільного порядку тощо [70, с. 41]. За визначенням О.М. Якуби, адміністративно-правові відносини є суспільними відносинами, що регулюються адміністративно-

правовою нормою, в яких одна зі сторін наділена правом вимагати від іншої сторони у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності здійснення поведінки, вказаної в адміністративно-правовій нормі; також ці відносини охороняються державою [71, с. 53]. Зазначені вище вчені основний акцент роблять на тому, що суб'єктний склад адміністративних відносин складають органи виконавчої влади, які здійснюють повноваження у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності. На нашу думку, це дещо звужене трактування. За аналогією з визначенням адміністративно-правового регулювання, сфера охоплює функціонування ширшого кола суб'єктів управління.

Тому коректнішими видаються визначення, запропоновані, наприклад, А.П. Ключніченко, С.Г. Стеценко чи В.В. Галуцько, які під адміністративно-правовими відносинами розуміють врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, учасники яких виступають носіями прав та обов'язків у сфері державного управління [72, с. 81]; результат впливу правових норм на поведінку суб'єктів, унаслідок якого між ними виникають правові зв'язки [73, с. 80]; форму соціальної взаємодії публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правих норм з метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки [74, с. 70]. Таким чином, адміністративно-правові відносини є особливим видом суспільних відносин, що характеризуються виникненням у сфері реалізації державної влади та пов'язані з управлінськими функціями компетентних установ, у тому числі органів суддівського самоврядування.

Адміністративно-правовим відносинам притаманний ряд ознак, причому їх функціонування в галузі судочинства та суддівського самоврядування має свою додаткову специфіку. Характеризуючи загальні ознаки, можна згадати класифікацію Ю.П. Битяка, який до їх числа відносить: виникнення у сфері управління; обов'язкову участь суб'єкта з управлінськими функціями (орган виконавчої влади або громадська

організація, наділена державно-владними повноваженнями); можливість вимагати одним учасником в іншого певного типу поведінки; можливість виникнення адміністративних відносин за ініціативою будь-кого з числа суб'єктів адміністративного права; порушення обов'язків однією зі сторін є підставою відповідальності перед іншою; можливість здійснення відносин на засадах рівності сторін, а не тільки керуючись методом влади та підпорядкування; переважання серед санкцій заходів адміністративного примусу, адміністративної та дисциплінарної відповідальності, водночас у деяких ситуаціях може йти і про майнову та/або кримінальну відповідальність; наявність двох способів вирішення спорів між сторонами (адміністративне (вищестоящим органом) та судове оскарження) [75, с. 43-44].

У розумінні В.К. Колпакова та О.В. Кузьменка характерними рисами адміністративно-правових відносин є такі: 1) переважною сферою виникнення є сфера державного управління; 2) конструюються у межах адміністративно-правових норм; один із суб'єктів адміністративно-правових відносин завжди є носієм владних повноважень щодо інших учасників; 3) можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін; 4) суперечки, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, як правило, вирішуються шляхом прямого юридично-владного розпорядження правомочного органу; 5) порушення учасником даного типу відносин вимог норм адміністративного права спричиняє відповідальність перед державою [76, с. 70-71]. Не заперечуємо проти проведеної вченими класифікації. Дійсно, для адміністративно-правових відносин характерний імперативний метод регулювання, владний характер дії органу державного управління, без участі якого такі відносини в принципі не можуть виникнути; порушення встановлених адміністративних приписів є підставою притягнення винної особи до одного з видів юридичної відповідальності.

Цікавою є запропонована Г.Я. Наконечною класифікація особливостей адміністративно-правових відносин, що складаються за участі суддів. До їх



числа вчена відносить такі: 1) виникають у сфері державного управління, але окремо від виконавчої влади; 2) регулюються адміністративно-правовими нормами, які визначають основні засади і види правовідносин, які виникають у діяльності суду; 3) особливий суб'єктний склад таких відносин; 4) наявність у суб'єкта відносин владних повноважень, що виявляється у його компетенції і надає йому змогу керувати процесом реалізації поставлених цілей та виконання завдань; 5) поєднання імперативного і диспозитивного методів правового регулювання; 6) органи правосуддя як суб'єкти адміністративно-правових відносин мають конкретні владні повноваження як у зовнішніх, так і у внутрішньоорганізаційних відносинах, що належать до їх компетенції; 7) для суду як суб'єкта адміністративно-правових відносин характерними є як вертикальні, так і горизонтальні відносини; 8) мають вольовий характер; 9) у випадку їх порушення особа нестиме відповідальність не перед іншою особою, а перед державою; 10) можуть виникати як за волею сторін, так і без неї; 11) суб'єкти відносин при здійсненні судочинства наділені суб'єктивними правами та несуть юридичні обов'язки; 12) виникають, змінюються і припиняються за наявності певних юридичних фактів чи їх сукупності [77, с. 34-40].

В цілому підтримуємо зазначену вище класифікацію. Водночас у контексті суддівського самоврядування деякі з цих особливостей виявляються більш яскраво. Зокрема, йдеться про поєднання імперативних та диспозитивних начал адміністративно-правових відносинах. З одного боку, існує ієрархія органів суддівського самоврядування; їх рішення є загальнообов'язковими для всієї суддівської спільноти (суддів певного суду, регіону – залежно від статусу органу суддівського самоврядування). З іншого – судді (делегати від колективу суддів) рівні між собою, відповідно, мають однакові права при ухваленні рішень. Також у системі суддівського самоврядування, як і в кожній самоврядній системі, співпадають суб'єкт та об'єкт впливу: судді самі управляють власними справами, приймають колективні рішення та спільно діють в напрямку їх реалізації. Дана риса не

властива адміністративно-правовим відносинам у сфері судової влади, є специфічною саме для суддівського самоврядування. Ця особливість зумовлює подвійний характер відповідальності суддів за порушення адміністративних приписів – перед органами суддівського самоврядування та перед державою в особі дисциплінарних структур (Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів). Поряд із цим зауважимо, що питання відповідальності суддів за подібні діяння законодавством практично не врегульовані, тому умови та порядок такої відповідальності потребують ще додаткових теоретичних розробок та нормативного закріплення.

Здійснюючи наукове дослідження адміністративно-правового регулювання та адміністративно-правових відносин у сфері суддівського самоврядування, ми вже звертали увагу, що їх ключовою особливістю є виникнення (дія) у сфері державного управління. Взагалі під управлінням прийнято розуміти цілеспрямований вплив на певний об'єкт, керівництво ним. Управління – здатність цілісних динамічних утворень на цілеспрямовану перебудову своїх системних одиниць відповідно до змін умов у внутрішньому і зовнішньому середовищі їхнього існування. Завдяки управлінню певна система не тільки підтримує своє функціонування, а й здатна до його оптимізації та самовдосконалення [78, с. 24].

За визначенням Т.О. Коломоєць, категорію управління потрібно розглядати як цілеспрямовану сукупність дій, що забезпечують узгодженість та координацію спільних робіт з метою досягнення суспільно важливих цілей та вирішення завдань; виділяють соціальне, біологічне та технічне управління. При цьому соціальне управління як діяльність людей, їх об'єднань, управління людьми і суспільством в цілому поділяють на суспільне (здійснюється органами місцевого управління, об'єднаннями громадян) і державне [79, с. 108]. Управління, яке здійснюють органи місцевого самоврядування, також має державно-владний характер, тому його логічно відносити саме до державного, а не суспільного управління. Відповідно, коректнішим видається поділ соціального управління за

критерієм реалізації державно-владних повноважень, на підставі чого виділяти державний, недержавний (наприклад, громадські організації) та змішаний (поєднують елементи державного управління та самоуправління) типи управління.

Категорія державного управління визначається вченими як практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу [51, с. 38]; спосіб реалізації державною владою розпорядчо-дозвільних функцій, спрямованих на виконання законів, інших нормативно-правових актів та політичних рішень [80, с. 19]. Для правового регулювання суспільних відносин, які виникають у сфері правосуддя, варто використовувати державний тип управління; у сфері суддівського самоврядування найбільш логічно застосовувати виділений нами змішаний тип регулювання, до того ж такий підхід прямо чи опосередковано знаходить підтримку у значній кількості вчених.

Як зазначає С.Ю. Обрусна, акцентування уваги при визначенні природи судового управління на соціальному аспекті (тлумаченні його як різновиду управління соціального) має досить важливе як теоретичне, так і практичне значення в сучасних умовах реформування судової системи, зокрема з позицій демократизації судового управління. Важливе практичне значення в цьому аспекті має дисертаційна робота О. Коротун, в якій досліджено проблеми організації і функцій суддівського самоврядування як специфічної управлінської вертикалі в системі судового управління [81, с. 340].

Д. Притика, розмірковуючи над природою судового управління, визначає його як різновид соціального управління, що поєднує елементи державного управління та самоуправління, в якому суди виступають як суб'єкти управління щодо учасників економічного обігу і як об'єкти управління всередині судової системи [82, с. 30]. А. Стрижак, вивчаючи державне управління в судових органах України, підкреслює, що при

з'ясуванні питань сутності та ознак діяльності із забезпечення організації функціонування судової системи України методологічно вірним є застосування адміністративно-правових підходів щодо розуміння поняття державного управління як певної виконавчо-розпорядчої діяльності уповноважених державних органів. Хоча як перспективу для подальших досліджень учений вказує елементи самоуправління в системі судового управління. В зазначених вище дефінітивних спробах науковці слушно визначають поєднання елементів державного управління та самоуправління, можливість судів виступати в ролі не тільки суб'єктів, а й об'єктів впливу в рамках судової системи.

У дисертаційній роботі, присвяченій адміністративно-правовому забезпеченню управлінських процедур в судах України, В.А. Гомада формулює дефініцію поняття правового регулювання управлінських процедур у судах як упорядкування державою відносин, які виникають у судовій діяльності за допомогою права і сукупності правових засобів, що мають законодавче закріплення. До характерних рис такого регулювання вчений відносить: а) довго триває в часі та є складним за своєю структурою; б) здійснюється за допомогою правових норм, які гарантують його ефективність; в) такі норми мають свою юридичну закріпленість; г) правове регулювання має конкретний характер, оскільки стосується реальних відносин між судом та приватною особою, а також між внутрішнім апаратом суду; д) гарантування свобод та інтересів, внутрішньоорганізаційних відносин та інших необхідних умов для забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб [83, с. 52-53]. У цілому підтримуємо виділення подібних характерних рис, водночас така ознака, як конкретний характер правового регулювання, повинна бути розширена. До її структури доцільно відносити не тільки реальні відносини, що виникають між судом та приватною особою, між внутрішнім апаратом суду, а також відносини органів суддівського самоврядування між собою та з окремими суддями.

Саме поняття управління включає комплексне поєднання

адміністративних та управлінських процедур, співвідношення, взаємодія яких є досить неоднозначною. Через це в науковому середовищі мають місце пропозиції подолання тотожності цих процедур шляхом диференціації категорій на понятійному рівні. Так, П.Г. Перепелюк як еквівалент управлінського процесу пропонує використовувати терміни «управлінський адміністративний процес» або «адміністративний процес»; паралельно з цим, надаючи поняттю інше змістовне навантаження, використовувати категорію «адміністративне судочинство». Обґрунтуванням такої точки зору слугує той факт, що розгляд адміністративної справи набуває процесуальної форми лише тоді, коли він не зводиться тільки до стадії вирішення справи, а охоплює також дії щодо контролю за збиранням доказового матеріалу в справі, формування юридичних позицій сторін та інше [84, с. 40-44, 281]. Підтримуємо подібну диференціацію. Адже завдяки їй досить чітко відстежується в тому числі суть управлінської діяльності органів суддівського самоврядування. Вони не беруть безпосередньої участі в судочинстві, відтак їх функціонування має характер адміністративного управлінського процесу. Тобто норми адміністративного права визначають правовий статус та компетенцію цих органів, умови та спосіб вирішення питань внутрішньої діяльності судів України.

У чинному законодавстві відсутнє вичерпне формулювання поняття судового управління, хоча це має практичне значення для визначення місця та ролі органів управління, діяльність яких безпосередньо не поширюється на сферу правосуддя (Міністерство юстиції України, органи суддівського самоврядування, Державна судова адміністрація України). Відсутність такого формулювання зумовила складнощі у сприйнятті співвідношення даного поняття та категорій «самоорганізація», «суддівське самоврядування». Наприклад, С.В. Прилуцький, розглядаючи суддівське самоврядування як конституційно-правову основу єдності судової влади, вважає судове управління (адміністрування) та самоорганізацію похідними від суддівського самоврядування, окремими інститутами судової влади. Також вчений додає,

що виглядає правомірним, коли шляхом самоврядування суддівська спільнота «делегуватиме» або ж «найматиме» адміністраторів для оперативного управління та забезпечення внутрішньої дисципліни в судових установах. Проте це не означає, що органи суддівського самоврядування здійснюють пряме керівництво органами судового адміністрування. Хоча, маючи управлінські повноваження та високий ступінь самостійності, органи судового адміністрування мають бути підконтрольні й відповідальні органам суддівського самоврядування [85]. Т.В. Пустовойт, розвиваючи дану ідею, доводить, що суддівське самоврядування й судове управління мають дуже тісний зв'язок і є суміжними взаємодоповнюючими інститутами в організації судової влади, проте це два самостійні правові явища із самостійним правовим змістом. Як зазначалось, самоврядування – така форма відносин, де суб'єкт і об'єкт управління збігаються, а при адмініструванні (управлінні) суб'єкт і об'єкт управління різні [86].

Ми згодні з таким підходом лише частково; на нашу думку, виділення згаданих вище категорій як відокремлених інститутів судової влади лише призведе до термінологічної плутанини, ускладнить процес наукового пізнання. Більш логічним є розгляд суддівського самоврядування як частини судового управління, що має ознаки самоорганізації. Тобто судове управління є більш загальним поняттям, щодо якого суддівське самоврядування та адміністрування мають характер видових понять. У такий спосіб досягається органічна єдність та зрозумілість категорії, в якій об'єднуються виконання функцій державного (судового) управління з урахуванням самоорганізаційної специфіки процесу утворення та роботи органів суддівського самоврядування.

Здійснюючи правове регулювання суддівського самоврядування, держава не тільки надає перевагу адміністративним нормам, а й значною мірою формує їм центральне, визначальне місце в такому регулюванні. Так, на території держави може функціонувати значна кількість утворень, участь в яких беруть судді. Водночас лише органи суддівського самоврядування

виконують функції судового управління, відповідно, тільки стосовно даних інституцій держава здійснює адміністративно-правове забезпечення їх функціонування.

О.В. Білова у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому проблемам суддівського самоврядування, звертає увагу на існування двох видів професійних об'єднань суддів – асоціацій (добровільні об'єднання суддів для того, щоб забезпечити суддям можливість радитися, особливо з питань застосування законів, етичних принципів і засобів здійснення правосуддя, а також для того, щоб вони могли захищати свої законні інтереси) та професійних національних організацій (об'єднують усіх суддів, які діють або діяли на території даної держави, і через які судді приймають участь у прийнятті рішень, пов'язаних із управлінням судами, визначенням їх коштів, а також з їх розподілом на загальнонаціональному та місцевому рівнях) [3, с. 63-64]. Показати диференціацію підпадання під нормативний вплив правових норм різних галузей права на дію асоціацій та професійних національних організацій (у випадку України – органів суддівського самоврядування) можна на прикладі нещодавно створеної громадської організації «Асоціація розвитку суддівського самоврядування в Україні».

Так, статутною метою створеної наприкінці січня 2016 року Асоціації є об'єднання суддів, розвиток суддівського самоврядування в Україні, сприяння становленню в Україні справедливого суду, підвищення авторитету судової влади та зміцнення незалежності суддів, підвищення професійної кваліфікації суддів, задоволення інформаційних, культурно-просвітницьких та інших потреб суддів та захист спільних інтересів членів Асоціації. Основними завданнями на 2016–2017 роки засновники даної громадської організації визначили: 1) залучити до Асоціації суддів з лідерським потенціалом, створити відділення Асоціації та підтвердити всеукраїнський статус; 2) підтримувати ініціативи з усіх напрямків роботи Асоціації та створити можливості розвитку для кожного активного судді; 3) висловлювати позицію Асоціації щодо усіх ключових ідей, законодавчих

ініціатив та правових рішень у державі, що стосуються судової влади; 4) підтримувати Раду суддів України у впровадженні рішень, що узгоджуються з метою та завданнями діяльності Асоціації; 5) здійснювати громадський контроль за діяльністю Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради юстиції, Державної судової адміністрації України та інших державних органів у частині, що стосується судів та суддів; 6) забезпечити участь Асоціації в процесі первинного та кваліфікаційного оцінювання суддів; 7) домагатися неухильного дотримання професійних прав суддів; 8) організувати ефективну комунікацію суддів між собою та з громадянським суспільством; 9) налагодити співпрацю з основними міжнародними організаціями суддів; з міжнародними організаціями, які надають підтримку ініціативам у галузі правосуддя, тощо [87].

Як бачимо з переліку завдань Асоціації розвитку суддівського самоврядування в Україні, вони не стосуються судового управління; цілі існування об'єднання мають допоміжний, консультативний характер щодо функціонування органів суддівського самоврядування. Асоціація в принципі не може бути альтернативою органам суддівського самоврядування; базовою правовою основою її роботи є закон «Про громадські об'єднання» – легалізація відбувається не автоматично на підставі закону, а лише після виконання ряду реєстраційних процедур та занесення до реєстру громадських формувань. Членство в асоціації набувається на підставі волевиявлення кандидатів (якими, до речі, можуть бути не тільки діючі судді, а й ті з них, хто зараз у відставці чи вийшли на пенсію); рішення мають обов'язковий характер виключно для членів асоціації, а не для всієї суддівської спільноти.

Таким чином, асоціація є об'єднанням приватноправового характеру, яке підпадає під правове регулювання норм не адміністративного, а цивільного та господарського права. Натомість здійснення суддівського самоврядування завжди пов'язано з управлінськими повноваженнями, відповідно, потребує адміністративно-правового забезпечення по своїй юридичній природі.



Також публічно-правовий характер суспільних відносин, які виникають у сфері суддівського самоврядування, підтверджується фактом перебування під охороною адміністративно-правових норм та відповідним знаходженням під юрисдикцією адміністративного суду. Наприклад, згідно з п. 6 ст. 131 Закону «Про судоустрій і статус суддів» рішення Ради суддів України може бути скасовано в судовому порядку [37]. Отже, у разі виникнення підстав для скасування рішення даного органу суддівського самоврядування скажник повинен звертатися до суду адміністративної юрисдикції.

Проведений нами аналіз правових засад функціонування суддівського самоврядування в Україні засвідчив, що в цьому процесі центральне, визначальне місце посідає адміністративно-правове регулювання. Головним чином це пов'язано зі змістом суддівського самоврядування, яке є різновидом судового управління та пов'язане з організаційно-владною компетенцією. Відповідно, належне функціонування системи органів суддівського самоврядування потребує адміністративно-правового забезпечення цього процесу, в протилежному разі буде ставитися під сумнів ефективність та дієвість роботи цих органів.

## **Висновки до розділу 1**

Результатом нашої початкової наукової розвідки виступають такі теоретичні здобутки:

### **1. Запропоновано вдосконалення понятійного апарату:**

Суддівське самоврядування – це делегований державою суддям тип управління у сфері правосуддя, органи якого мають повноваження вирішення як внутрішніх питань, які виникають у роботі суддів (організаційних, питань щодо ефективності роботи суду, зміцнення незалежності суду та судової гілки влади в цілому, вирішення кадрової політики, матеріально-технічного забезпечення, фінансового забезпечення, інформативно-нормативного

забезпечення), так і ряду зовнішніх питань, серед яких відносини із іншими органами державної влади, їх посадовими та службовими особами, громадянами.

Принципи суддівського самоврядування – закріплені в законодавстві основоположні ідеї, керівні засади вирішення питань внутрішньої та зовнішньої діяльності судів та функціонування органів суддівського самоврядування в цілому, що відповідають суті, змісту, потребам судової влади та дотримання яких гарантуватиме досягнення мети, поставленої перед суддівським самоврядуванням.

2. Сформульовано такі принципи здійснення суддівського самоврядування: законність; гласність; ієрархічність побудови; обов'язковість рішень; колегіальність прийняття рішень органами суддівського самоврядування; незалежність суддів під час роботи органів суддівського самоврядування; аполітичність.

3. Виділено три етапи історичного розвитку системи суддівського самоврядування в Україні: I. Зародження суддівського самоврядування (до 1988 року). II. Становлення суддівського самоврядування (1989–1996 роки). III. Розвиток суддівського самоврядування (1997 р. – сьогодні).

Перший етап характеризувався зародженням ідей суддівського самоврядування, дискусіями щодо можливості (потреби) поділу державної влади на три гілки, здійснення функцій вирішення спорів незалежними інституціями – судами. Почали функціонувати з'їзди мирових суддів, які можна вважати першими формами суддівського самоврядування. Водночас загальні недоліки системи судоустрою імперського та радянського режиму, перманентне бажання влади впливати на правосуддя гальмували справжній розвиток суддівського управління

Другий етап відрізнявся демократизацією державної влади, що зумовила в тому числі розвиток ідеї незалежності судової влади, визначення на офіційному рівні поняття суддівського самоврядування, його організаційних форм, їх правового статусу. Звичайно, може здатися дещо дискусійним

включення в один період проміжків часу з різних історичних епох (радянський період та незалежні часи). Проте в рамках тематики нашого дослідження становлення органів суддівського самоврядування в СРСР та в перші роки незалежності органічно взаємопов'язані. Прогресивні норми радянського законодавства про судоустрій безпосередньо вплинули на формування суддівського самоврядування в умовах незалежної України, яке стало логічним продовженням розвитку цих процесів.

Третій етап формування системи суддівського самоврядування почався після прийняття Конституції України і триває досі. На даному етапі ніхто вже не ставить під сумнів незалежність судової влади, її виключне право на самостійне вирішення ряду питань внутрішньої діяльності судів. Дискусії відбуваються, як правило, в площині структури та способів формування органів суддівського самоврядування для виключення політичного фактору впливу на їх роботу, надання цим органам дійсно реальних важелів незалежності при прийнятті рішень.

4. Серед особливостей адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері суддівського самоврядування, звертаємо увагу на поєднання імперативних та диспозитивних начал. З одного боку, існує ієрархія органів суддівського самоврядування; їх рішення є загальнообов'язковими для всієї суддівської спільноти (суддів певного суду, регіону – залежно від статусу органу суддівського самоврядування). З іншого – судді (делегати від колективу суддів) рівні між собою, відповідно, мають однакові права при ухваленні рішень. Також у системі суддівського самоврядування, як і в кожній самоврядній системі, співпадають суб'єкт та об'єкт впливу, тобто судді самі управляють власними справами, приймають колективні рішення та спільно діють у напрямі їх реалізації. Дана риса не властива адміністративно-правовим відносинам у сфері судової влади, є специфічною саме для суддівського самоврядування. Ця особливість зумовлює подвійний характер відповідальності суддів за порушення адміністративних приписів – перед органами суддівського самоврядування та

перед державою в особі дисциплінарних структур (Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів).

5. Некоректним є трактування суддівського самоврядування й судового управління як відокремлених інститутів судової влади – це призведе до термінологічної плутанини, ускладнить процес наукового пізнання. Більш логічним є розгляд суддівського самоврядування як частини судового управління, що має ознаки самоорганізації. Тобто судове управління є більш загальною категорією, стосовно якої суддівське самоврядування та адміністрування мають характер видових понять. У такий спосіб досягається органічна єдність та зрозумілість категорії, в якій об'єднуються виконання функцій державного (судового) управління з урахуванням самоорганізаційної специфіки процесу утворення та роботи органів суддівського самоврядування.

6. Здійснюючи правове регулювання суддівського самоврядування, держава не тільки надає перевагу адміністративним нормам, а й значною мірою формує їх центральне, визначальне місце в такому регулюванні. Головним чином це пов'язано зі змістом суддівського самоврядування, яке є різновидом судового управління та пов'язане з організаційно-владною компетенцією. Відповідно, належне функціонування системи органів суддівського самоврядування потребує адміністративно-правового забезпечення цього процесу, в протилежному випадку буде ставитися під сумнів ефективність та дієвість роботи цих органів.

## Розділ 2

### ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

#### 2.1. Організаційна структура та адміністративно-правова компетенція органів суддівського самоврядування в Україні

Суддівське самоврядування як специфічний тип управлінської діяльності здійснює регулювання широкого кола суспільних відносин, причому як на рівні окремого суду, так і рівні всієї суддівської спільноти. Очевидно, що таке регулювання здійснюється різними суб'єктами владного впливу, кожен з яких має власну компетенцію та місце в системі органів суддівського самоврядування. Відповідно до ст. 125 Закону «Про судоустрій і статус суддів» [37] організаційними формами суддівського самоврядування в Україні є збори суддів, Рада суддів України, з'їзд суддів України. Таким чином, можна говорити про трьохланкову організаційну структуру системи органів суддівського самоврядування. Першою ланкою є збори суддів місцевого суду, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Верховного суду України, а також спільні збори суддів. Друга та третя ланки мають статус вищих органів суддівського самоврядування та ними відповідно є Рада суддів України та з'їзду суддів України.

Отже, первинною формою суддівського самоврядування є збори суддів, які під час власних зібрань обговорюють питання внутрішньої діяльності цього суду та ухвалюють колективні рішення з порядку денного. Збори суддів скликаються у разі необхідності, але не рідше одного разу на три місяці; відповідна ініціатива належить голові суду або суддям (не менше третини загальної кількості). Кворум зборів суддів – дві третини кількості суддів певного суду, причому за основу береться не штатна чисельність, а

фактична кількість працюючих суддів. На збори суддів можуть запрошуватися (без права брати участь у голосуванні) працівники апарату суду, судді у відставці, представники громадськості, інші особи.

Рішення з питань порядку денного приймається простою більшістю голосів суддів, присутніх на зборах; його виконання покладається на голову відповідного суду або його заступника. Законодавець встановлює загальне правило відкритості голосування, в той же час присутні винятки. За процедурою таємного голосування здійснюється обрання на адміністративні посади або звільнення з цих посад, а також обрання делегатів на спільні збори суддів місцевих загальних судів.

Згадувані вище спільні збори суддів є цікавою формою суддівського самоврядування, адже, на відміну від зборів конкретного суду, фактично мають єдину компетенцію – обрання делегатів на З'їзд суддів України. Відповідно до Порядку скликання та проведення спільних зборів суддів місцевих загальних судів відповідна ініціатива належить Раді суддів України, що здійснює організаційну підготовку проведення з'їзду суддів, визначає кількість делегатів на з'їзд суддів України від місцевих загальних судів у кожній області, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі (квоти). Делегати на спільні збори суддів обираються за принципом один делегат від десяти суддів (якщо в суді менше десяти суддів – один делегат). Наприклад, на 13 з'їзд суддів (осінь 2015 року) найбільша квота була встановлена для м. Києва та Дніпропетровської області – 16 делегатів; найменша – для Чернівецької та Тернопільської областей (4 делегати). Зі зрозумілих причин квота для Автономної республіки Крим та м. Севастополя не встановлювалася [88]. Створюється організаційний комітет проведення спільних зборів, на який покладається вся відповідальність за їх організацію та проведення. Спільні збори вважаються повноважними за умови присутності на них не менше двох третин загальної кількості делегатів; головуєчий доводить до відома учасників встановлену квоту на обрання представників на з'їзд суддів, після чого висуваються кандидатури з числа

суддів відповідних судів або суддів у відставці [89]. Обраними на з'їзд суддів України делегатами вважаються судді, за яких подано більшість голосів делегатів Спільних зборів, присутніх на Спільних зборах.

Таким чином, збори суддів є найбільш чисельною за кількісним параметром формою суддівського самоврядування. Характеризуються (окрім спільних зборів) прямою безпосередньою участю професійних суддів у вирішенні внутрішніх питань функціонування суду, в якому вони здійснюють правосуддя.

Другою ланкою суддівського самоврядування є Рада суддів України, до складу якої входять одинадцять суддів від місцевих загальних судів; по п'ять суддів від місцевих адміністративних та місцевих господарських судів; чотири судді від апеляційних судів з розгляду цивільних, кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення; по два судді від апеляційних адміністративних апеляційних господарських судів; по одному судді від вищих спеціалізованих судів та Верховного суду України. Не можуть бути обраними до Ради суддів судді, які обіймають адміністративні посади в судах або є членами Вищої ради юстиції чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. У разі обрання члена Ради суддів України на адміністративну посаду в суді його повноваження у Раді суддів України припиняються [37].

Рада сприяє створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утвердження незалежності суду, забезпечення захисту суддів від втручання в судову діяльність, а також підвищення рівня роботи з кадрами у системі судів. Діючий склад Ради суддів України у кількості 33 чоловік було обрано 24 листопада 2015 р. рішенням 13 З'їзду суддів України.

Члени Ради суддів України на організаційному засіданні Ради обирають зі свого складу таємним голосуванням голову Ради суддів України, його заступника та секретаря. З метою оперативного вирішення конкретних завдань і напрямів діяльності Рада на своєму засіданні може утворити із

числа членів Ради постійно діючі робочі органи – президію та комітети. Відповідно до Регламенту Ради суддів член Ради зобов'язаний особисто брати участь у засіданні Ради, своєчасно і сумлінно виконувати доручення Ради, голови Ради, заступника голови Ради, голів комітетів Ради, якісно складати довідки та інформацію за результатами перевірки; готувати до розгляду і доповідати на засіданні матеріали, що виносяться на розгляд, своєчасно та якісно готувати проекти рішень Ради. Члени Ради є рівноправними та здійснюють свої повноваження без відриву від своєї основної діяльності і на час участі в засіданнях Ради та заходах, які проводяться Радою або за її участі, звільняються від виконання службових обов'язків за основним місцем роботи зі збереженням середнього заробітку. Голова, заступник голови, секретар і залучені до підготовки засідань члени Ради можуть звільнитися від виконання службових обов'язків не пізніше ніж за тиждень до чергового засідання для забезпечення організації проведення такого засідання [90]. Таким чином, поєднання управлінських функцій члена Ради суддів та безпосереднього здійснення ним судочинства здійснюється шляхом зменшення навантаження на суддю (відповідне рішення приймається зборами конкретного суду); фактично серед його функціональної компетенції переважає робота в органах суддівського самоврядування, здійснення прямого обов'язку професійного судді – відправлення правосуддя – перебуває на другорядних позиціях. Цим членство в Раді суддів відрізняється від участі в роботі зборів суддів та з'їзду суддів України, яка принципово не впливає на завантаженість судді та не є підставою зменшення обов'язків зі здійснення судочинства.

Третьою ланкою суддівського самоврядування, найвищим його органом є з'їзд суддів України, який скликається Радою суддів України один раз на два роки; за потреби може бути скликаний позачерговий з'їзд. Рада суддів України схвалює попередній перелік питань, що виносяться на обговорення з'їзду, та визначає дату і місце його проведення. Оголошення про скликання з'їзду суддів України та питання, що виносяться на його



розгляд, мають бути завчасно опубліковані в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр». Прийняття рішення про перенесення зібрання здійснюється також із дотриманням зазначених вище вимог. Наприклад, Рада суддів спочатку планувала провести 13 З'їзд суддів 24–25 вересня 2015 року. Проте в процесі підготовки з'ясувалося, що за 10 днів до його проведення не обрано необхідної кількості делегатів для кворуму. З огляду на це, а також беручи до уваги наявність фактів порушення обрання делегатів (обрання на безальтернативній основі), Рада суддів вирішила перенести дату проведення зібрання на 11–12 листопада 2015 року. За день до проведення З'їзду було схвалено попередній порядок денний, до якого, зокрема, включено такі питання: 1) щодо здійснення функцій судової влади України в умовах судової реформи України: Звіт Ради суддів України про виконання завдань суддівського самоврядування; висунення кандидатів у члени Ради суддів; Інформація Вищої кваліфікаційної комісії про її діяльність; Висунення кандидатів у члени Вищої кваліфікаційної комісії; Інформація Вищої ради юстиції про її діяльність; 2) щодо виконання суддями вимог Закону «Про очищення влади»; 3) про звільнення суддів Конституційного суду України; 4) про призначення суддів Конституційного суду України; 5) інформація Державної судової адміністрації України про її діяльність; 6) про внесення змін до Регламенту проведення З'їзду суддів; 7) про внесення змін до Положення про Раду суддів України [91].

Відповідно до статей 128–130 Закону «Про судоустрій і статус суддів» делегати обираються по принципу один делегат від двадцяти суддів; якщо працює менша кількість суддів – обирається один представник. Дане правило не стосується місцевого загального суду (обираються делегати, як ми вже зазначали, на спільних зборах) та Верховного, Конституційного судів (останні обирають по три делегати з числа суддів цих судів). Делегатами на з'їзд суддів України не можуть бути обрані судді, які займають адміністративні посади в судах, судді, які є членами Вищої ради юстиції або Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. На з'їзд суддів України можуть

бути запрошені інші особи, крім делегатів [37].

Кворум з'їзду суддів, аналогічно засіданням зборів суддів та Ради суддів, становить дві третини від загальної кількості обраних делегатів. Обирається президія, обговорюється та затверджується регламент роботи, обирається лічильна комісія, секретаріат та інші робочі органи з'їзду. Рішення приймаються більшістю голосів від числа обраних делегатів відкритим або таємним голосуванням.

Досліджуючи організаційну структуру органів суддівського самоврядування, слід зазначити, що наша держава довгий час перебувала в пошуку оптимального співвідношення їх чисельності та повноважень, якими вони наділяються. Україну неодноразово критикували, в тому числі міжнародні організації, за непотрібну, занадто велику кількість органів суддівського самоврядування, що спричиняє протиріччя та неузгодженості, ускладнює досягнення мети суддівського самоврядування.

Відповідно, на початку 2015 року організаційна структура в черговий раз була переформатована, припинено існування рад суддів та конференцій суддів відповідних судів. Повністю підтримуємо такі новації; на нашу думку, після проведених змін організаційна структура наблизилася до оптимального стану, за якого відсутня штучна розгалуженість, створюються найбільш сприятливі умови для утвердження незалежності суду та ефективного вирішення питань діяльності судів.

У попередніх підрозділах нашої наукової роботи ми вже звертали увагу на управлінську складову в повноваженнях органів суддівського самоврядування. Дана управлінська складова надає державно-владного характеру правовому становищу зазначених органів, зумовлює наявність в останніх адміністративно-правової компетенції.

Правова природа даної адміністративної компетенції органів суддівського самоврядування пов'язана зі специфічним статусом даних органів, функціонування яких органічно поєднує в собі елементи державного управління та самоврядування. Досліджуючи предмет адміністративного

права, вчені (наприклад, Ю.П. Битяк) зазначають, що державне управління здійснюють з метою «впорядкування» різноманітних процесів, які відбуваються в суспільстві, відповідно до правил, закріплених в законодавстві. У свою чергу, призначенням виконавчої влади є виконання законів та інших правових документів. Отже, державне управління є формою зовнішнього прояву виконавчої влади. Однак за змістом таке управління не співпадає з виконавчою владою, оскільки його здійснюють і за межами системи органів виконавчої влади. Таким чином, нормами адміністративного права регулюються відносини, що виникають як у процесі реалізації виконавчої влади, так і здійснення державного управління за межами цієї гілки влади [92, с. 23]. Адміністративні державно-владні повноваження органи суддівського самоврядування можуть набувати лише двома шляхами – їх офіційним визнанням (санкціонуванням) з боку держави або делегуванням як способом передачі державою управління в сфері судової влади. Розкриваючи правові наслідки набуття подібних повноважень, Р.В. Ігонін логічно доводить, що завдяки цьому орган самоврядування стає повноцінним суб'єктом владних відносин, а зміст набутих державно-владних повноважень визначає природу його владної діяльності [46, с. 18]. Дійсно, юридичне закріплення компетенції вирішувати адміністративні питання створює правові підстави виконавчо-розпорядчих, контрольних та інших повноважень в сфері судової влади органів суддівського самоврядування.

Варто згадати, що в Україні ще тільки формується інститут делегованих повноважень, відповідно, держава досі шукає співвідношення величини та обсягів таких повноважень, які доцільно передати іншим суб'єктам управління. Колектив авторів на чолі з Р.О. Куйбідою, готуючи науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України, формулює такі ознаки делегованих повноважень: 1) делегування повноважень неможливе без відповідної законодавчої підстави; 2) делегування повноважень полягає в попередньому дозволі суб'єкта владних повноважень іншому суб'єкту здійснювати повноваження, віднесені

до компетенції першого; 3) можуть бути делеговані лише окремі повноваження, при цьому відбувається розширення повноважень суб'єкта, якому вони делеговані; 4) делегування повноважень можливо лише на визначений час або без зазначення строку; 5) у разі делегування повноважень органом вищого рівня органу нижчого рівня достатньо рішення органу вищого рівня; 6) у разі непідпорядкованості суб'єктів для того, щоб відбулося делегування, необхідні рішення обох суб'єктів або укладання адміністративного договору; 7) суб'єкт владних повноважень може делегувати повноваження лише в межах своєї компетенції; 8) суб'єкт владних повноважень, що делегував повноваження, обов'язково зберігає контроль за здійсненням делегованих повноважень; 9) делеговані повноваження можуть бути реалізовані, як правило, за рахунок суб'єкта владних повноважень, що їх делегував [93, с. 55]. Очевидно, що в силу специфічної природи суддівського самоврядування не всі з зазначених ознак рівною мірою стосуються адміністративної компетенції зборів суддів, з'їзду суддів України та Ради суддів, проте в цілому вони логічні та аргументовані.

До того ж делегуванню повноважень в роботі органів суддівського самоврядування властивий подвійний характер. З одного боку, низка правомочностей делегується безпосередньо державою шляхом закріплення в нормативних актах певної адміністративної компетенції; з іншого – органи суддівського самоврядування мають можливість делегувати третій стороні виконання власних рішень. Як приклад можна навести право зборів суддів покласти за дорученням виконання власних рішень на голову відповідного суду або його заступника.

Беручи до уваги наявність в органів суддівського самоврядування адміністративно-виконавчих повноважень, дискусійним виглядає співвідношення такої компетенції та класичного розподілу державної влади на три гілки, зокрема місця суддівського самоврядування в цій системі. Відповідно до статті 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» судова влада в Україні здійснюється незалежними та безсторонніми судами,

утвореними згідно із законом. Судову владу реалізують професійні шляхом правосуддя в рамках відповідних судових процедур [37]. При буквальному трактуванні Закону органи суддівського самоврядування, не беручи участі в судочинстві, випадають із загальної структури судової влади. Водночас до їх складу входять виключно судді, що беззаперечно є представниками судової влади. Складнощі додає і здійснення делегованих управлінських повноважень, що більшою мірою притаманні виконавчій владі.

Цікавими в даному контексті виглядають пропозиції Р.В. Ігоніна, який розмірковує над можливістю суддів окрім судової влади опосередковано (через органи суддівського самоврядування) здійснювати ще й виконавчу владу. Отже, на думку вченого, для того щоб розв'язати дану проблему, потрібно відійти від закостенілих догматичних уявлень про розподіл державної влади, які не відповідають логіці державного будівництва та міжнародному досвіду імплементації даного принципу. Актуальною виглядає потреба визнання на конституційному рівні концепції «дифузії» державної влади, яка допускає часткове взаємопроникнення функціонально відмінних видів державної влади. Визнання цієї концепції значно полегшило би визначення змісту судової влади, яке здійснювалося б відповідно до її структурно-організаційної, а не функціональної природи, як це має місце нині [94, с. 20]. Попри логічність думок вченого не можемо повністю підтримати подані ним пропозиції з огляду на таке.

На теоретичному рівні такі ідеї є цілком слушними: навряд чи існують у світі країни з «чистим» поділом державної влади, за яким одні органи виключно приймають закони, інші їх виконують, треті здійснюють правосуддя; реальні запити життя потребують часткового переплетення функціональних обов'язків. Зокрема, можна навести практику Конституційного суду України, юридичні акти якого можуть припиняти дію законів (шляхом визнання неконституційними), тлумачити положення нормативно-правових актів. Тим самим орган конституційної юрисдикції

здійснює правотворчу діяльність, його рішення мають загальнообов'язковий характер. Причому інколи це здійснюється за опосередкованої участі органів суддівського самоврядування.

Наприклад, Рада суддів адміністративних судів України (останнє переформатування організаційних форм суддівського самоврядування в березні 2015 року відмінило дану форму) надала Раді суддів України обґрунтування для вирішення питання щодо оподаткування місячного грошового утримання суддів, які, маючи право на відставку, продовжують працювати на цій посаді. Рада суддів, у свою чергу, звернулася до Пленуму Верховного суду України, який як суб'єкт конституційного подання направив відповідне звернення до Конституційного суду України. За наслідками розгляду звернення рішенням суду від 14 грудня 2011 р. було надано офіційне тлумачення терміна «щомісячне довічне утримання», що міститься в Податковому кодексі України [95, с. 54]. Тобто орган конституційної юрисдикції, захистивши соціальні права суддів, тим самим опосередковано втрутився в законодавчу сферу, надавши обов'язкового характеру власному розширеному тлумаченню норми права.

З іншого боку, українські реалії корумпованості державної влади і так перенасичені деформованим «взаємопроникненням гілок влади», що, зокрема, характеризується таким негативним явищем, як вплив адміністративних органів на діяльність судів. Отже, попри цікавість з точки зору наукового пізнання, визнання на конституційному рівні концепції «дифузії» державної влади зараз не на часі.

У будь-якому випадку, юридична природа суддівського самоврядування, зокрема в силу адміністративно-правової компетенції його органів, зумовлює перебування даної системи на перетині судової та виконавчої влади. Яскраво це відстежується в повноваженнях органів суддівського самоврядування, частина з яких має внутрішньоорганізаційний характер, частина – адміністративний. Враховуючи предмет нашого наукового дослідження, саме на останніх повноваженнях зосередимо увагу

більш детально.

З метою дотримання структурної диференціації організаційних форм органів самоврядування вивчення їх адміністративно-правової компетенції здійснюватимемо окремо для зборів суддів, Ради суддів України та з'їзду суддів України. Згідно зі ст. 126 Закону «Про судоустрій та статус суддів», Типового положення по збори суддів судів загальною юрисдикції, збори суддів уповноважені:

- обговорювати питання щодо внутрішньої діяльності суду чи роботи конкретних суддів або працівників апарату суду, заслуховувати інформацію керівника апарату суду про його діяльність та приймати з цих питань рішення, що є обов'язковими для суддів та працівників цього суду;

- визначати спеціалізацію суддів з розгляду конкретних категорій справ;

- обирати суддів, уповноважених, здійснювати кримінальне провадження щодо неповнолітніх;

- приймати рішення про обрання суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад;

- визначати рівень навантаження на суддів відповідного суду з урахуванням виконання ними адміністративних або інших обов'язків;

- затверджувати Засади використання автоматизованої системи документообігу суду, визначати засади формування колегій суддів, особливості здійснення автоматизованого розподілу судових справ, коефіцієнти складності категорій судових справ;

- заслуховувати звіти суддів, які обіймають адміністративні посади в цьому суді, та керівника апарату суду;

- затверджувати форми бюлетенів для таємного голосування та протоколів голосування;

- затверджувати положення про апарат суду;

- приймати рішення щодо заохочення суддів та працівників апарату суду;

- звертатися з пропозиціями щодо питань діяльності суду до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і дати відповідь по суті;

- обговорювати питання щодо практики застосування законодавства, розробляти відповідні пропозиції щодо вдосконалення такої практики та законодавства;

- обирати слідчих суддів (для зборів суддів місцевих загальних судів);

- обирати делегатів на спільні збори суддів місцевих загальних судів в Автономній Республіці Крим, кожній області, містах Києві та Севастополі (делегатів на з'їзд суддів України) тощо [37; 96].

Розглянемо більш детально повноваження, що мають адміністративно-правовому складову.

Найбільш яскравим прикладом адміністративної компетенції зборів суддів є їхнє право приймати рішення про обрання голови та заступника (заступників) голови відповідного суду. До того ж даний елемент демонструє еволюцію делегування управлінських повноважень державою. Так, до початку 2014 року приписи законодавства встановлювали, що голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники призначаються на посади строком на п'ять років із числа суддів цього суду та звільняються з посад Вищою Радою юстиції за поданням відповідної ради суддів. В лютому 2014 року це право було закріплено за Верховною Радою України (за поданням відповідної ради суддів). Враховуючи регламентну вимогу отримання позитивного висновку комітету парламенту з питань правової політики та правосуддя на таке призначення, саме даний орган відіграв ключову роль у процесі призначення кандидатів на адміністративні посади в суді.

Навесні 2014 року, після серйозних суспільно-політичних потрясінь у державі, парламентарії нарешті прислухалися до численних науковців, міжнародних експертів, які рекомендували змінити порядок обрання



керівництва суду. Отже, з метою «перезавантаження» судової системи в країні, прискорення процесу очищення її від керівників, негідних звання судді, парламентарії передали це право самій суддівській спільноті – зборам суддів відповідного суду. За новими правилами керівництво суду обирається строком на два роки, але не більш як на строк повноважень судді, шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів, які працюють у відповідному суді. Забороняється обіймання посади більше двох разів поспіль. При цьому існує механізм відкликання з посади: особи можуть бути достроково звільнені з посади за ініціативою не менш як однієї третьої від загальної кількості суддів відповідного суду шляхом таємного голосування не менш як двома третинами суддів, які працюють у відповідному суді.

На розвиток положень Закону «Про судоустрій і статус суддів» Рада суддів України надала додаткові роз'яснення щодо реалізації цього механізму. Зокрема, особи, які були призначені на адміністративні посади відповідно до законодавства, що діяло раніше, є такими, що можуть бути обраними на адміністративну посаду в суді і обіймати її два строки поспіль; за загальним правилом продовжують здійснювати свої повноваження до закінчення строку, на який їх було призначено. При цьому збори суддів відповідного суду не позбавлені права порушити питання дострокового припинення їх повноважень [97]. Таким чином, можливість призначати зборами суддів керівництво суду є одним з найважливіших елементів адміністративно-правової компетенції органів суддівського самоврядування, до того ж історичний розвиток даної правомочності яскраво демонструє тенденцію держави до делегування власних управлінських повноважень.

Очевидно, що виконання функцій голови чи заступника голови суду збільшує навантаження на суддю. У зв'язку з цим збори суддів, беручи до уваги факт виконання окремими особами адміністративних та інших обов'язків, визначають рівень навантаження на суддів відповідного суду. Цим самим досягається єдність в роботі суду, створюються умови для того, щоб досягти балансу між виконанням обов'язків судді та функцій

керівництва судом.

До адміністративних повноважень зборів відповідних судів також відносимо визначення спеціалізації суддів з розгляду конкретних категорій справ. Дане повноваження покликане розвивати закріпленій у законодавстві принцип спеціалізації суддів, безпосередньо впливає на професійну діяльність конкретного судді.

Обговорюючи питання щодо внутрішньої діяльності суду чи роботи конкретних суддів або працівників апарату суду, заслуховуючи інформацію керівника апарату суду про його діяльність, збори суддів приймають з цих питань рішення, що є обов'язковими для суддів та працівників певного суду. На нашу думку, в праві ухвалювати подібні рішення також відображається делегування державою компетенції адміністративно-правового характеру. На користь зазначеної позиції свідчить те, що право ухвалення відповідними органами суддівського самоврядування обов'язкових рішень для суддів і працівників суду передбачається нормами Закону України «Про судоустрій і статус суддів», забезпечується авторитетом держави та не залежить від подальшого відтворення цього права у будь-яких установчих чи статутних документах. Окрім цього, ці рішення мають владну, управлінську природу, ухвалюються та реалізуються на виконання приписів чинного законодавства та можуть породжувати юридичні наслідки [94]. У зв'язку з тим, що окрім зборів суддів, Рада суддів України та з'їзд суддів України також своїм рішенням надають обов'язкового характеру, то рівною мірою зазначена вище адміністративно-правова характеристика даної компетенції стосується всіх органів суддівського самоврядування.

Проведення аналізу повноважень органів суддівського самоврядування щодо здійснення внутрішньоорганізаційного контролю, зокрема щодо зборів суддів, дозволяє виділити з їх числа заслуховування звітів суддів, що обіймають адміністративні посади в суді, та керівника апарату суду, свідчить про їх тісний зв'язок з управлінською функцією цих органів. Характеризуючи правову природу контрольної діяльності органів суддівського

самоврядування, О.М. Коротун справедливо акцентує увагу на настанні юридичних наслідків. Адже за результатами такої контрольної діяльності, реалізуючи свою управлінську функцію, орган самоврядування ухвалює відповідне рішення, яке може мати рекомендаційний або імперативний характер та бути безпосередньо спрямоване на приведення відносин у відповідність до приписів чинного законодавства або опосередковано — через інші уповноважені органи [98, с. 129-130]. Також вчена у своєму фаховому дисертаційному дослідженні, присвяченому питанню організації та функціонування суддівського самоврядування за законодавством України, зазначає, що управлінські функції зборів суддів з питань внутрішньої діяльності суду опосередковано можуть реалізовуватися шляхом контролю за роботою конкретних суддів, у т. ч. суддів, які обіймають адміністративні посади в даному суді, працівників апарату суду; через систему обрання делегатів на відповідні зібрання, ініціювання скликання зборів тощо [98, с. 45]. Підтримуємо даний підхід, до того ж він нами частково використовувався при дослідженні такого принципу здійснення суддівського самоврядування, як незалежність суддів. Тобто суддя, будучи делегатом на спільних зборах суддів, з'їзді суддів України, діє самостійно, бере участь в голосуванні згідно з власними переконаннями. Проте за результатами його участі у таких зібраннях подібна участь може визнана суддями неефективною, що мінімізує його шанси на обрання делегатом наступного разу.

Отже, контрольні функції, що належать органам суддівського самоврядування, пов'язані з прийняттям імперативних рішень та юридичними наслідками, які вони спричиняють. Дані елементи підкреслюють державно-правову природу таких рішень, виводять контрольні функції за рамки звичайного організаційного спостереження, надають їм ознак адміністративного контролю.

Характеризуючи компетенцію з їзду суддів України, потрібно перш за все звернути увагу на базову в даній ситуації статтю 127 Закону України

«Про судоустрій і статус суддів». До функціональних обов'язків даного органу суддівського самоврядування законодавець відніс таке:

1) заслуховування звітів Ради суддів України про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності судів і суддів, стан організаційного та фінансового забезпечення діяльності судів;

2) заслуховування інформації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про її діяльність, зокрема про дисциплінарну практику щодо суддів;

3) заслуховування інформації Голови Державної судової адміністрації України про її діяльність, зокрема щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності органів судової влади;

4) призначення та звільнення суддів Конституційного Суду України;

5) призначення членів Вищої ради юстиції та прийняття рішення про припинення їх повноважень;

6) призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та прийняття рішення про припинення їх повноважень;

7) звернення з пропозиціями щодо вирішення питань діяльності судів до органів державної влади та їх посадових осіб;

8) обрання Ради суддів України тощо [37].

Серед усіх повноважень з'їзду суддів України особливої уваги в контексті адміністративно-правової складової заслуговує компетенція цього органу суддівського самоврядування щодо кадрових призначень – обрання (припинення повноважень) суддів Конституційного суду України, членів Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Стосовно суддів Конституційного суду України, то кадрова правомочність з'їзду суддів стосується третини (шести суддів) даного органу конституційної юрисдикції. Цікавим фактом виглядає те, хоча реалізація цього права віднесена до функцій з'їзду суддів, у його здійсненні опосередковано беруть участь також інші органи суддівського самоврядування. Так, згідно з п. 2.3 регламенту призначення та звільнення суддів Конституційного суду України за квотою з'їзду суддів України, право

пропонувати кандидатів мають делегати з'їзду за погодженням із загальними зборами суддів місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих судів, Верховного суду України та Конституційного суду України [99]. Таким чином, ключова роль у затвердженні кандидата відводиться саме нижчій ланці суддівського самоврядування, делегат не має права приймати самостійні рішення з даного питання. Поряд із цим статус делегата з'їзду надає йому право висунути власну кандидатуру на посаду суддів Конституційного суду.

Кандидати на посаду судді Конституційного суду України можуть обговорюватися на зборах суддів, причому останні можуть висловлювати підтримку тому чи іншому кандидату. Враховуючи особистий та таємний характер голосування, позиція зборів суддів має для делегата рекомендаційний характер.

Питання про звільнення суддів Конституційного суду із займаної посади вноситься до порядку денного з'їзду суддів у разі настання однієї з підстав звільнення, передбачених ст. 126 Конституції України [36]. Зауважимо, що у більшості випадків у підготовчій процедурі, що передуює прийняттю рішення, бере участь Рада суддів України, що знову ж таки свідчить про органічну єдність всієї системи органів суддівського самоврядування. Наприклад, у разі наявності інформації про присутність у діях судді порушення присяги парламент, Президент, збори суддів Конституційного суду України або уряд надсилають відповідне звернення до Ради суддів України. Остання на своєму засіданні створює тимчасову комісію для з'ясування наявності підстав вважати, що в діях судді є ознаки порушення присяги судді. Комісія за наслідками розгляду зібраних матеріалів складає висновок, який доповідає Раді суддів України, а потім з'їзду суддів, перед прийняттям рішення по суті.

Чинне законодавство передбачає компетенцію з'їзду суддів призначити трьох з двадцяти членів Вищої ради юстиції. Згідно зі ст. 6-2 Закону «Про Вищу раду юстиції» у разі необхідності призначення нового члена Вищої

ради юстиції з'їздом суддів Рада суддів України не пізніше ніж за сорок п'ять днів повідомляє секретаріат Вищої ради юстиції про дату та місце його проведення. Не пізніше наступного робочого дня після надходження такого повідомлення секретаріат Вищої ради юстиції оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті відповідне оголошення та розпочинає прийом документів кандидатів [100]. Після закінчення строку подання документів секретаріат формує перелік кандидатів та невідкладно надсилає їх Раді суддів України для винесення на розгляд з'їзду суддів. Таким чином, при реалізації зазначеної вище адміністративної компетенції важливе місце відводиться сторонній організації – Вищій раді юстиції, яка не входить до системи органів суддівського самоврядування.

Вища кваліфікаційна комісія суддів України є постійно діючим органом у системі судоустрою України, одними з основних завдань якого є добір суддів при призначенні вперше та здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів місцевих та апеляційних судів. До складу цього органу входять чотирнадцять членів, більшість складу яких призначає з'їзд суддів України строком на 4 роки – по чотири члени дисциплінарної і кваліфікаційної палат з числа суддів, обраних на посаду судді безстроково, або суддів у відставці. Процедура висунення кандидатів значною мірою ідентична розглянутій нами раніше процедурі висунення кандидатів до складу Вищої ради юстиції. Тільки ключова роль у відборі претендентів відводиться відповідно секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів, який формує та передає Раді суддів перелік кандидатів [37].

Зазначимо, що включення до переліку кандидатів ще не гарантує особі, що її кандидатура буде поставлена на голосування на з'їзді суддів. Додатковою обов'язковою умовою є обрання претендента зборами суддів делегатом на з'їзд. Інші особи, які подали в установленому порядку документи, не включаються в бюлетень для голосування, за винятком ситуації, коли така кандидатура висунута безпосередньо на з'їзді не менше ніж двадцятьма відсотками обраних делегатів з'їзду. Цікавим виглядає

розмежування повноважень зі здійснення судочинства та участі в судовому управлінні судді, обраного членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Зокрема, закон прямо забороняє такій особі здійснювати правосуддя, в той же час за нею зберігається право бути присутньою на засіданнях органів суддівського самоврядування та брати участь у вирішенні питань, що ними розглядаються.

Досліджуючи адміністративно-правову природу повноваження з'їзду суддів України щодо призначення (припинення повноваження) суддів Конституційного суду та Вищої ради юстиції, ми усвідомлюємо той факт, що з огляду на закріплення в Конституції відповідних повноважень визнання адміністративної компетенції в даному випадку може мати дискусійний характер. Проте з огляду на комплексність конституційного права, вміщення в ньому елементів, первинних основ всіх інших галузей права, не зовсім коректно говорити про чисту конституційну природу таких повноважень з'їзду суддів. Більш логічним виглядає твердження про подвійну конституційну природу таких повноважень, які одночасно охоплені предметом адміністративного та конституційного права. У будь-якому випадку публічно-правовий характер управлінської діяльності з'їзду суддів щодо призначення (припинення повноваження) суддів Конституційного суду та Вищої ради юстиції дає підстави кваліфікувати такі повноваження як адміністративно-правову компетенцію даного органу суддівського самоврядування.

Аналізуючи адміністративні повноваження зборів суддів, ми вже звертали увагу на управлінську природу ухвалення обов'язкових до виконання рішень та внутрішньоорганізаційний контроль у судовій сфері. Так, контрольні функції з'їзду суддів здійснюються через заслуховування звітів Ради суддів України (про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності судів і суддів, стан організаційного та фінансового забезпечення діяльності судів), інформації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (про її діяльність, зокрема про

дисциплінарну практику щодо суддів), інформації Голови Державної судової адміністрації України (про її діяльність, зокрема щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності органів судової влади). За результатами заслуховування відповідних звітів (інформації) приймаються рішення, які мають юридичні наслідки. Наприклад, можуть ініціюватися безпосередньо або опосередковано (через Раду суддів) кадрові зміни у складі відповідного підзвітного органу.

У ході власних засідань з'їзд суддів приймає з питань порядку денного рішення, що є обов'язковими для всіх органів суддівського самоврядування та всі суддів України. Державно-владна управлінська природа таких рішень, забезпечення виконання авторитетом держави також зайвий раз підкреслює публічно-адміністративну складову такої правомочності.

Третім органом суддівського самоврядування, на компетенції якого зосередимося більш детально, є Рада суддів України. Дане утворення, яке в період між з'їздами суддів є вищим органом суддівського самоврядування в Україні, наділено досить широким колом повноважень, більша частина яких має адміністративне підґрунтя. Так, згідно з п. 5 ст. 131 Закону «Про судоустрій і статус суддів» Рада суддів України:

- розробляє та організовує виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів;
- розглядає питання правового та соціального захисту суддів, їхніх сімей, приймає відповідні рішення з цих питань;
- визначає уповноваженого представника для врахування фінансових інтересів судової системи під час прийняття (внесення змін) у державний бюджет;
- обирає та звільняє Голову Державної судової адміністрації України та його заступників;
- визначає за поданням Голови Державної судової адміністрації України граничну чисельність працівників очолюваного ним органу;



- здійснює контроль за організацією діяльності судів, заслуховує з цих питань Голову Державної судової адміністрації України, його заступників, керівників структурних підрозділів і територіальних управлінь Державної судової адміністрації України;
- звертається з пропозиціями щодо питань діяльності судів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- затверджує зразки посвідчень судді, судді у відставці, народного засідателя, присяжного;
- здійснює контроль за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів судів загальної юрисдикції, голови та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; приймає рішення про врегулювання такого конфлікту тощо [37].

Одним з найбільш очевидніших прикладів адміністративно-правової природи повноважень Ради суддів є затвердження граничної чисельності працівників Голови державної судової адміністрації України, призначення (звільнення з посади) її керівника та його заступників. Визначення граничної чисельності установи є класичним прикладом виконавчо-розпорядчих функцій, коли в порядку підлеглості (підпорядкування) нижчестояща установа отримує нормативний припис щодо критеріїв власного функціонування від вищестоящего органу.

Стосовно призначення керівництва Державної судової адміністрації, то дане повноваження в різні роки незалежності здійснювалося урядом чи президентом країни. Відтак передача цієї компетенції органу суддівського самоврядування знову ж таки підтверджує тенденцію до ширшого делегування державою власних управлінських повноважень. Відповідно до розділу 7 регламенту Ради суддів України, питання стосовно обрання на посади голови Державної судової адміністрації, його заступників або про звільнення їх з посад на засіданні Ради доповідає голова Ради суддів або особа, яка головує на засіданні. Якщо у випадку обрання голови адміністрації

ініціатива належить самій Раді суддів, то у ситуації з його заступниками відповідне призначення чи звільнення здійснюється за поданням голови судової адміністрації. Кандидатура на посаду голови державного органу чи його заступника вважається обраною (особа вважається звільненою), якщо за відповідне рішення проголосувала більшість членів Ради, які беруть участь у засіданні [101]. Адміністративне забезпечення обрання керівництва судової адміністрації, що здійснюється Радою суддів, створило цікаву ситуацію: суб'єкт адміністративного права, що не є органом державної влади та навіть не має статусу юридичної особи, уповноважений призначати та звільняти з посади голову та заступників голови державної установи. Подібний випадок яскраво демонструє поєднання самоврядних та управлінських засад в правовому статусу органу суддівського самоврядування.

Надання Раді суддів права затверджувати зразки офіційних документів (посвідчення судді, судді у відставці, народного засідателя, присяжного) констатує факт делегування аналогічної розпорядчої діяльності, притаманної, як правило, органам виконавчої влади (раніше дане повноваження належало Кабінету Міністрів України). Таким чином, рішення Ради суддів від 18 лютого 2011 р. про затвердження зразків посвідчень, що підтверджують правовий статус окремих категорій осіб [102], є втіленням підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності, яка не охоплюється поняттям судової влади, відповідно, класифікується нами як адміністративно-правова компетенція органу суддівського самоврядування.

Під час аналізу законодавчо закріплених повноважень Ради суддів України в частині забезпечення незалежності судової влади й поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів звертає на себе увагу така нормативна конструкція, як «організовує виконання заходів». Подібні формулювання досить часто вживаються при визначенні правового статусу центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій. При цьому сутнісним, змістовним навантаженням використання такого словосполучення є виконання Радою суддів виконавчо-розпорядчих

повноважень, у тому числі прийняття управлінських рішень, спрямованих на таке виконання.

Як у випадку із зборами суддів та з'їздом суддів України, ряд повноважень Ради суддів також має ознаки адміністративного контролю. Так, це стосується здійснення контрольних функцій за організацією діяльності судів, заслуховування з цих питань голову Державної судової адміністрації та інших посадових осіб цієї установи; здійснення контролю за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів. Здійснення контролю за діяльністю судової адміністрації більшою мірою характеризує відносини підлеглих та підпорядкування. Натомість врегулювання конфлікту інтересів має іншу природу, до того ж є відносно новим явищем у вітчизняній науці та правозастосуванні.

Рада суддів за допомогою спеціально створеного в своєму складі органу (Комітету етики, врегулювання конфлікту інтересів та професійного розвитку суддів) здійснює контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів у діяльності суддів, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, голови та заступників голови Державної судової адміністрації. Даний контроль полягає у постійному моніторингу потенційних чи реальних конфліктних ситуацій, їх самостійному врегулюванні суддями в процесуальному порядку (наприклад, шляхом самовідводу), розгляді обов'язкових повідомлень суб'єктів, на яких поширюються вимоги законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів, а також повідомлень будь-яких інших фізичних чи юридичних осіб щодо поведінки суб'єкта конфлікту інтересів, яка містить порушення законодавства про конфлікт інтересів [103]. За результатами розгляду проектів висновків, підготовлених комітетом, Рада суддів уповноважена затвердити висновок про наявність (відсутність) конфлікту інтересів чи погодити роз'яснення про можливість врегулювати конфлікту інтересів в процесуальний спосіб. У тому випадку, коли інформація про конфлікт інтересів знайшла своє підтвердження, Рада суддів приймає рішення про його врегулювання або запобігання, в тому числі

шляхом звернення до відповідних органів щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, компетенція Ради суддів України щодо контролю за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів містить елементи як виконавчої, так і судової влади. Адміністративні повноваження полягають у настанні юридичних наслідків за результатами прийнятих рішень (наприклад, може бути зафіксовано факт конфлікту інтересів; за підтвердженням факту бездіяльності судді в його самостійному врегулюванні, невиконання вимоги про обов'язкове повідомлення про його виникнення або в рамках дисциплінарного провадження суддя може бути звільнений з посади). З іншого боку, законодавство передбачає можливість самостійного врегулювання конфлікту інтересів в порядку, визначеному процесуальним законом. Відтак орган суддівського самоврядування, виконавши співставлення конфліктної ситуації з процесуальними можливостями судді, здійснює ретроспективну правову оцінку дій судді під час справи (якщо останній мав можливість, але самостійно не запобіг виникненню конфлікту інтересів) або у форматі роз'яснення дає рекомендацію щодо майбутніх процесуальних дій, орієнтованих на недопущення конфлікту інтересів.

Проаналізовані нами повноваження Ради суддів України засвідчили їх адміністративно-регуляторний вплив на суддів, голову та заступників голови Державної судової адміністрації, інших суб'єктів. Відповідно, з огляду на надання рішенням Ради обов'язкового характеру констатуємо, як у випадку зі зборами суддів та з'їздом суддів України, делегування державою компетенції адміністративно-правового характеру. Поряд із цим Закон «Про судоустрій та статус суддів», закріпивши норму про обов'язковість цих рішень лише для органів суддівського самоврядування, штучно обмежив сферу застосування виконавчо-розпорядчих повноважень Ради суддів України.

На підставі здійсненого нами аналізу правового статусу органів суддівського самоврядування як суб'єктів адміністративно-правового

забезпечення організації та функціонування судової системи України пропонуємо таке визначення їх адміністративної компетенції. Отже, адміністративно-правова компетенція органів суддівського самоврядування – це офіційно визнані (санкціоновані) та делеговані державою органам суддівського самоврядування повноваження зі здійснення виконавчо-розпорядчих, контрольних, кадрових функцій з правом ухвалювати рішення, які мають обов'язковий характер.

Дослідження державно-владних повноважень зборів суддів, з'їзду суддів України, Ради суддів України дозволяє їх згрупувати за двома критеріями. За ознакою сфери дії управлінських рішень виділяємо внутрішню та зовнішню адміністративну компетенцію. Внутрішня характеризує управлінську діяльність, спрямовану на організаційне впорядкування процесу судочинства. Сюди можна віднести визначення спеціалізації суддів, прийняття рішень щодо питань внутрішньої діяльності суду чи окремих суддів, заслуховування звітів керівництва суду і т.д. Натомість зовнішня адміністративна компетенція відображає управлінські рішення, які виходять за рамки безпосереднього функціонування судів. Сюди можна віднести обрання голови (заступників голови) Державної судової адміністрації, затвердження граничної чисельності її працівників, виконання адміністративного контролю за організацією діяльності судів тощо.

За змістом управлінських рішень виділяємо виконавчо-розпорядчу, контрольну та кадрову адміністративні компетенції. Виконавчо-розпорядча компетенція найбільшою мірою характеризує публічно-правовий характер відносин за участі органів суддівського самоврядування (наприклад, затвердження зразків посвідчень суддів). Контрольна визначається можливістю органів суддівського самоврядування отримувати звіти за виконану роботу від третіх осіб з правом прийняття імперативних рішень за результатами їх розгляду (наприклад, заслуховування інформації голови Державної судової адміністрації чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про їх діяльність). Кадрова компетенція стосується права органів

суддівського самоврядування призначати та звільняти осіб із займаних посад (прикладом може слугувати право зборів суддів приймати рішення про обрання на адміністративні посади та звільнення від їх займання).

Проведений аналіз адміністративно-правової компетенції органів суддівського самоврядування засвідчив, що під її ознаки підпадає більшість із повноважень цих органів, закріплених у законодавстві України. Звичайно, не всі відносини, які виникають за участі органів суддівського самоврядування, є адміністративно-правовими. Проте більшість із них має управлінський публічно-правовий, державно-владний характер, а отже, центральне місце в їх регулюванні відводиться нормам саме адміністративного права.

## **2.2. Адміністративно-правові форми здійснення суддівського самоврядування**

Здійснюючи адміністративно-правове забезпечення організації та функціонування судових органів України, суддівське самоврядування реалізує свій управлінський вплив через специфічні форми діяльності суб'єктів управління. Формалізація управлінського впливу є об'єктивним вираженням управлінського процесу, допомагає гарантувати відкритість та прозорість процедури прийняття рішень. Від вибору конкретного виду такої форми впливу на суспільні відносини, акцентуванні уваги саме на ефективних та дієвих її різновидах значною мірою залежить перспектива досягнення позитивних результатів у сфері функціонування правосуддя.

Традиційно в юриспруденції та філософії під поняттям форми розуміється зовнішнє окреслення, зовнішнє вираження чого-небудь. Великий тлумачний словник сучасної української мови трактує досліджуваний термін як спосіб існування змісту, його внутрішню структуру, організацію і зовнішній вираз [31, с. 1328]. У контексті адміністративного права важливого

значення набуває поняття «форма діяльності» як організаційно-розпорядчий спосіб впливу уповноваженого суб'єкта адміністративно-правових відносин на їх об'єкт управління.

У науковій літературі, присвяченій питанням державного управління, форма діяльності визначається як реальний, видимий, типізовано-фіксований вираз (прояви) практичної діяльності управлінців [104, с. 356]; той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту [105, с. 202-235]; зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються певними суб'єктами для реалізації поставлених перед ними завдань [106, с. 120-121]. У тлумаченні Д.Н. Батраха форма управління – це зовнішнє вираження змісту управління, межі конкретних управлінських дій, вчинених безпосередньо державними органами чи органами місцевого самоврядування, які специфічним чином розкривають зміст управлінської діяльності, самого управлінського впливу [107, с. 362]. В.Н. Макарчук, підкреслюючи різноманітність існуючих понять форм управлінської діяльності, зазначає, що ними виступають способи здійснення, виявлення і вираження методів управління, зовнішнє практичне вираження управлінської діяльності в конкретних умовах [108, с. 99]. Як бачимо, більшість вчених сходиться на позиції трактування форми діяльності (форми управлінської діяльності) як зовнішнього вираження публічно-владної діяльності, яке полягає в прийнятті управлінських рішень.

Слід зазначити, що деякі науковці, надаючи юридичну оцінку зазначеній вище активності, використовують термін «форми регулювання». Так, С.Г. Стеценко під формами регулювання розуміє зовнішній вияв конкретних дій органів виконавчої влади чи їх посадових осіб, в яких реалізується компетенція цих органів (осіб) [73, с. 166-169]. С.В. Ківалов та Л.Р. Біла вважають, що формами регулювання є зовнішній вияв конкретних дій, що здійснюються органами виконавчої влади чи посадових осіб для реалізації поставлених перед ними завдань [109, с. 176]. Також під формами регулювання розуміють різні за своїм характером і наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [110, с. 277–

278]. З огляду на змістовну подібність категорій «форми управління», «форми управлінської діяльності», «форми регулювання» в рамках нашого дослідження вони будуть використовуватися як синонімічні терміни, чим зможемо уникнути тавтології та наукової дефінітивної заплутаності.

Таким чином, у контексті тематики суддівського самоврядування адміністративні форми його здійснення можна визначити як сукупність вольових дій органів суддівського самоврядування, за допомогою яких реалізується їх компетенція та досягається мета вирішення питань зовнішньої та внутрішньої діяльності судів в Україні. Особливості правової структури суддівського самоврядування, множинність суб'єктів управління з неоднаковим функціональним навантаженням зумовлюють потребу диференціації адміністративних форм, наявності різноманітних варіантів реалізації на практиці владного управлінського впливу органів суддівського самоврядування.

У науковій літературі спостерігається широке коло думок щодо класифікації адміністративних форм (форм регулювання, форм управління, форм діяльності). Так, В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко, розмірковуючи над способом реалізації методів адміністративного управління, виділяють такі його форми: а) видання нормативно-правових актів управління; б) видання ненормативних актів управління; в) укладання адміністративних договорів; г) здійснення реєстраційних та інших юридично значимих дій; д) проведення організаційних дій; е) виконання матеріально-технічних операцій [76, с. 202]. Таким чином, вчені концентрують увагу на змісті виконавчо-розпорядчих дій. У схожому ключі проводять класифікацію форм і Д.П. Батрах, С.Д. Хазанов, Л.В. Демін, виділяючи серед їх числа прийняття правових актів, укладання договорів і здійснення інших юридично значимих дій; організаційні дії та матеріально-технічні операції [111, с. 127].

В. Столбовий пропонує виділяти такі форми управління, як встановлення норм права; застосування норм права; укладання адміністративних договорів; здійснення реєстраційних та інших юридично



значимих дій; проведення організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій [112, с. 56]. Тобто, на думку вченого, сутнісним критерієм класифікації має виступати значення наслідків, які виникають у процесі використання певної форми та ступінь її правової регламентації. Широке коло класифікаційних критеріїв пропонує Ю.М. Козлов. Зокрема, за ступенем юридичного вираження вчений виділяє основні та ті, що базуються на них; за результатом – позитивне регулювання та реакцію на негативне явище; за обсягом – загальнообов’язкові або адресовані конкретному суб’єкту. Також за напрямком впливу виокремлюються вплив на суспільні відносини у сфері державного регулювання або на діяльність підлеглого управлінського персоналу; за суб’єктами – односторонньо виражені, дво- або багатосторонньо виражені; за юридичним змістом – дозвольні, заборонні, зобов’язальні [113, с. 205].

А.П. Коренєв здійснює поділ форм регулювання за критеріями змісту, спрямованості та способу вираження. Так, за змістом виділяються правовстановлювальні та правозастосовувальні; за сферою спрямованості – внутрішні та зовнішні; за способом вираження – словесні та конклюдентні [114, с. 58]. С.В. Ківалов та Л.Р. Біла, систематизуючи форми реалізації управлінської діяльності, виокремлюють шість видів: видання нормативних актів управління; видання індивідуальних актів управління; укладання адміністративних договорів; здійснення юридично значимих дій; проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій [109, с. 176-179]. С.Г. Стеценко акти державного управління поділяє згідно з такими критеріями: 1) за юридичною природою (нормативні, індивідуальні, змішані); 2) залежно від суб’єктів видання; 3) за юридичною формою (укази, постанови, розпорядження, рішення і т.д.); 4) за формою вираження (усні, письмові, конклюдентні) [73, с. 170-171]. Також у науковій літературі присутні пропозиції класифікації форм адміністративної діяльності за юридичними властивостями (нормативні та ненормативні акти); за межами дії у просторі та часі (діють на всій території чи її окремій частині; діють без

часових рамок чи протягом певного терміну); за характером компетенції органів, що видають акти (акти загального, галузевого і функціонального управління) [115, с. 230-235]. Проведений нами аналіз наукових підходів до класифікації форм управлінської діяльності (адміністративних форм) засвідчив наявність значної кількості авторських варіантів такої класифікації, в основу яких кладуться різноманітні чинники. Деякі чинники характерні для всіх типів управлінської діяльності, деякі – лише для окремих її різновидів (функціонування певних органів управління).

У попередніх підрозділах нашого дослідження ми вже акцентували увагу на тому, що лише частина повноважень органів суддівського самоврядування має адміністративний, публічний характер; причому сутнісним визначальним критерієм виступає факт настання (чи ненастання) юридичних наслідків за результатами їх здійснення. Даний критерій відіграє важливу роль в адміністративно-правових відносинах, відтак активно використовується як чинник виділення різних форм діяльності органів управління.

Як зазначає А.О. Кривий, найбільш розповсюдженою є диференціація форм на правові (юридичні) та неправові (організаційні, фактичні). При цьому правові форми пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права, тягнуть виникнення (зміну, припинення) адміністративних правовідносин. Натомість неправові не мають юридичного характеру, не тягнуть правових наслідків і безпосередньо не пов'язані з прийняттям юридичних актів управління (виконання організаційних дій та здійснення матеріально-технічних операцій) [116, с. 100]. Як правильно вказує О.П. Рябченко, поділ форм державного управління, у тому числі юрисдикційної діяльності, на правові та неправові має певний сенс, хоча терміни визначені не цілком коректно – обидві форми регулюються нормами права. Класифікуючи правові форми, вчені насамперед мають на увазі настання юридичних наслідків цих форм – внесення змін до правового режиму, замовлення, зміну чи припинення правовідносин. Юридичні наслідки породжують видання

актів управління, укладання угод, здійснення нормотворчої діяльності органів державної влади й управління. Поряд з цим неправові форми, не маючи юридичних наслідків, спрямовані на виконання тактичних чи оперативних завдань [117, с. 26-27]. У розумінні О.П. Альохіна та Ю.М. Козлова поділ форм на правові та неправові є найбільш поширеним та обґрунтованим. При цьому правові форми є адміністративно-правовими, оскільки це форми реалізації виконавчої влади в межах юридично-владних повноважень, завжди тягнуть за собою юридичні наслідки і регламентуються адміністративно-правовими нормами [118, с. 234-235].

На нашу думку, диференціація форм управлінської діяльності на правові та неправові має визначальний, фундаментальний характер, адже може бути повністю перенесена на аналізовані нами раніше критерії класифікації: кожен зі загаданих різновидів відносить або до одного, або до іншого типу. Водночас вважаємо не зовсім коректним віднесення неправових форм до адміністративної діяльності – так, це також управлінська діяльність, але вона має організаційний, не публічно-владний характер. Відтак, проводячи дослідження форм здійснення суддівського самоврядування, акцентуватимемо увагу на правових формах, адже саме обов'язковість їх приписів та настання юридичних наслідків зумовлюють їхнє важливе значення у вирішенні питань функціонування судової влади в Україні.

В юридичній літературі правові форми адміністративної діяльності за змістом поділяються на правотворчі та правозастосовні; у структурі останніх додатково виділяються регулятивні, правоохоронні та контрольні форми. Правотворча форма передбачає видання локальних підзаконних формально – визначених нормативних актів індивідуального чи групового характеру. Правозастосовна форма передбачає організуючий вплив суб'єкта управління щодо застосування норм права. Регулятивна форма здійснюється з метою виконання визначеної управлінської мети, а також завдань організаційно-розпорядчого характеру, пов'язаних із захистом інтересів фізичних та

юридичних осіб. Правоохоронна форма адміністративної діяльності включає попередження та припинення протиправної поведінки, участь у розгляді питань про притягнення до адміністративної відповідальності. Контрольна форма передбачає різні рівні контролю за дотриманням встановлених правил; дозволяє втілити у життя інші форми управлінської діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин, суміщає риси довільно-розпорядчого та юрисдикційного способів регулювання [119]. Дійсно, суб'єкти управління під реалізації власної управлінської компетенції здійснюють нормотворчі, правотворчі, регулятивні, контрольно-наглядові повноваження, тому цілком логічною є наявність відповідних форм їх адміністративної діяльності.

Правові форми управлінської діяльності є вольовими владними діями державних органів та органів деяких громадських організацій, спрямованими на виконання законів у процесі виконання функцій державного управління, на встановлення, зміну чи припинення правових норм або на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин [120, с. 17]. Деяко інше визначення правового акта управління дають Ю.П. Битяк та В.Б. Авер'янов, пропонуючи його трактувати як офіційний припис, заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми, що тягне за собою певні юридичні наслідки [106, с. 120-26]; як офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення юридичних наслідків [121, с. 282]. Зазначені вище правові акти управління повною мірою відповідають змісту та функціональному призначенню адміністративних рішень органів суддівського самоврядування.

Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачає широкі можливості для зборів суддів, з'їзду суддів України та Ради суддів у прийнятті рішень з різноманітних питань судової сфери. Зокрема, законодавцем сюди віднесено:

- затвердження регламентів і положень з питань здійснення суддівського самоврядування, нормативно-правових актів з питань організації діяльності судів та суддів;

- кадрові призначення (обрання (припинення) повноважень членів Ради суддів, Вищої Кваліфікаційної комісії, Вищої Ради юстиції, суддів Конституційного суду України, керівництва судів та Державної судової адміністрації);

- обрання делегатів на спільні збори суддів та на з'їзд суддів України;

- погодження підготовки та видання правових актів іншими органами;

- направлення звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування з пропозиціями щодо вирішення питань діяльності суду тощо.

Широкі можливості органів суддівського самоврядування у прийнятті різноманітних рішень надають підстави кваліфікувати їх як основну правову форму здійснення суддівського самоврядування. За визначенням О.В. Білової, рішенням є правовий документ, який містить у собі колективне рішення суддівської спільноти відповідної організаційної форми діяльності, прийняте в межах її компетенції і спрямоване на регулювання діяльності судів або вирішення індивідуальних питань, має корпоративно-обов'язковий характер, видається суддівською спільнотою або уповноваженими нею представниками відповідно до встановленої процедури з метою досягнення мети суддівського самоврядування, вирішення його завдань та здійснення самоврядних функцій [3, с. 129].

Підтримуємо критичне ставлення Р.В. Ігоніна до такого підходу; дійсно, всі владні управлінські рішення, які ухвалюються органами суддівського самоврядування на виконання делегованих державою повноважень, є публічно-правовими. За таких обставин складно погодитися з позицією О.В. Білової, яка спочатку вказує на те, що рішення органів суддівського самоврядування «приймаються на підставі повноважень, делегованих державою органам суддівського самоврядування», а потім

додає, що «за своїми юридичними властивостями рішення органів суддівського самоврядування мають низку ознак, серед яких те, що вони мають не державно-владну, а корпоративно-владну природу: обов'язковість їх виконання зумовлена приналежністю до суддівської спільноти» [46, с. 21]. Таким чином, рішення органів суддівського самоврядування приймаються у ході реалізації делегованих державно-владних повноважень, відповідно, мають публічний характер та не можуть розглядатися як корпоративні.

Рішення зборів суддів, з'їзду суддів України та Ради суддів реалізуються через прийняття нормативно-правових або індивідуальних актів. Вітчизняне законодавство не містить визначення поняття нормативно-правового акта. Своєрідним правовим орієнтиром може слугувати норма, закріплена в проекті закону «Про нормативно-правові акти» від 01 грудня 2010 р. № 7409 (стаття 1), згідно з якою нормативно-правовий акт – офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, що встановлює норми права. Якщо у тексті такого офіційного документа одночасно містяться норми права та організаційно-розпорядчі норми, він вважається нормативно-правовим [122]. Іншим прикладом офіційного трактування поняття державним органом може бути рішення Конституційного суду України від 16 квітня 2009 р. у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). Там вищий орган конституційної юрисдикції в тексті рішення зазначає, що до нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію [123]

Більше уваги визначенню змісту нормативно-правового акта приділено в науковій літературі, де, зокрема, останній трактується в якості офіційного документа або дій суб'єктів управління. Так, в юридичній енциклопедії зазначено, що нормативно-правовий акт – це «офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави і встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права. Ці акти знаходяться між собою в ієрархії, підпорядкованості, яка і визначає юридичну силу документа» [124]. У сприйнятті окремих теоретиків права категорія нормативно-правового акта визначається як письмовий документ, який виходить від компетентного органу та містить юридичні норми [125, с. 90]; офіційний акт – волевиявлення (рішення уповноважених суб'єктів права, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин», тобто «акт правотворчості, який містить юридичні норми» [64, с. 314]; виражені в письмовій формі рішення компетентних органів, які містять норми права [126, с. 342]; офіційний письмовий документ, який приймається (видається) уповноваженим на це державним суб'єктом правотворчості у визначених законом формі та порядку, встановлює, змінює чи скасовує формально обов'язкові правила поведінки певного (нормативно визначеного) кола не персоніфікованих суб'єктів, на яких він вчиняє прямий (безпосередній) регулятивний вплив, та розрахований на невизначену кількість реалізацій чи застосувань [127, с. 280] тощо.

Таким чином, сутнісною ознакою рішення органів суддівського самоврядування, які приймаються у формі нормативно-правового акта, є встановлення (зміна, припинення) норми права, багаторазовість використання та адресованість широкому колу осіб. Наприклад, збори суддів Апеляційного суду Кіровоградської області рішенням від 23 січня 2015 р. № 1 внесли зміни до Зasad формування колегій суддів судових палат апеляційного суду. Зокрема, було закріплено нові положення щодо повторного перерозподілу судових справ, а також у рамках реалізації

повноваження щодо визначення рівня навантаження на суддів встановлено, що при виявленні значної різниці в навантаженні на суддю або суддів (перевищення середнього показника) такому судді (суддям) може бути тимчасово зупинений розподіл судових справ на підставі рішення Зборів суддів відповідно до Положення про автоматизовану систему документообігу суду [128]. Фактично зборами суддів змінена норма права, яка визначала внутрішні процедури в суді; нові правила після їх запровадження не мають обмеження за терміном, діють та поширюються на всіх працюючих суддів Апеляційного суду Кіровоградської області.

Прикладом нормативної діяльності Ради суддів України, за результатами якої встановлюються та змінюються норми права, можуть слугувати рішення Ради суддів «Про затвердження Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції» від 25 березня 2011 р. та «Про внесення змін до Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції, затвердженого рішенням Ради суддів України від 25 березня 2011 року №14» від 03 березня 2016 р. № 20. Первинним документом визначалися єдині засади діяльності, правовий статус і умови діяльності особи, яка займає посаду помічника судді суду загальної юрисдикції, кваліфікаційні вимоги, права та обов'язки, відповідальність, етику поведінку, порядок призначення, перебування та звільнення з посади помічника судді [129]. З плином часу, поширенням фактів закінчення строкових повноважень суддів та тривалого неприйняття рішення Верховної Радою України щодо його переобрання склалися проблемні ситуації з правовим статусом помічників суддів, зокрема їхніх функціональних обов'язків на час нездійснення суддею правосуддя. Вирішення даної неоднозначної ситуації вимагало внесення змін до положення про помічників суддів, прийняття норм, що регулювали б такі випадки. Відповідний нормативний акт був прийнятий Радою суддів в березні 2016 року. Зокрема, було скасовано норму про призначення помічника судді на строк повноважень останнього, а також передбачена можливість тимчасового виконання ним обов'язків помічника іншого судді у



період з моменту закінчення (припинення) повноважень судді з відправлення правосуддя до моменту поновлення цих повноважень або звільнення судді з займаної посади у встановленому законом порядку [130]. Таким чином, своєю управлінською діяльністю, прийняттям нормативно-правових актів Рада суддів України не тільки вирішує питання функціонування судової влади, а й оперативно реагує на проблеми та конфліктні, суперечливі ситуації, що, на жаль, перманентно виникають у суспільно-політичному житті нашої держави

Також до адміністративно-нормативної форми здійснення суддівського самоврядування належать рішення його органів, які, встановлюючи норму права, фактично дублюють її з положень інших правових актів. Водночас таке дублювання має не механічний характер, а відбувається умисно, з метою підкреслити надзвичайну важливість виконання того чи іншого правила поведінки. Так, рішення 13 «Про очищення влади» З'їзду суддів України, що проходив 12–13 листопада 2015 року, присвячено заходам з очищення (люстрації) влади, які здійснюються в тому числі й щодо професійних суддів. Делегатів було проінформовано, що станом на 10 листопада 2015 року 4896 суддів (67 % від їх загальної кількості) вже подали заяви про згоду на проведення люстраційної перевірки; головами судів направлено Міністерству юстиції України повідомлення лише про 60 суддів, що не подали заяви про проходження перевірки. З огляду на це З'їзд суддів в імперативному порядку наказав головам всіх судів вжити заходів щодо своєчасного надсилання міністерству повідомлень про суддів, до яких застосовується заборона обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади, а також повідомлень про неподання суддею, який підлягає перевірці, заяви про її проходження в 10 денний термін з дати початку перевірки у відповідному суді [131]. Таким чином, хоча положення аналізованого нами рішення З'їзду суддів України і дублює частково інші нормативно-правові акти, проте це жодним чином не впливає на його юридичну силу, загальнообов'язковий характер для всіх органів суддівського самоврядування та всіх суддів.

Практичне здійснення функцій суддівського самоврядування вимагає від його органів прийняття не тільки нормативно-правових, а й індивідуальних актів, орієнтованих на вирішення конкретного завдання та які припиняють свою дію після досягнення поставленої мети. За своєю суттю індивідуальний акт застосування норм права — це оформлене у вигляді індивідуального державно-владного припису рішення органу управління з приводу оцінки конкретної життєвої обставини з точки зору чинних нормативних приписів. Індивідуальні акти поширені в практиці державно-управлінської діяльності, оскільки вони найбільшою мірою відповідають її виконавчому призначенню і є найважливішим засобом оперативного вирішення поточних питань управління [132]. Як зазначає А. Школик, під індивідуальним адміністративним актом варто розуміти рішення адміністративного органу (тобто органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування або іншого уповноваженого державою суб'єкта), що спричиняє набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків приватними особами; тобто рішення, котре стосується конкретної особи (конкретних осіб) або ж врегульовує конкретні правовідносини [133]. Отже, індивідуальні правові акти, які приймаються у процесі здійснення суддівського самоврядування, стосуються, як правило, кадрових призначень.

Наприклад, рішенням зборів суддів Апеляційного суду Кіровоградської області № 7 від 13 березня 2015 р. обрано суддів Драного В.В. та Осетрова В.І. слідчими суддями [134]. Під час проведення зборів суддів даного суду 01 липня 2015 р. було заслухано колективне звернення працівників апеляційного суду щодо преміювання з метою підвищення рівня оплати праці. З огляду на те, що питання преміювання віднесено до компетенції зборів суддів, ухвалено рішення виплатити премію працівникам апарату апеляційного суду Кіровоградської області в розмірі 50 % посадового окладу в липні 2015 року та у серпні 2015 року [135]. З огляду на припинення дії індивідуального акта після його виконання у наведених прикладах такими фактами будуть початок виконання обов'язків слідчими

суддями та виплата премії працівникам.

Значна кількість актів індивідуальної дії присутня у правовій практиці Ради суддів України. Так, можна згадати рішення від 03 березня 2016 р. № 19 про прийняття відставки заступника голови Державної судової адміністрації України Кондика П.М. та звільнення його із займаної посади [136], рішення від 04 лютого 2016 р. № 9 про погодження визначеної кількості суддів у Херсонському міському суді, утвореному згідного з указом Президента України від 19 січня 2016 р. № 15 «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів» у кількості 46 суддів [137].

Стосовно з'їзду суддів України, то акти індивідуальної дії, що ним приймаються, за ступенем важливості, ступенем впливу на функціонування системи правосуддя посідають головне місце не тільки серед індивідуальних, а й серед нормативно-правових актів усіх органів суддівського самоврядування. Це й не дивно, адже за процедурою прийняття індивідуальних адміністративних актів відбувається обрання (припинення повноважень) суддів Конституційного суду, Вищої Ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Ради суддів України. Таким чином, попри можливість втілення в рамках адміністративної компетенції органами суддівського самоврядування своїх повноважень шляхом видання як нормативно-правових, так і індивідуальних актів, саме останні посідають найважливіше місце, допомагають досягнення балансу в роботі судової влади, становленню та дотриманню дійсного принципу незалежності здійснення судочинства.

Розглядаючи класифікацію правових форм здійснення управлінської діяльності, ми вже звертали увагу, що ряд вчених як окремий вид виділяє адміністративний договір. Укладення адміністративного договору характеризує не безпосереднє виникнення відносин влади та підпорядкування, а скоріше диспозитивні відносини співпраці між суб'єктами управління в тій чи іншій сфері, а також доручення певній установі виконання окремих завдань, досліджень, результати яких

сприятимуть більш ефективній та продуктивній діяльності владного суб'єкта.

З огляду на специфіку правового статусу органів суддівського самоврядування, непостійний, періодичний характер зібрань про використання такої правової форми управлінської діяльності, як адміністративний договір, фактично можна говорити лише в контексті роботи Ради суддів України. Зокрема, Рада суддів з метою реалізації заходів вдосконалення інформаційно-комунікаційної діяльності судової влади уклала адміністративні договори про співпрацю з Центром суддівських студій в рамках українсько-швейцарського проекту «Підтримка судової реформи в Україні» та з Проектом Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Справедливе правосуддя»; Міжнародним Консорціумом з питань досконалості суду і т.д.

Досліджуючи адміністративні форми здійснення суддівського самоврядування, не можемо не зупинися на їх класифікаційному поділу за ступенем загальнообов'язкової дії. Взагалі даний критерій традиційно характеризує коло осіб, на яких поширюється управлінський вплив; на жаль, законодавчі формулювання з цього приводу є дещо неоднозначними. Зокрема, положеннями Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що: 1) рішення зборів суддів щодо внутрішньої діяльності суду чи роботи конкретних суддів або працівників апарату суду є обов'язковими для суддів та працівників цього суду; 2) рішення з'їзду суддів України є обов'язковими для всіх органів суддівського самоврядування та всіх суддів; 3) рішення Ради суддів України є обов'язковим для всіх органів суддівського самоврядування.

Якщо розглядати суддівське самоврядування як єдину функціональну систему, для якої характерні органічний зв'язок та ієрархічність побудови, то було б логічно передбачити обов'язковість актів вищих органів самоврядування для нижчих; тому виглядає дивним, що рішення зборів суддів конкретного суду поширюється на працівників цього суду, а рішення іншим органів суддівського самоврядування – ні. В адміністративно-правовій компетенції Ради суддів та з'їзду суддів присутні організаційні, кадрові,

наглядів, контрольні функції щодо Державної судової адміністрації; незважаючи на це, законодавець не вважав за потрібне поширити обов'язковість їх рішень на дану установу. Таким чином, попри логічність уніфікованого підходу законодавця до визначення даного питання маємо розмаїття підходів до визначення ступеня обов'язковості рішення органів суддівського самоврядування, чому важко дати пояснення.

Проведений нами огляд та аналіз різноманітних форм управлінської діяльності (правових актів, форм регулювання) як у загальнотеоретичному аспекті, так стосовно суддівського самоврядування зокрема дозволив напрацювати авторську класифікацію адміністративних форм його здійснення. Отже, виділяємо такі класифікаційні критерії та види:

1) за суб'єктом управлінського впливу (тобто владним органом, що видає конкретний правовий акт) виділяємо форми, які реалізуються зборами суддів певного суду (спільними зборами суддів), Радою суддів України, з'їздом суддів України;

2) за функціональною природою, тобто характером юридичних наслідків, які зумовлюються застосуванням тієї чи іншої форми, виділяємо нормативно-правовий акт, індивідуальний акт та адміністративно-правовий договір;

3) за змістом, тобто адміністративною компетенцією органу суддівського самоврядування, виокремлюємо правовстановлювальні, регулятивно-розпорядчі, контрольні-наглядні форми;

4) за спрямованістю управлінського впливу виділяємо внутрішню та зовнішню форми;

5) за обсягом поширення, тобто ступенем обов'язковості правового акта, виділяємо загальнообов'язкові форми (загальнообов'язкові для всіх інституцій судової влади, професійних суддів, працівників суду чи окремих ланок) та ті з них, що адресовані конкретному суб'єкту.

Звичайно, класифікація може бути проведена ще за низкою додаткових параметрів, проте в рамках нашого дослідження вважаємо її оптимальною,

такою, яка найбільш повною мірою характеризує специфіку здійснення адміністративної діяльності органами суддівського самоврядування. Поряд із цим хочемо наголосити, що в деяких випадках така класифікація матиме дещо умовний характер – правові форми переплітаються, видозмінюються, здійснення однієї є передумовою її трансформації іншу. Незважаючи на це, їх сукупність становить органічну єдність, покликану досягнути максимального результату – в найбільш оптимальний та ефективний спосіб сприяти вирішенню питань внутрішньої та зовнішньої діяльності судів.

### **2.3. Адміністративно-правові засади взаємодії органів суддівського самоврядування із судами, Державною судовою адміністрацією України та іншими державними органами**

Функціонування суддівського самоврядування, виконання покладених на нього завдань супроводжується активною взаємодією зборів суддів, Ради суддів України та з'їзду суддів України з іншими органами державної та місцевої влади, фізичними та юридичними особами. Здійснюючи таку взаємодію, органи суддівського самоврядування виступають учасниками адміністративно-правових відносин, суб'єктами публічно-владного впливу; отже, відносини характеризуються, як правило, нерівністю сторін, підпорядкуванням та підлеглистю, переважанням імперативних засад взаємодії.

Виходячи з основної мети суддівського самоврядування – вирішення питань внутрішньої діяльності судів, саме на дані установи покладається основний обсяг адміністративно-правової взаємодії. Здійснюючи юридичний аналіз впливу суддівського самоврядування на діяльність судів загальної юрисдикції, М.Й. Вільгушинський (який, до речі, окрім наукової діяльності виконує обов'язки судді судової палати у кримінальних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ)

класифікує публічно-правові відносини, які регулюються даною взаємодією, та називає серед них: 1) безпосередні та опосередковані; дво- та багатосторонні; 2) первинні та вторинні; 3) «по вертикалі» та «по горизонталі». Відповідно до використання такого поділу вчений розрізняє певні форми впливу суддівського самоврядування на діяльність судів.

Так, критерієм виокремлення безпосереднього та опосередкованого, двостороннього та багатостороннього впливу є суб'єкти та зміст публічно-правових відносин. Безпосередня взаємодія судів загальної юрисдикції із суддівським самоврядуванням відбувається без опосередкування повноважень цих суб'єктів через одного чи декількох інших учасників внутрішньосистемної взаємодії судів загальної юрисдикції. Натомість опосередкована взаємодія здійснюється через третю сторону, без безпосереднього розпорядчого впливу органів суддівського самоврядування на суди. Як приклад М.Й. Вільгушинський згадує взаємодію Ради суддів України із Державною судовою адміністрацією України в межах здійснення автоматизованого розподілу справ у судах загальної юрисдикції. Підтримуємо подібну класифікацію. Адже змістовний аналіз адміністративної компетенції, якою наділені органи суддівського самоврядування, доводить наявність у них можливостей як безпосереднього впливу на суди та суддів (шляхом видачі прямих вказівок, контрольних функцій, прийняття підзаконних нормативно-правових актів), так і опосередкованого, зокрема через функціонування Державної судової адміністрації, призначення її керівництва, затвердження стандартів роботи, заслуховування звітів тощо.

Обрання дво- або багатостороннього формату залежить від кількості учасників внутрішньосистемної взаємодії. До органів суддівського самоврядування, судів, професійних суддів можуть долучатися Національна школа суддів України, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Вища рада юстиції, Державна судова адміністрація і т.д.

Стосовно виділення первинного та вторинного впливу, то його

обґрунтування вбачається в самій правовій природі, юридичному підґрунті відносин сторін. Первинний вплив здійснюється у зв'язку з утворенням організаційних форм суддівського самоврядування, по суті, має процедурний характер. Водночас попри їх процедурну природу публічно-правові відносини за участю суддівського самоврядування є внутрішнім самоврядним елементом судів загальної юрисдикції. Вторинний вплив характеризує утворення та функціонування соціальних зв'язків, урегульованих нормами Закону «Про судоустрій і статус суддів», підзаконними нормативно-правовими актами (положення, статут про суддівське самоврядування), котрі утворюються у зв'язку з одночасним, взаємним і безпосереднім здійсненням публічних повноважень судами загальної юрисдикції й суддівським самоврядуванням, іншими суб'єктами внутрішньо системної взаємодії [34, с. 22]. Таким чином, первинний та вторинний вплив різняться напрямками такого впливу. У першому випадку йдеться про вплив суддівської спільноти (прямо або опосередковано) на формування органів суддівського самоврядування. У другому ж має місце вже зворотній вплив – колективних утворень на суди та суддів. На нашу думку, при первинному впливі реалізується право суддів брати участь у роботі певного зібрання; натомість право приймати управлінські рішення, контролювати їх виконання здійснюється при вторинному впливі. Отже, саме у випадку останнього є підстави говорити про адміністративно-правові відносини, які виникають у процесі взаємодії сторін.

Також у науковій літературі висловлюється припущення, що взаємовплив суддівського самоврядування та судів загальної юрисдикції відбувається через публічно-правові відносини, котрі утворюються як «по вертикалі», так і «по горизонталі». За «горизонтальних» публічно-правових відносин судів загальної юрисдикції та суддівського самоврядування їх взаємодія відбувається на одному ієрархічному рівні та обмежена територією однієї адміністративно-територіальної одиниці. «Вертикальні» публічно-правові відносини утворюються за взаємодії судів загальної юрисдикції та



суддівського самоврядування різного рівня поза межами однієї адміністративно-територіальної одиниці України [34, с. 23]. Не бачимо сенсу в подібній додатковій класифікації, адже горизонтальна взаємодія характеризується диспозитивністю, рівністю сторін; у випадку суддівського самоврядування представлена лише відносинами зборів суддів окремих судів між собою. При цьому подібне «представництво» практично відсутнє, має більшою мірою теоретичний характер. Пояснюється це тим, що збори суддів фактично уособлюють певний суд; отже, у разі потреби співпраці вона здійснюється між судами, а не між органами суддівського самоврядування.

Як приклад можна навести Меморандум про співпрацю між Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних та кримінальних справ, Вищим господарським судом України та Вищим адміністративним судом України від 05 серпня 2014р. Меморандум передбачає зміцнення та розширення співробітництва між судами у сфері правосуддя, судоустрою, обміну досвідом, забезпечення єдності судової практики, розмежування судових юрисдикцій, створення умов для дієвого діалогу на основі верховенства права. Передбачається проведення спільних засідань, зустрічей, конференцій, створення спільних робочих груп (комісій), розробка спільних пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері судочинства та судоустрою і т.д. [138]. Як бачимо, співпраця між судами стосується, як правило, питань судочинства, натомість проблемам внутрішньої діяльності судів відводиться другорядна роль. До того ж на прийняття рішення про співпрацю між судами вирішальний вплив має, як правило, керівництво суду, натомість при прийнятті рішень зборами суддів питання ставиться на голосування та вважається прийнятим тільки у разі підтримки більшістю суддів.

Органи суддівського самоврядування становлять єдину ієрархічну структуру, відповідно, їх адміністративний вплив має чітку вертикальну побудову. Досліджуючи адміністративно-правову компетенцію органів суддівського самоврядування, адміністративні форми їх діяльності, ми вже

звертали увагу на недосконалість законодавчих формулювань стосовно обов'язковості рішень цих органів. У той же час практика прийняття рішень, правозастосування, незважаючи на недоліки закону, цілком логічно пішла шляхом адміністративної вертикалі – тобто поширення на суб'єктів, що перебувають на нижчому щаблі ієрархії. Тому, наприклад, рішення Ради суддів України поширюються не тільки на всі органи суддівського самоврядування (як зазначено в п. 6 ст. 131 Закону «Про судоустрій та статус суддів»), а й на суди, професійних суддів, працівників суду, Державну судову адміністрацію тощо. Таким чином, досліджуючи адміністративно-правову взаємодію органів суддівського самоврядування та судів, професійних суддів, виходимо з того, що рішення зборів суддів певного суду є обов'язковим для суддів та працівників конкретного суду; рішення Ради суддів обов'язкове для всіх зборів суддів, судів, суддів та працівників суду. Щодо з'їзду суддів України, то всі інші суб'єкти судової системи за визначенням є нижчими за організаційним статусом, відповідно, приймають до виконання всі рішення цього зібрання.

Збори суддів як найнижча ланка серед органів суддівського самоврядування здійснюють владний вплив на певний суд, який вони представляють, та керівництво цього суду. Зокрема, вони мають повноваження заслуховувати звіти суддів, які обіймають адміністративні посади в цьому суді, та керівника апарату суду. Враховуючи наявність у компетенції права як обрати посадову особу, так і звільнити її з займаної посади, у разі несхвалення звіту вищезазначеної особи чи визнання її роботи незадовільною збори суддів можуть її замінити іншою особою.

З огляду на те, що ключове місце в повноваженнях Ради суддів України відводиться розробці та організації виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів та суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів, їх адміністративний вплив на суддів полягає у виданні низки регулюючих підзаконних нормативно-правових актів, зобов'язанні представників суддівської спільноти до їх дотримання, використання в роботі

та в процесі організації здійснення судочинства. Також Рада суддів здійснює контроль за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів; її рішення про наявність чи відсутність реального чи потенційного конфлікту спричиняє юридичні наслідки для судді, тому також має адміністративний характер.

З'їзд суддів України як найвищий орган суддівського самоврядування має широке коло контрольно-наглядових повноважень, відповідно, рішення, що він приймає, містять імперативні вказівки судам та суддям України. Так, 13 листопада 2015 р., по результатах роботи 13 З'їзду, було прийнято рішення «Щодо здійснення функцій судової влади України в умовах судової реформи», яким дано установку суддям мобілізувати зусилля на виконання свого обов'язку бути прикладом неухильного додержання вимог закону і принципу верховенства права, присяги судді, а також дотримання високих стандартів поведінки; вжити дієвих заходів для забезпечення єдності судової практики та підвищення ефективності правосуддя, при розгляді справ враховувати правові висновки Верховного суду України щодо застосування норм права, викладених у постановках, що прийняті за результатами розгляду заяв про перегляд судових рішень з підстав неоднакового застосування судами касаційної інстанції норм матеріального та процесуального права

Також зазначений З'їзд суддів дав вказівки керівникам судів:

1) головам судів усіх рівнів оперативно реагувати через органи суддівського самоврядування на випадки порушення суддями етичних норм поведінки;

2) головам судів загальної юрисдикції розмістити на веб-порталі судової влади перелік усіх наявних вакантних посад суддів у відповідному суді станом на 1 грудня 2015 року та негайно вжити заходів щодо подальшого здійснення повідомлення відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» через веб-портал «Судова влада України» про наявність вакантних посад суддів у суді у триденний строк із дня їх утворення;

3) головам Верховного суду України, Вищого адміністративного суду України, Вищого господарського суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ:

- активізувати роботу науково-консультативних рад щодо надання висновків з актуальних питань судової практики та забезпечити публікацію висновків членів науково-консультативних рад на сайтах відповідних судів;

- продовжити забезпечення проведення щорічних конференцій (семінарів) для правозахисників, правників, громадських організацій з актуальних практичних проблем судової практики;

- продовжити роботу з узагальнення судової практики, звертаючи увагу на недоліки та відсутність законодавчого врегулювання певних питань, які породжують виникнення певних спорів [139].

З проведеного нами огляду специфіки адміністративно-правової взаємодії зборів судів, Ради суддів, з'їзду суддів із судами, професійними суддями впливає, що найбільш широко та яскраво така взаємодія здійснюється за ініціативи з'їзду суддів України як суб'єкта публічно-владного впливу. У силу своєї правової природи, повноважень, представницької форми утворення дане зібрання має найбільші можливості для отримання об'єктивної інформації щодо проблем внутрішньої та зовнішньої діяльності вітчизняних судів, відповідно, в імперативній формі пропонує шляхи їх вирішення та запобігання.

Відповідно до ст. 132 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» забезпечення роботи з'їзду суддів України, спільних зборів суддів місцевих загальних судів, діяльності Ради суддів України здійснюється Державною судовою адміністрацією України та її територіальними управліннями [37]. Слід зазначити, що окрім створення сприятливих умов для функціонування органів суддівського самоврядування на цю установу покладається широке коло обов'язків щодо комплексного забезпечення діяльності органів судової влади. Таким чином, ефективне виконання Державною судовою адміністрацією покладених на неї обов'язків значною мірою сприятиме

ефективному судочинству. Тому цілком логічно, що органи суддівського самоврядування зацікавлені в підвищенні якості її роботи, тому значну частину свого адміністративного впливу скеровують на досягнення цієї мети. Перш ніж перейти безпосередньо до розгляду питання владно-розпорядчої взаємодії Ради суддів України, з'їзду суддів України та Державної судової адміністрації, зупинимося дещо детальніше на правовому статусі та повноваженнях останньої.

Установа була створена в 2002 р. Кабінетом Міністрів України як еквівалент міністерства для контролю і надання адміністративних та технічних керівних рекомендацій та забезпечення діяльності широкої мережі українських місцевих та апеляційних судів. У 2010 р. політичний статус ДСА України як юридичної особи був офіційно виведений з підпорядкування Кабінету Міністрів та переведений до підпорядкування з'їзду суддів та Раді суддів України в судовій гілці влади. Як зазначає М. Зіммер, автор структурного аналізу Державної судової адміністрації в рамках проекту USAID «Справедливе правосуддя», такий перехід був вагомою перемогою для судової гілки влади в зміцненні своєї інституційної незалежності [140].

Основними завданнями ДСА України є організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади; забезпечення належних умов діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування; участь в утворенні та ліквідації судів загальної юрисдикції в межах повноважень, визначених законом.

Згідно з Положенням про Державну судову адміністрацію України, до її повноважень віднесено такі:

- 1) представляє суди у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік, готує матеріали для формування пропозицій щодо бюджету судів;

- 2) вивчає практику організації діяльності судів, розробляє і вносить у

встановленому порядку пропозиції щодо її вдосконалення;

3) вивчає кадрові питання апарату судів, прогнозує потребу у спеціалістах, здійснює замовлення на підготовку відповідних спеціалістів, забезпечує необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників апарату судів;

4) організовує роботу з ведення судової статистики, діловодства та архіву; контролює стан діловодства в судах загальної юрисдикції;

5) забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень; офіційного веб-порталу судової влади;

6) організовує діяльність служби судових розпорядників;

7) надає Президентові України пропозиції про утворення, у тому числі шляхом реорганізації, та ліквідацію судів загальної юрисдикції;

8) визначає кількість суддів у суді загальної юрисдикції за погодженням з Радою суддів України з урахуванням судового навантаження;

9) здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління ДСА України; утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління ДСА України;

10) здійснює внутрішній контроль за використанням бюджетних коштів і матеріальних ресурсів у судах;

11) затверджує зразки бланків і печаток судів, а також забезпечує виготовлення посвідчень судді, голови суду та його заступника, судді у відставці, народного засідателя, присяжного;

12) забезпечує у межах повноважень, визначених законом, незалежність, недоторканність та безпеку суддів у взаємодії з органами суддівського самоврядування, судами, правоохоронними органами;

13) розглядає звернення громадян з питань, що належать до повноважень ДСА України, вживає заходів щодо усунення причин та умов, які породжують такі звернення;

14) здійснює в межах повноважень ДСА України співробітництво з

міжнародними організаціями, з органами судової влади інших держав щодо вивчення досвіду роботи з організації їх діяльності та готує пропозиції щодо впровадження такого досвіду в Україні тощо [141].

Під час дослідження правового статусу Державної судової адміністрації України звертає на себе увагу більш чітке формулювання прав даного органу, на відміну від органів суддівського самоврядування, права яких конкретно не сформульовані, міститься лише згадка про можливість звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування з того чи іншого питання.

Отже, Рада суддів України встановила, що Державна судова адміністрація України має право:

- одержувати від судів загальної юрисдикції, органів суддівського самоврядування, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, а також громадян та їх об'єднань інформацію, документи, матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань;

- залучати вчених, спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій усіх форм власності до розгляду питань, що належать до її повноважень;

- скасовувати акти територіальних управлінь у разі їх невідповідності актам законодавства та рішенням ДСА України;

- утворювати в разі потреби за погодженням із керівниками центральних та місцевих органів виконавчої влади комісії, робочі та експертні групи, залучати в межах своїх повноважень спеціалістів та скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до її повноважень [142].

Проаналізовані нами права, повноваження Державної судової адміністрації засвідчили їх важливість, безпосередній вплив на функціонування системи правосуддя. З метою зосередження уваги на

пріоритетних напрямках роботи, на вирішенні тієї чи іншої проблеми, на здійсненні контрольно-наглядових повноважень органи суддівського самоврядування здійснюють владний організаційно-розпорядчий вплив на дану установу.

Адміністративно-правові засади їх взаємодії визначені законодавством України. Зокрема, передбачено, що Державна судова адміністрація України підзвітна з'їзду суддів України, а у період між з'їздами суддів – Раді суддів України. Також під час роботи кожного з'їзду суддів заслуховується інформація Голови Державної судової адміністрації України про її діяльність, зокрема щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності органів судової влади. Значні контрольні функції присутні у Раді суддів, в тому числі стосовно призначення керівництва установи, затвердження граничної чисельності її штату, заслуховування звітів щодо організації діяльності судів. Таким чином, лише вищі органи суддівського самоврядування мають адміністративну компетенцію щодо судової адміністрації. Натомість збори суддів як нижча ланка такої компетенції не мають; навіть більше – у їх випадку відносини з ДСА України мають зворотній характер, тобто саме вони на запит адміністрації чи її територіальних підрозділів повинні надавати необхідну інформацію та документацію.

Прикладом реалізації адміністративних управлінських повноважень З'їздом суддів України стосовно Державної судової адміністрації може слугувати п. 17 Рішення З'їзду «Щодо здійснення функцій судової влади України в умовах судової реформи» від 13 листопада 2015 р., яким надано вказівку установі забезпечити виплату суддівської винагороди суддям, які обіймають посаду в судах, що припинили свою діяльність у зв'язку із проведенням антитерористичної операції та здійснення правосуддя в яких припинено, відповідно до вимог ч. 10 ст. 133 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" [139]. Іншим прикладом може слугувати п. 9 рішення 12 З'їзду суддів «Про забезпечення незалежності суддів та



підвищення авторитету судової влади в Україні» від 26 вересня 2014 р. Зокрема, Державній судовій адміністрації України нарівні з головами судів усіх рівнів наказано: а) вжити заходів щодо заповнення вакансій пресекретарів, а в судах, де такі посади відсутні, – визначити осіб, на яких будуть покладені відповідні обов'язки; б) активізувати роботу щодо висвітлення діяльності судів на Інтернет-сайтах, місцевих засобах масової інформації, телебаченні; в) провести додаткову інформаційно-роз'яснювальну роботу із суддями, працівниками апарату суду щодо етики відносин з відвідувачами; г) вживати заходів щодо усунення причин, що призводять до скарг відвідувачів; д) негайно інформувати Раду суддів про випадки втручання в роботу судів та суддів [143].

На відміну від з'їзду суддів, Рада суддів України, попри наявність важелів адміністративного впливу, у своїх взаємовідносинах з Державною судовою адміністрацією намагається, як правило, дотримуватися диспозитивних принципів, використовуючи нормативно-правові лексичні конструкції «рекомендувати» та «запропонувати». Так, весною 2015 року був прийнятий та набув чинності Закон «Про забезпечення права на справедливий суд». Положеннями документа змінено підстави надання суддям надбавки за вислугу років у розмірі 15 %: раніше вона надавалася, якщо стаж судді становив менше 5 років, за новими правилами – не менше 3 років [144]. У зв'язку з тим, що прийнятий Закон не передбачав положення про збереження за суддями, що були призначені на посаду раніше, попереднього визначення стажу роботи на посаді судді, Державна судова адміністрація 26 березня 2015 р. надіслала апеляційним та місцевим судам, власним територіальним підрозділам листа стосовно реалізації положень закону щодо стажу роботи, враховуючи вимоги ст. 32 Кодексу законів про працю України (попередження за два місяці про зміну істотних умов праці, якими ДСА України вважає встановлення надбавки).

Натомість Рада суддів відреагувала на нововведення як на обмеження соціальних прав суддів, відповідно, визначила, що стаж роботи судді, що дає

право на надбавку, не підлягає перерахуванню. У зв'язку з цим рекомендувала Державній судовій адміністрації України відкликати власного листа від 26 березня 2015 р. стосовно реалізації нововведень. Не в нашій компетенції давати юридичну оцінку діям органу суддівського самоврядування, але очевидно, що має місце перевищення повноважень – здійснюється розширення тлумачення прийнятого Закону, в тому числі в контексті Конституції, що явно не перебуває у сфері повноважень Ради суддів. Нас більше цікавить адміністративна форма реагування на недоцільний з точки зору органу самоврядування лист – пропозиція (рекомендація) його відкликати за власної ініціативи та під власну відповідальність.

Має місце адміністративно-правова взаємодія органу суддівського самоврядування та Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Зокрема це стосується кадрових повноважень з'їзду суддів України щодо призначення персонального складу зазначених вище установ; можливості надання їм вказівок у роботі. Так, одним з останніх рішень з'їзду суддів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України було доручено забезпечити прозорість процесу надання рекомендацій про призначення на посади суддів місцевих судів загальної юрисдикції вперше та про переведення суддів до інших судів шляхом розміщення на веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України переліку всіх наявних вакантних посад суддів у судах загальної юрисдикції станом на 1 число кожного місяця; вжити заходів щодо негайного розгляду заяв стосовно переведення без конкурсу до інших судів суддів, які обіймають посади в судах, що розташовані в районах проведення антитерористичної операції та здійснення правосуддя в яких припинено [139]. Як бачимо, попри законодавче визначення імперативного впливу з'їзду суддів лише на органи суддівського самоврядування та професійних суддів поширюється він і на інші державні органи.

Окрім суб'єктів, що традиційно належать до судової влади (суди, судді, Державна судова адміністрація) чи виконують пов'язані з нею функції (Вища

рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів), органи суддівського самоврядування взаємодіють також зі сторонніми щодо судової влади установами, якщо повноваження останніх достатні для вирішення (сприяння у вирішенні) того чи іншого питання внутрішньої та зовнішньої діяльності судів.

Як зазначають М. Копетюк та Р. Ониско, основною формою взаємодії органів суддівського самоврядування з іншими державними суб'єктами є право звернення з пропозиціями до органів державної влади та органів місцевого самоврядування у зв'язку з необхідністю вирішення питань діяльності суду. Однак проблемним є те, що чинне законодавство, по-перше, не закріплює обов'язок відповідних органів належним чином реагувати на суддівські звернення, а по-друге, не визначає чіткої правової форми реалізації зазначених пропозицій. Тому на практиці такі звернення часто залишаються деклараціями, не підкріпленими належним ресурсним забезпеченням [39]. Дійсно, хоча законодавство і передбачає, наприклад, обов'язок органів державної влади (місцевого самоврядування) розглянути пропозиції щодо діяльності суду, направлені зборами суддів, та дати відповідь по суті, проте адміністративного механізму примусити інші державні органи до добросовісної співпраці, а не «відписок», реального пошуку шляхів вирішення поставленої проблеми просто не існує. Водночас шляхом направлення відповідних звернень органи суддівського самоврядування принаймні пробують привернути уваги суспільства та інших державних інституцій до того чи іншого питання функціонування судової влади.

Так, на засіданні Ради суддів, яке відбулося 05 лютого 2015 р., обговорювався поточний стан незалежності судів та судів в Україні. За результатами обговорення прийнято рішення, резолютивна частина якого містить ряд звернень до вітчизняних та міжнародних інстанцій. Зокрема, ухвалено: 1) звернутися до президента, парламенту, уряду з вимогою терміново вжити заходів щодо недопущення втручання у незалежність суддів

та здійснення ними правосуддя з боку окремих народних депутатів, посадових осіб органів державної влади; 2) звернутися до Верховної Ради стосовно прийняття законодавчих норм, які б передбачали конкретні підстави та межі відповідальності за втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд чи суддів у будь-який спосіб, неповагу до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання й поширення інформації в будь-якій формі з метою завдання шкоди авторитету суддів чи безсторонність суду; 3) повідомити міжнародні установи – Раду Європи, парламентську асамблею Ради Європи, Консультативну раду європейських суддів, Європейську комісію з ефективності правосуддя, Міжнародну та Європейську асоціації суддів – про систематичні порушення принципу незалежності суддів в Україні та права на справедливий суд; 4) звернутися до Міністерства внутрішніх справ України щодо посилення охорони приміщень судів та забезпечення громадського порядку в судах, безпеки відвідувачів судів, суддів та працівників; 5) звернутися до Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України з вимогою вжити заходів щодо своєчасного досудового розслідування у кримінальних провадженнях, відкритих за фактами порушення громадського порядку в приміщеннях судів (біля будівель судів), погроз та насильства щодо суддів та членів їх сімей, втручання у здійснення правосуддя, встановлення винних осіб у вчиненні цих кримінальних правопорушень [145].

Іншим прикладом подібних звернень може бути рішення 12 позачергового З'їзду суддів України від 20 червня 2014 р. Делегатами зібрання ухвалено ряд звернень до президента та парламенту. Так, прийнято рішення про скерування звернення вищій посадовій особі країни щодо забезпечення розгляду парламентом рішень стосовно кар'єри суддів та їх звільнення з посад у суворій відповідності до вимог законодавства; щодо прискорення складення присяги вперше обраними суддями. Парламенту направлено звернення щодо неприпустимості порушення конституційних гарантій незалежності суддів та невідкладного вирішення питання про

звільнення суддів у відставку. Також Президенту та Верховній Раді України направлено спільне звернення стосовно законодавчого вирішення питань захищеності видатків Державного бюджету на судову владу; підвищення соціальних гарантій та оплати праці працівників апаратів судів; направлення коштів судового збору виключно на матеріально-технічне забезпечення судів [146].

Очевидно, що надсилання подібних звернень має небагато спільного з адміністративно-правовою компетенцією, оскільки подібне право не є чимось особливим, надається кожному громадянину відповідно до Конституції України та Закону «Про звернення громадян». Інша річ, що статус владного суб'єкта, який мають органи суддівського самоврядування, статус професійних суддів, що входять до їх складу, надають ширші можливості зустрічей, участі в спільних нарадах, неофіційного спілкування, тобто створюється можливість роз'яснення, донесення важливості, актуальності поставленої у зверненні проблеми в обхід стандартних адміністративних процедур.

Підбиваючи підсумки проведеного нами дослідження адміністративно-правових засад взаємодії органів суддівського самоврядування та судів, суддів, Державної судової адміністрації, інших державних органів, констатуємо подвійну публічно-владну природу такої взаємодії. З одного боку, ряд взаємовідносин має чітку адміністративну вертикаль, законодавчо встановлений принцип підпорядкування (взаємодія зборів суддів та суддів певного суду та працівників, що в ньому працюють; З'їзду суддів України та суддів всіх судів). З іншого боку, існує практика прийняття та поширення загальнообов'язкової дії прийнятих органами суддівського самоврядування рішень на інших суб'єктів, попри відсутність відповідного нормативного підґрунтя (відносини з'їзду суддів України та Державної судової адміністрації, працівників суду, Вищої кваліфікаційної комісії суддів; відносини Ради суддів України та окремих судів, працівників суду, Державної судової адміністрації).

Таким чином, присутні підстави сформулювати концепцію фактичної та юридичної взаємодії органів суддівського самоврядування та судів, суддів, інших державних установ, що має місце під час реалізації ними власної адміністративної компетенції. Фактична взаємодія охоплює весь комплекс відносин незалежно від включення чи невключення в законодавство правових підстав підпорядкування. Водночас юридична взаємодія має більш звужений обсяг, включає виключно ті відносини влади та підлеглості, що чітко закріплені положеннями нормативно-правових актів.

## Висновки до розділу 2

1. Слід зазначити, що наша держава довгий час перебувала в пошуку оптимального співвідношення чисельності органів суддівського самоврядування та повноважень, якими вони наділяються. Україну неодноразово критикували, в тому числі міжнародні організації, за непотрібну, занадто велику кількість органів суддівського самоврядування, що спричиняє неузгодженості, ускладнює досягнення мети суддівського самоврядування. Відповідно, на початку 2015 року організаційна структура в черговий раз була переформатована, припинено існування рад суддів та конференцій суддів відповідних судів. Повністю підтримуємо такі новації; на нашу думку, після проведених змін організаційна структура наблизилася до оптимального стану, за якого відсутня штучна розгалуженість, створюються найбільш сприятливі умови для утвердження незалежності суду та ефективного вирішення питань діяльності судів.

2. Поєднання управлінських функцій члена Ради суддів та безпосереднього здійснення ним судочинства здійснюється шляхом зменшення навантаження на суддю (відповідне рішення приймається зборами конкретного суду); фактично серед його функціональної компетенції переважає робота в органах суддівського самоврядування, аніж здійснення прямого обов'язку професійного судді – відправлення правосуддя. Цим

членство в Раді суддів відрізняється від участі в роботі зборів суддів та з'їзду суддів України, яка принципово не впливає на завантаженість судді та не є підставою зменшення обов'язків зі здійснення судочинства.

3. Правова природа адміністративної компетенції органів суддівського самоврядування пов'язана зі специфічним статусом даних органів, функціонування яких органічно поєднує в собі елементи державного управління та самоврядування. Сформульовано визначення адміністративно-правової компетенції органів суддівського самоврядування: це офіційно визнані (санкціоновані) та делеговані державою органам суддівського самоврядування повноваження зі здійснення виконавчо-розпорядчих, контрольних, кадрових функцій, з правом ухвалювати рішення, які мають обов'язковий характер.

4. Компетенція Ради суддів України щодо контролю за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів містить елементи як виконавчої, так і судової влади. Адміністративні повноваження полягають в настанні юридичних наслідків за результатами прийнятих рішень. З іншого боку, законодавство передбачає можливість самостійного врегулювання конфлікту інтересів у порядку, визначеному процесуальним законом. Відтак орган суддівського самоврядування, виконавши співставлення конфліктної ситуації з процесуальними можливостями судді, здійснює ретроспективну правову оцінку дій судді під час справи (якщо останній мав можливість, але самостійно не запобіг виникненню конфлікту інтересів) або у форматі роз'яснення дає рекомендацію щодо майбутніх процесуальних дій, орієнтованих на недопущення конфлікту інтересів.

5. Дослідження державно-владних повноважень зборів суддів, з'їзду суддів України, Ради суддів України дозволяє їх згрупувати за двома критеріями. За ознакою сфери дії управлінських рішень виділяємо внутрішню та зовнішню адміністративну компетенцію. Внутрішня характеризує управлінську діяльність, спрямовану на організаційне впорядкування процесу судочинства. Сюди можна віднести визначення

спеціалізації суддів, прийняття рішень щодо питань внутрішньої діяльності суду чи окремих суддів, заслуховування звітів керівництва суду і т.д. Натомість зовнішня адміністративна компетенція відображає управлінські рішення, які виходять за рамки безпосереднього функціонування судів. Сюди можна віднести обрання голови (заступників голови) Державної судової адміністрації, затвердження граничної чисельності її працівників, виконання адміністративного контролю за організацією діяльності судів тощо.

За змістом управлінських рішень виділяємо виконавчо-розпорядчу, контрольну та кадрову адміністративні компетенції. Виконавчо-розпорядча компетенція найбільшою мірою характеризує публічно-правовий характер відносин за участі органів суддівського самоврядування (наприклад, затвердження зразків посвідчень суддів). Контрольна визначається можливістю органів суддівського самоврядування отримувати звіти за виконану роботу від третіх осіб з правом прийняття імперативних рішень за результатами їх розгляду (наприклад, заслуховування інформації голови Державної судової адміністрації чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про їх діяльність). Кадрова компетенція стосується права органів суддівського самоврядування призначати та звільняти осіб із займаних посад (прикладом може слугувати право зборів суддів приймати рішення про обрання на адміністративні посади та звільнення від їх займання).

6. У контексті суддівського самоврядування адміністративні форми його здійснення можна визначити як сукупність вольових дій органів суддівського самоврядування, за допомогою яких реалізується їх компетенція та досягається мета вирішення питань зовнішньої та внутрішньої діяльності судів в Україні. Формалізація управлінського впливу є об'єктивним вираженням управлінського процесу, допомагає гарантувати відкритість та прозорість процедури прийняття рішень. Від вибору конкретного виду такої форми впливу на суспільні відносини, акцентуванні уваги саме на ефективних та дієвих її різновидах значною мірою залежить перспектива досягнення позитивних результатів у сфері функціонування



правосуддя.

7. Сформульовано авторську класифікацію адміністративних форм здійснення суддівського самоврядування: 1) за суб'єктом управлінського впливу (тобто владним органом, що видає конкретний правовий акт) виділяємо форми, які реалізуються зборами суддів певного суду (спільними зборами суддів), Радою суддів України, з'їздом суддів України; 2) за функціональною природою, тобто характером юридичних наслідків, які зумовлюються застосуванням тієї чи іншої форми, виділяємо нормативно-правовий акт, індивідуальний акт та адміністративно-правовий договір; 3) за змістом, тобто тим, яка саме адміністративна компетенція здійснюється органом суддівського самоврядування, виокремлюємо правостановлювальні, регулятивно-розпорядчі, контрольно-наглядові форми; 4) за сферою спрямованості управлінського впливу виділяємо внутрішню та зовнішню форми; 5) за обсягом поширення, тобто ступенем обов'язковості правового акта, виділяємо загальнообов'язкові форми (загальнообов'язкові для всіх інституцій судової влади, професійних суддів, працівників суду чи окремих ланок) та ті з них, що адресовані конкретному суб'єкту.

8. З проведеного нами огляду специфіки адміністративно-правової взаємодії зборів суддів, Ради суддів, з'їзду суддів із судами, професійними суддями впливає, що найбільш широко та яскраво така взаємодія здійснюється за ініціативи з'їзду суддів України як суб'єкта публічно-владного впливу. У силу своєї правової природи, повноважень, представницької форми утворення дане зібрання має найбільші можливості для отримання об'єктивної інформації щодо проблем внутрішньої та зовнішньої діяльності вітчизняних судів, відповідно, в імперативній формі пропонує шляхи їх вирішення та запобігання.

9. Проаналізовані нами права, повноваження Державної судової адміністрації засвідчили їх важливість, безпосередній вплив на функціонування системи правосуддя. З метою зосередження уваги на пріоритетних напрямках роботи, акцентування уваги на вирішенні тієї чи іншої проблеми, здійснення

контрольно-наглядових повноважень органи суддівського самоврядування здійснюють владний організаційно-розпорядчий вплив на дану установу. Причому лише вищі органи суддівського самоврядування мають адміністративну компетенцію стосовно судової адміністрації. Натомість збори суддів як нижча ланка такої компетенції не мають; навіть більше – у їх випадку взаємовідносини з ДСА України мають зворотній характер, тобто саме вони на запит адміністрації чи її територіальних підрозділів повинні надавати необхідну інформацію та документацію.

10. За результатами дослідження адміністративно-правових засад взаємодії органів суддівського самоврядування та судів, суддів, Державної судової адміністрації, інших державних органів констатуємо подвійну публічно-владну природу такої взаємодії. З одного боку, ряд відносин має чітку адміністративну вертикаль, законодавчо встановлений принцип підпорядкування (взаємодія зборів суддів та суддів певного суду та працівників, що в ньому працюють; з'їзду суддів України та суддів всіх судів). З іншого – існує практика прийняття та поширення загальнообов'язкової дії прийнятих органам суддівського самоврядування рішень на інших суб'єктів попри відсутність відповідного нормативного підґрунтя (відносини з'їзду суддів України та Державної судової адміністрації, працівників суду, Вищої кваліфікаційної комісії суддів; відносини Ради суддів України та окремих судів, працівників суду, Державної судової адміністрації).

Таким чином, присутні підстави сформулювати концепцію фактичної та юридичної взаємодії органів суддівського самоврядування та судів, суддів, інших державних установ, що має місце під час реалізації ними власної адміністративної компетенції. Фактична взаємодія охоплює весь комплекс відносин незалежно від включення чи невключення в законодавство правових підстав підпорядкування. В той же час юридична взаємодія має більш звужений обсяг, включає виключно ті відносини влади та підлеглості, що чітко закріплені положеннями нормативно-правових актів.

**Розділ 3**

**ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ**

**СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**3.1. Проблеми адміністративно-правового забезпечення здійснення суддівського самоврядування в Україні**

Протягом всього періоду незалежності наша країна перебуває в постійному пошуку оптимального співвідношення законодавчої, виконавчої та судової влади під час здійснення державного управління. Як елемент забезпечення незалежності судової гілки влади почала функціонувати система суддівського самоврядування в усій сукупності її органів та повноважень. Очевидно, запровадження нового механізму вирішення внутрішніх питань діяльності судів перебуває ще на шляху становлення, розвитку, у ході яких виявляється ряд недоліків та проблем його адміністративно-правового забезпечення.

Насамперед спостерігається негативний вплив загальної політичної заангажованості всіх процесів у суспільстві, намагання влади контролювати, використовувати у власних цілях систему судочинства. Періодичні трансформації, які позиціонуються як складова чергової судової реформи, мають далеко не однозначний характер, більшою мірою відповідають потребам поточної політичної еліти, аніж потребам здійснення правосуддя та підвищення ролі суддівського самоврядування в цьому процесі.

Як справедливо зазначає Т.В. Пустовойт, у сучасних складних умовах вітчизняної політичної кризи, розбалансування законодавчої та виконавчої влади саме суддівське самоврядування мало б виступити тією основою, яка збереже цілісність судової влади. Проте судова реформа 2010 р. змінила

систему органів суддівського самоврядування, порядок їхнього формування, засади представництва суддів у цих органах, тим самим обмеживши інститут суддівського самоврядування. Хоча у сприйнятті авторів реформи ці зміни позиціонувалися як «різке посилення суддівського самоврядування відповідно до вимог експертів Ради Європи», насправді йшлося передусім про зміну скликання й порядку організації проведення з'їзду суддів України, який мав пройти за новим законом і вирішити багато кадрових питань, зокрема, обрати суддів Конституційного Суду України, членів Вищої ради юстиції України, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [86].

Так, пункт 6 прикінцевих положень Закону «Про судоустрій та статус суддів» (в редакції станом на дату прийняття – 07 липня 2010 р.) був сформульований таким чином, щоб усунути від проведення чергового з'їзду суддів чинний склад Ради суддів України, нелояльний до нової влади. Зокрема, замість Ради суддів функції проведення з'їзду суддів були передані так званому організаційному комітету: «На першому засіданні організаційного комітету обирається його голова, який відкриває засідання з'їзду суддів України». Було також передбачено формування з'їздом нового складу Ради суддів [37]. Таким чином, в угоду політичній кон'юнктурі на законодавчому рівні усувається від виконання власних повноважень (скликання, організації проведення з'їзду суддів) чинний орган суддівського самоврядування – Рада суддів України; подібні положення Закону фактично розформовують її діючий склад, нівелюючи її вплив на процеси судового управління.

Також у рамках згаданої вище реформи змінився порядок обрання делегатів на з'їзд суддів та обрання членів Ради суддів. Дані органи суддівського самоврядування на дві третини стали складатися з представників суддів спеціалізованих судів і лише одна третина – це представники суддів загальних судів. Загалом суддів загальних судів в Україні втричі більше, ніж суддів спеціалізованих разом узятих, але в органах суддівського самоврядування вони опинилися в меншості. На той

час лояльність до політичної влади виявляли саме голови вищих спеціалізованих судів, тоді як голова Верховного суду жорстко критикував зміни в судовій системі, оскільки Верховний суд втратив важелі впливу [147]. Хоча нова редакція Закону «Про судоустрій і статус суддів» виправила зазначену несправедливість, проте тенденція залежності від політичних процесів спостерігається й досі.

Аналізуючи адміністративно-правове забезпечення кількісної, якісної структури органів суддівського самоврядування, їх правового статусу, хочемо акцентувати увагу на декількох моментах. Чинні організаційні форми суддівського самоврядування – збори суддів, з'їзд суддів України та Рада суддів України – є черговою спробою сформувати оптимальну структуру суддівського самоврядування. Дійсно, організаційні форми, що існували раніше, з огляду на свою чисельність та заплутаність повноважень викликали цілком зрозумілу критику в експертному середовищі. Так, європейські експерти вказували, що закон закладає дуже складну організацію системи суддівського самоврядування – таку складну, що часом вона просто спантеличує. Існують істотні сумніви в ефективності системи, яка передбачає створення органів суддівського самоврядування на настільки багатьох рівнях. Масштаби можливої «внутрішньої судової політики» видаються вельми великими. Органи суддівського самоврядування наділяються необхідними функціями, але розпилювання відповідних повноважень серед багатьох утворень може призвести до заплутаної ситуації, коли різні органи здійснюватимуть однакові повноваження. За таких умов ефективність будь-якого з таких органів може бути поставлена під сумнів [39].

Ліквідація таких організаційних форм, як конференції суддів та ради суддів загальних та спеціалізованих судів, посприяла частковому підвищенню ефективності їх функціонування, коли вони не тільки існують на папері, а дійсно мають реальні важелі впливу на вирішення питань життєдіяльності суду. Стосовно оптимальності організаційних форм суддівського самоврядування, передбачених чинним законодавством,

питання не таке однозначне. На нашу думку, не викликає сумніву лише потреба існування зборів суддів як первинної ланки самоврядування (хоча б завдяки одному її повноваженню – обрання керівництва конкретного суду).

Стосовно з'їзду суддів України та Ради суддів України, то це форми непрямого судового управління суддями, здійснення даного права через уповноважених представників (делегатів). Більшість їх повноважень мають кадровий характер (призначення посадових осіб) або стосуються видання підзаконних нормативних актів. Трапляються факти дублювання повноважень. Наприклад, до компетенції з'їзду суддів віднесено заслуховування інформації Голови Державної судової адміністрації України про її діяльність; до компетенції Ради суддів – заслуховування Голови Державної судової адміністрації України з приводу здійснення контролю за діяльністю судів. Отже, доцільність існування даних форм суддівського самоврядування має бути переглянута комплексно, разом із правовим статусом та повноваженнями Вищої Ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Як ми вже не раз зазначали, суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення самостійності та незалежності суддів. Водночас в українських реаліях даний принцип отримав дещо деформований характер, часто характеризується спробами судової влади уникнути відповідальності за прийняття неправосудних рішень, процедури очищення влади, в чому їй сприяють і органи суддівського самоврядування. Так, згідно з положеннями Закону «Про очищення влади» протягом десяти років з дня набрання чинності цим Законом суддям забороняється обіймати посади, щодо яких здійснюється люстрація, якщо: 1) суддя сукупно не менше одного року обіймав посаду члена Вищої ради юстиції, члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в період з 25 лютого 2010 р. по 22 лютого 2014 р.; 2) суддя обіймав посаду члена Вищої ради юстиції, члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в період з 21 листопада 2013 р. по 22 лютого 2014 р. та не був звільнений у цей період з посади за власним

бажанням; 3) суддя постановив ухвалу про дозвіл на затримання з метою приводу, про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, ухвалив рішення про притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності осіб, звільнених від кримінальної або адміністративної відповідальності відповідно до спеціальних законів парламенту; 4) суддя був обраний і працював на керівних посадах комуністичної партії, співпрацював з КДБ; перевірка стосовно судді встановила недостовірність відомостей щодо наявності майна, доходів, витрат й зобов'язань фінансового характеру тощо [148].

П'ятирічний термін заборони поширюється на суддів, які виносили незаконні ухвали про дозвіл на затримання з метою приводу, про застосування запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою, ухвалювали обвинувальні вироки, залишали їх без змін; також на суддів, стосовно яких встановлено рішенням суду, яке набрало законної сили, що вони своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на підрив основ національної безпеки, оборони чи територіальної цілісності України, закликали публічно до порушення територіальної цілісності та суверенітету України, розпалювали міжнаціональну ворожнечу і т.д.

13 З'їзд суддів України одне із своїх рішень присвятив питанню очищенню влади; зокрема, у тексті зазначається, що судді України підтримують прагнення держави, суспільства щодо підвищення рівня довіри до органів судової влади, проте вказується, що окремі положення Закону України «Про очищення влади» не відповідають міжнародним стандартам незалежності суддів. У зв'язку з цим прийнято рішення підтримати конституційне подання Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України окремих положень даного Закону [131].

Аналізуючи даний правовий акт, змушені вказати, що з'їзд суддів України не тільки вийшов за рамки власної адміністративної компетенції, а й поставив під сумнів законність процесу очищення влади, дав зрозуміти

існування можливості його скасування Конституційним судом. Відповідно, згадування в рішенні З'їзду 33 % суддів, що не подали заяви про згоду на проходження перевірки, свідчить про те, що третина суддівського корпусу або свідомо ігнорує закон, або, відчуваючи власну невідповідність люстраційним критеріям, сподівається на визнання таким, що не відповідає Конституції, положення про очищення суддівської влади.

Таким чином, орган суддівського самоврядування замість визначених йому законодавством повноважень вирішення питань внутрішньої діяльності судів втручається в загальносупільні процеси, при цьому не демонструє готовності визнати численні факти прийняття неправосудних рішень в ім'я політичної потреби та готовність боротися з цим явищем, в тому числі через люстраційну процедуру. У зв'язку з цим на перший план виходять не стільки недоліки адміністративно-правового забезпечення здійснення суддівського самоврядування, скільки неготовність судової системи подолати «корпоративну солідарність» та об'єктивно реагувати на процеси, в тому числі негативні, що відбуваються у сфері правосуддя.

Іншим кричущим прикладом правового нігілізму, небажання органу суддівського самоврядування виконувати як закон, так і власні повноваження є ситуація з вирішенням питання про звільнення з посади Голови Державної судової адміністрації України З. Холоднюка. Відповідно до згаданого вже Закону «Про очищення влади» він підпадає під люстрацію як особа, що займала в певний період посаду та не звільнилася за власним бажанням.

Співзвучна Закону і позиція Міністерства юстиції, яке неодноразово наголошувало на потребі виконати вимогу закону. За словами Т. Козаченко, директора департаменту з питань люстрації Мін'юсту, Рада суддів фактично ігнорує виконання вимоги закону і на посаді керівника ДСАУ перебуває особа, яка вже більш як рік не має права її займати. При цьому аргумент щодо індивідуальної відповідальності осіб, які обіймали «люстраційні посади», не має права на існування. «Відповідно до закону не перевіряється діяльність або поведінка людей, а визначаються посади. Особи, які їх



займали, мають бути люстровані. Це як додатковий захист, коли в державі сталося щось надзвичайне і держоргани не впоралися зі своїми функціями або дискредитували себе» [149]. Натомість у Ради суддів України присутня інша точка зору.

Під час обговорення свої думки з цього приводу висловили Б. Моніч, Г. Алєйніков, В. Чорна та Д. Масенко. Переважно висловлювання зводилися до того, що посадова особа вже проходила перевірку щодо застосування до неї заборон і всі висновки з компетентних органів були позитивними. Також учасники дискусії звернули увагу на те, що не слід забувати і про принцип індивідуальної відповідальності (винуватості) за ті чи інші події. За результатами голосування лише один голос був за звільнення; отже, особа досі працює на посаді Голови Державної судової адміністрації України [150]. За словами Голови Ради ГО «Громадський люстраційний комітет» О. Дрік, Закон «Про очищення влади» не дає їм права вибору, альтернативи. По суті, своїм рішенням судді наплювали на пряму вимогу чинного закону. І як після цього довіряти їм вчинення правосуддя в Україні? [151].

Звичайно, в словах представниці громадського об'єднання в значному ступені виражена емоційна складова, проте в цілому вони мають під собою як моральне, так і правове підґрунтя. З точки зору закону є чітка нормативна визначеність: присутня загальнообов'язкова вимога закону; є адміністративна компетенція виконати цю вимогу. Натомість орган суддівського самоврядування вирішує, що має право тлумачити положення нормативного акта, вишукувати недоліки юридичної техніки формулювань. Наприклад, положення Закону про його незастосування до виборних посад (мається на увазі пряме волевиявлення – обрання народних депутатів) трактується розширено: воно не застосовується до всіх посад, на які обираються посадовці, в тому числі Голова ДСА України. Таким чином, судді, що представлені в Раді суддів, демонструють подвійні стандарти: з одного боку, під час здійснення ними правосуддя декларується принцип рівності всіх перед законом, потреби виконання закону – незалежно від того,

подобається він чи ні; з іншого – коли справа стосується їх самих або наближених до судової влади структур (Державної судової адміністрації України), присутнє бажання ухилитися від виконання вимог закону. На нашу думку, в даному конкретному прикладі нездійснення Радою суддів власної адміністративної компетенції на виконання вимог закону означає не проблему правового забезпечення здійснення суддівського самоврядування (орган самоврядування має відповідну компетенцію), а суб'єктивний фактор – небажання реалізувати виконавчо-розпорядче повноваження.

Базовим засадам адміністративно-правового забезпечення здійснення суддівського самоврядування присвячений окремий 8 розділ Закону «Про судоустрій та статус суддів». На думку деяких науковців, припинення дії спеціального нормативного акта (Закону «Про органи суддівського самоврядування»), включення відповідних регулюючих положень до одного загального закону з іншими нормативними приписами, які стосуються системи правосуддя, слід розглядати як пониження ролі суддівського самоврядування у житті нашого суспільства і крок назад у питанні незалежності судової влади. Також М.М. Бородін та Д.О. Луспеник зазначають, що не слід сприймати як позитив перспективне регулювання діяльності органів суддівського самоврядування не в окремому законі про них, а, наприклад, у Кодексі судової влади України. При цьому вчені посилаються на досвід Російської Федерації, де діє спеціальний закон про органи суддівського співтовариства, в якому детально регламентуються їх основні завдання, принципи організації та діяльності, формування, повноваження кожного органу суддівського співтовариства, взаємодію з іншими органами, у тому числі з органами державної влади, виконання їх рішень тощо [152, с. 20].

Дійсно, можна висловлювати та обґрунтовувати різні точки зору щодо того, як саме нормативно закріпити правові основи суддівського самоврядування – шляхом прийняття окремого закону чи включення відповідних положень до іншого закону. Тому цілком слушною є думка

О.В. Білової: «Справа насправді не в цьому, а в тому, щоб на законодавчому рівні був визначений механізм реалізації суддівського самоврядування в Україні і воно б дійсно забезпечувало незалежність судової влади» [3, с. 28]. До цього хотілося б додати лише, що в українських реаліях прийняття правової норми далеко не завжди означає безпроблемне її виконання суб'єктами правозастосування; відповідно, зростає значення та актуальність наявності ефективного та дієвого механізму здійснення органами суддівського самоврядування власного управлінського впливу.

При аналізі юридичних формулювань правових норм, які закріплюють на законодавчому рівні правовий статус органів суддівського самоврядування та їх адміністративно-правову компетенцію, звертають на себе увагу три речі. По-перше, можливість оскарження рішень зборів суддів, з'їзду суддів та Ради суддів; по-друге, форма забезпечення обов'язковості виконання цих рішень; по-третє, відповідальність органів суддівського самоврядування за невиконання покладених на них обов'язків. Чіткого нормативного закріплення правил регулювання жодного з цих трьох елементів вітчизняне законодавство не пропонує. Частково це пов'язане з тим, що в Україні ще тільки формується інститут делегованих повноважень, не весь механізм якого розроблений та закріплений на правовому рівні. Частково – з відсутністю в державі розуміння природи органів суддівського самоврядування як суб'єктів управлінського впливу: як кожен такий суб'єкт з публічно-владними повноваженнями, він зобов'язаний дотримуватися власних обов'язків; його рішення забезпечуються системою примусу, а також можуть бути оскаржені в адміністративному чи судовому порядку.

Дійсно, згідно з п. 6 ст. 131 Закону «Про судоустрій та статус суддів» рішення Ради суддів можуть бути скасовані з'їздом суддів України або в судовому порядку [37]. Натомість щодо рішень інших органів суддівського самоврядування жодних можливостей не передбачено. Поряд з цим і формулювання «остаточні та не підлягають оскарженню» також відсутні.

Обов'язковість рішень органів суддівського самоврядування, як

зазначає Д.Ю. Шпенюв, породжує цілком справедливий в контексті дотримання принципу демократизму необхідність функціонування правового механізму оскарження відповідних рішень. Особливо це актуально стосовно рішень органів суддівського самоврядування, яке здійснюється опосередковано. Підставами такого оскарження можуть бути: 1) незаконність прийнятого рішення (якщо зміст або процедура прийняття рішення суперечить або не відповідає Конституції, законам України, чинним рішенням органів суддівського самоврядування тощо); 2) якщо виконання рішення може призвести до виникнення загрози недоторканності та незалежності всіх або окремих суддів; 3) якщо виконання рішення призведе до порушення суспільного або державного інтересу, а також конституційних прав, інтересів та свобод людини та громадянина [44].

Логічною виглядає можливість скасування рішення зборів суддів чи з'їзду суддів під час проведення одного з наступних зборів органу самоврядування. Натомість правозастосування пішло ще далі – виходячи з того, що органи суддівського самоврядування є суб'єктами владних адміністративно-правових відносин, допускається скасування їх рішень у порядку адміністративного судочинства.

Як приклад можна навести постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 19 квітня 2010 р. Предметом судового розгляду були позовні вимоги В.М. Палій до з'їзду суддів України в особі Ради суддів України про визнання протиправними рішень з'їздів та їх скасування, поновлення на посаді члена Вищої ради юстиції, відшкодування моральної шкоди, зобов'язання спростувати неправдиві відомості. Позивач звернулася до суду з адміністративним позовом, в якому просила: 1) визнати протиправним та скасувати Рішення восьмого позачергового З'їзду суддів України від 26 червня 2007 р. про припинення повноважень члена Вищої ради юстиції Палій В.М.; 2) визнати протиправним та скасувати Рішення восьмого позачергового З'їзду суддів України від 07 грудня 2007 р. про призначення членом Вищої ради юстиції Волкова О.Ф.; 3) визнати

протиправним та скасувати рішення дев'ятого З'їзду суддів України, що відбувся 13–14 листопада 2008 р., про підтвердження рішення восьмого позачергового З'їзду суддів України від 07 грудня 2007 р. про призначення членом Вищої ради юстиції Волкова О.Ф.; 4) поновити її на посаді члена Вищої ради юстиції на термін один рік чотири місяці 23 дні; 5) стягнути з Ради суддів України на її користь 1000 гривень компенсації за заподіяння моральної шкоди та зобов'язати Раду суддів України перерахувати ці кошти на рахунок Академії суддів України; 6) зобов'язати Раду суддів України спростувати поширені неправдиві відомості щодо неї шляхом оприлюднення у часопису Ради суддів України «Суддівське самоврядування», на сайті Верховного Суду України у розділі «В органах суддівського самоврядування» та на наступному З'їзді суддів України.

На переконання позивача оскаржувані рішення прийняті з порушенням вимог Конституції України, Закону України «Про судоустрій України», Закону України «Про Вищу раду юстиції», Регламенту Вищої ради юстиції, положень Конвенції про захист прав людини і основних свобод, рекомендацій та рішень Європейського суду з прав людини, отже, є незаконними та такими, що порушують права та інтереси позивача у сфері публічно-правових відносин, а тому підлягають скасуванню. Від представників відповідача та третьої особи Волкова О.Ф. неодноразово надходили клопотання про закриття провадження у справі, оскільки, на їхню думку, спір, ініційований Палій В.М., не може розглядатись у порядку жодного судочинства, в тому числі адміністративного. У ході слухання справи суд визнав недоведеними обставини, що позивач протягом 2007 року вчинила дії, які свідчать про порушення нею вимог Конституції України та законів України щодо незалежності суддів, заборони втручання у їх діяльність зі здійснення правосуддя та обов'язковості чинних судових рішень. Таким чином, позов потрібно задовольнити в повному обсязі. Суд також прийшов до переконання про обґрунтованість клопотання про забезпечення адміністративного позову у справі зупинення дії оскаржуваних

рішень з'їздів суддів [153].

З огляду на неоднозначність такого рішення суду воно буде предметом перегляду в апеляційному та касаційному порядку. Якщо апеляційна інстанція залишила рішення без змін, то касаційна скарга була частково задоволена. Зокрема, Вищий адміністративний суд України своєю постановою від 11 червня 2014 р. ухвалив залишити в силі рішення судів попередніх інстанцій щодо скасування рішень з'їздів суддів; в іншій частині позовних вимог – відмовити та закрити провадження у справі.

Хоча в касаційній скарзі третя особа зазначала про перевищення власної компетенції судами попередніх інстанцій, оскільки з'їзд суддів України та Рада суддів України не є суб'єктами владних повноважень і не можуть бути відповідачами у справі; їх втручання в повноваження з'їзду суддів, перебирання на себе функції суддівського самоврядування, у Вищого адміністративного суду була інша думка з цього приводу. Зокрема, колегія суддів наголосила, що відповідно до статті 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Відповідно до ч. 1 ст. 3 КАС України суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Таким чином, суди попередніх інстанцій правильно зробили

висновок, що з'їзд суддів України, виконуючи делеговані йому Конституцією України повноваження, наділений правом призначати трьох членів Вищої ради юстиції, тому, в розумінні статті 2 КАС України, з'їзд суддів є суб'єктом владних повноважень, а отже, його рішення в частині виконання таких повноважень можуть бути предметом оскарження в порядку, визначеному КАС України. У період між з'їздами вищим органом суддівського самоврядування є Рада суддів України, а тому суди також вірно визначили її відповідачем у вказаній справі [154].

Жодним чином не заперечуємо можливість особи, інтереси якої порушено, відстоювати власні суб'єктивні права в судовому порядку. У контексті нашого дослідження нас цікавить інше. Законодавчі недоліки визначення адміністративно-правового статусу органів суддівського самоврядування (наділення їх владною компетенцією та відсутність норми про можливість оскарження рішень, які ними приймаються) призводять до правових колізій та конфліктних ситуацій. Адже, дійсно, збори суддів та з'їзд суддів приймають управлінські рішення і, відповідно, підпадають під адміністративну юрисдикцію. З іншого боку, вони по суті є зібраннями, а не постійно діючими органами, не мають статусу юридичної особи, суперечливою є їх можливість виступати відповідачами у справі. Аргумент суду, що статус Ради суддів як вищого органу суддівського самоврядування у перервах між з'їздами суддів наділяє її правомочністю виступати відповідачем у справі, також є неоднозначним. Зокрема, залишається відкритим питання, чи подібне «представництво» стосується лише з'їду суддів, чи також і зборів суддів.

Також залишається відкритим питання забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування. Чинне законодавство не передбачає серед підстав притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, що може мати наслідком навіть звільнення з посади, невиконання загальнообов'язкових рішень органів самоврядування. Окрім відсутності заходів примусового забезпечення виконання рішень, звертає на себе увагу

відсутність можливості як у суддів, так і в громадянського суспільства впливати на своєчасність, добросовісність виконання передбачених Конституцією та законами повноважень, покладених на Раду суддів та з'їзд суддів. Таким чином, удосконалення законодавчих формулювань правового статусу органів суддівського самоврядування, зокрема в частині можливості оскарження рішень, а також того, хто буде виступати відповідачем у справі, створення механізму забезпечення виконання рішень сприятиме запобіганню юридичних протиріч та непорозумінь в майбутньому.

Наділивши органи суддівського самоврядування досить широкою адміністративною компетенцією, законодавець створив сприятливі умови для вирішення самими суддями низки питань внутрішньої діяльності судів. У зв'язку з цим виникає питання: чому судді пасивні та не використовують для захисту суддівських гарантій незалежності механізм суддівського самоврядування? На думку окремих дослідників, з часу створення органів суддівського самоврядування суддівська спільнота не оцінила позитивні сторони такого нововведення в управління судовою системою, внаслідок чого віддала ініціативу їх формування адміністраціям судів [155, с. 19]. Пасивна позиція суддівського корпусу щодо здійснення самоврядування зумовлюється не лише морально-психологічними особливостями суддів, але й об'єктивними чинниками; зокрема, слід визнати, що попри проголошений Конституцією України принцип здійснення державної влади на засадах її поділу на три гілки, судова влада знаходиться лише на етапі свого становлення, і подолання проблем в цій сфері – завдання не лише суддівського корпусу [156, с. 137]. Отже, залишається актуальною потреба подолання ментальних стереотипів щодо керуючої ролі керівництва суду та адміністративної вертикалі у вирішенні питань внутрішнього функціонування судів, розвитку реальної, а не формальної участі суддів у роботі органів суддівського самоврядування, зокрема, зборів суддів та з'їзду суддів України.

У попередніх підрозділах нашого дисертаційного дослідження ми вже



неодноразово акцентували увагу на недосконалості законодавчих формулювань щодо надання рішенням органів суддівського самоврядування загальнообов'язкової сили для всієї суддівської спільноти. Зокрема, це стосується Ради суддів, рішення якої, згідно із Законом «Про судоустрій та статус суддів», є обов'язковими лише для органів суддівського самоврядування. З одного боку, має місце технічний недолік правової норми; з іншого – подібні нормативні формулювання надають можливість Раді суддів вживати лексичні звороти «запропонувати», «рекомендувати» та відповідним чином знімати з себе відповідальність за фактичні наслідки виконання таких рекомендацій, адже юридична відповідальність настає лише для безпосередніх виконавців певної юридичної дії.

Наприклад, рішенням Ради суддів України № 73 від 22 липня 2015 р. було визначено, що судді, стаж роботи яких на посаді судді на момент набрання чинності Законом «Про забезпечення права на справедливий суд» складав менше трьох років та які отримували надбавку за вислугу років, із набуттям чинності вказаними Законом право на отримання цієї надбавки не втратили, а тому мають право на продовження отримання такої надбавки до досягнення трьохрічного стажу роботи. У зв'язку з цим головам всіх судів України рекомендовано привести накази про щомісячну доплату за вислугу років суддям у відповідності до законодавства, що діяло до моменту набуття чинності зазначеного вище Закону [157]. Як бачимо, коментуючи законодавчу колізію, Рада суддів дає власне бачення вирішення питання; в той же час відсутність імперативного характеру такого припису, вживання словосполучення «рекомендувати головам судів» переносить саме на останніх ризик відповідальності за реалізацію такої рекомендації.

Попри досить широкі повноваження органів суддівського самоврядування в науковій літературі періодично з'являються твердження про їх недосконалість, постійно присутні пропозиції ще більшого розширення такої адміністративної компетенції. Особливо часто постають питання відсутності у Раді суддів права законодавчої ініціативи у Верховній

Раді Україні; актуальності посилення ролі органів суддівського самоврядування у процесі бюджетування фінансових витрат на функціонування судової влади; необхідності ширшої участі у доборі кадрів у професійні судді, участі в їх призначенні та кар'єрі. Зокрема, на це звертають увагу і міжнародні спостерігачі. За словами голови Першої дослідницької комісії Міжнародної асоціації суддів Ш. Гасса, абсолютно неприйнятним є стан речей, коли суддівський корпус як незалежна державна влада не має жодного або майже жодного впливу на відбір, призначення, кар'єру та дисциплінарні заходи для суддів і службовців суду, так само як і на визначення їхніх матеріальних потреб [158, с. 27].

Також у висновках різних міжнародних інституцій неодноразово наголошувалося, що порядок формування суддівського корпусу в Україні має яскраво виражений політичний характер і суперечить загально визнаним міжнародним стандартам у сфері правосуддя. Має місце не виправдано довгий шлях від подання заяви до моменту призначення, обрання на посаду судді; надзвичайно складана процедура визначення професійної придатності кандидата для зайняття такої посади [159, с. 221]. Існуючі підходи та методики до оцінювання (атестації) кандидатів на посаду судді та суддів-претендентів для обрання на безстроковий термін, які розроблялися Вищою радою юстиції без залучення органів суддівського самоврядування, свідчать про відсутність ефективної системи оцінювання претендентів на ці посади та відсутність необхідної професійної підготовки у самих претендентів [160, с. 24]. Таким чином, відсутність у Ради суддів та з'їду суддів відповідних повноважень знижує ефективність як їхньої діяльності, так і функціонування судової системи України в цілому.

Проведений нами огляд різноманітних аспектів суддівського самоврядування в Україні виявив ряд принципових проблем, пов'язаних з недоліками адміністративно-правового забезпечення їх здійснення. Умовно їх можна поділити на дві групи: перша пов'язана із правовим статусом органів суддівського самоврядування (питання досконалості структури та

організаційних форм, вплив політичних факторів на функціонування, випадки невиконання своїх прямих обов'язків); друга – з обсягом та механізмом реалізації адміністративно-правової компетенції (достатність повноважень для вирішення покладених на них функцій, відсутність механізму забезпечення виконання рішень та їх оскарження, відсутність можливості впливати на добір та кар'єру суддів тощо). У будь-якому випадку, обидві виділені нами групи органічно пов'язані, отже, шляхи подолання існуючих проблем повинні бути комплексними, системними та послідовними. Тільки в такому разі можна розраховувати на їх ефективне вирішення, досягнення дійсно європейських стандартів незалежності судової влади, підвищення ролі, значення та результативності діяльності органів суддівського самоврядування в Україні.

### **3.2. Міжнародний та зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення функціонування суддівського самоврядування, перспективні напрямки його впровадження в Україні**

Сучасні глобалізаційні, інтеграційні процеси, що тривають у світі, зокрема на європейському континенті, зумовлюють уніфікацію законодавства, вироблення стандартів незалежності суддівської влади та засобів досягнення цієї мети. Поряд із цим більша частина норм має рекомендаційний характер, тому кожна країна світу самостійно визначає оптимальне співвідношення законодавчої, виконавчої та судової влади, місце суддівського самоврядування в організаційному забезпеченні здійснення правосуддя.

З огляду на той факт, що в Україні все ще триває судова реформа, періодично змінюються форми участі в судовому управлінні, вивчення зарубіжного, міжнародного досвіду щодо адміністративної компетенції органів суддівського самоврядування є надзвичайно актуальним та

корисним. Адже завдяки цьому створюється можливість виокремлення правових норм, імплементація яких у національне правове поле сприяла би покращенню та збалансованості адміністративно-правового забезпечення функціонування суддівського самоврядування в Україні.

При цьому хочемо звернути увагу, що з огляду на відсутність у світовій практиці усталеного поняття «суддівського самоврядування» в рамках порівняльного дослідження будемо брати до уваги, аналізувати правовий статус органів, що здійснюють судове управління, покликаних сприяти незалежності суддів; в тому числі тих, «українські аналоги» яких знаходяться поза вітчизняною системою суддівського самоврядування (наприклад, Вища рада юстиції та Вища кваліфікаційна комісія суддів).

Відповідно до базових принципів правосуддя, прийнятих Консультативною радою європейських суддів (*Magna Carta of Judges*), для забезпечення незалежності суддів кожна держава повинна створити Раду суддів чи інший спеціальний орган, незалежний від законодавчої або виконавчої влади, наділений широкими повноваженнями щодо всіх питань, які стосуються статусу, організації, функціонування та форми судових інститутів. Склад Ради повинні становити або виключно судді, або більшість суддів, обраних суддівською спільнотою. Рада суддів повинна бути відповідальною за свою діяльність та прийняті рішення [161].

Схожі положення передбачені і в «Рекомендаціях CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки», ухвалених 17 листопада 2010 р. Зокрема, пп. 26–28 передбачено, що Ради суддів є незалежними органами, створеними відповідно до закону або конституції, які прагнуть зберегти незалежність суддів та судової влади загалом і в такий спосіб сприяти ефективному функціонуванню судової системи. Не менше половини членів таких рад мають бути суддями, яких обирають самі ж судді із судів усіх рівнів з повагою до плюралізму в судовій системі. Ради суддів повинні демонструвати найвищий рівень прозорості щодо суддів та суспільства,

вдосконалюючи попередньо встановлені процедури та приймаючи обґрунтовані рішення [162].

Стосовно добору, призначення на посаду судді пунктами 46, 47 зазначеного вище правового акта закріплена рекомендація, що орган влади, який приймає рішення щодо добору та підвищення суддів по службі, повинен бути незалежним від виконавчої та законодавчої влади; для гарантування його незалежності щонайменше половина членів мають становити судді, обрані самими ж суддями. Проте коли конституційними або іншими правовими положеннями передбачено, що рішення про добір та підвищення суддів по службі приймає глава держави, уряд або законодавча влада, такий незалежний орган повинен мати повноваження надавати рекомендації або викладати свою точку зору, які відповідний орган, що здійснює призначення, має застосовувати на практиці. Таким чином, європейські стандарти незалежності суддів не містять переліку (форм, структур) органів суддівського самоврядування – це внутрішня справа кожної країни. Натомість запроваджуються загальні рекомендації існування таких органів (з чисельною перевагою у складі суддів, обраних самими ж суддями); рекомендації делегувати їм широкі повноваження щодо організації та функціонування правосуддя, в тому числі добору суддів.

Українське законодавство досить умовно відповідає згаданим вище європейським стандартам. Як ми вже зазначали при висвітленні проблем адміністративного забезпечення суддівського самоврядування, множинність, чисельність його організаційних форм далеко не завжди означає якість, наявність дійсно вагомих важелів впливу на вирішення питань діяльності суду. При цьому в складі ключового органу, що відповідає за добір, кар'єру суддів (Вища рада юстиції), судді, які призначаються самими суддями, становлять меншість; до того ж сам орган винесений за межі суддівського самоврядування.

Відтак цілком слушними виглядають пропозиції експертів Ради Європи щодо реформатування органів суддівського самоврядування в Україні;

створення єдиної установи найвищого рівня, яка б мала у своїй структурі підкомітети, які займалися б конкретної проблематикою. У такому органі переважну більшість або ж просту більшість мають становити обрані своїми колегами судді [163, с. 127]. Згідно з висновками та рекомендаціями Робочої групи «Незалежні судові системи», яка в рамках ініціативи «Східне партнерство» вивчала специфіку функціонування вітчизняної системи суддівського самоврядування, український законодавець повинен переглянути розуміння суддівського самоврядування в тому вигляді, в якому воно зараз закріплено в національному законодавстві, і об'єднати менеджерські функції і функції прийняття рішень по суті «під одним дахом» суддівського самоуправління. У процесі проведення такої реструктуризації законодавець повинен заново оцінити, чи дійсно наявність множинних інститутів, включених у самоврядування суддів, сприяє існуванню ефективної та прозорої системи суддівського самоврядування. Також необхідно подивитися, чи не буде кращим скоротити кількість «гравців» та більш чітко визначити їх повноваження [164].

Таким чином, виконання європейських стандартів незалежності суддів потребує таких змін у структурі суддівського самоврядування в Україні: 1) перегляд кількості організаційно-правових форм, розширення їх адміністративної компетенції; 2) включення Вищої Ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів до системи суддівського самоврядування; 3) закріплення на законодавчому рівні положення, що не менше половини складу Вищої ради юстиції мають становити судді, обрані самими суддями.

Тепер зупинимося докладніше на законодавстві окремих країн, присвяченому питанням структури (порядку формування) органів суддівського самоврядування. Відповідно до закону Литви «Про суди» від 31 травня 1994 р. незалежність судів визначає їх організаційну самостійність, яка здійснюється через самоврядування судів. Останнє базується на представництві, виборності, підзвітності його виконавчих органів, а також на відповідальності органів самоврядування судів за належне виконання

доручених їм функцій. Суддівське самоврядування – це право і реальна здатність суддів та судів у відповідності до Конституції та інших законів Литовської республіки вільно та самостійно, під власну відповідальність вирішувати питання діяльності судів. До системи суддівського самоврядування литовський законодавець відніс: загальні збори суддів, Раду суддів, Суд честі суддів [165].

У загальних зборах суддів Литви – вищому органі суддівського самоврядування беруть участь всі литовські судді. Виконавчим органом самоврядування є Рада суддів, склад якої становить 21 особа. Хоча більшу частину з них призначають загальні збори суддів, три особи входять до складу цього органу за посадою: Голова Верховного суду, Голова Апеляційного суду, Голова вищого адміністративного суду. Серед широкого кола повноважень Ради суддів заслуговує на увагу надання мотивованих порад Президенту Республіки щодо призначення, підвищення, переведення суддів і звільнення їх з посади; щодо призначення голів судів, заступників голів, голів відділів та звільнення їх із займаних посад.

Цікавою інституцією є Суд честі – орган суддівського самоврядування, який розглядає дисциплінарні справи суддів і клопотання суддів щодо захисту честі судді. Даний орган утворюється строком на чотири роки у складі дев'яти членів – по два члени з числа суддів Верховного суду, Апеляційного суду та Вищого адміністративного суду; три члени з числа суддів всіх інших судів обирає Рада суддів.

Міститься нормативне визначення поняття суддівського самоврядування і в законі Республіки Молдова «Про судоустрій» від 06 липня 1995 р. Так, стаття 23-1 правового акта передбачає, що суддівське самоврядування є правом і реальною здатністю судових інстанцій та суддів вирішувати проблеми функціонування судової системи з дотриманням умов автономії та відповідальності. Органами самоврядування є Загальні збори суддів та Вища рада магістратури [166]. Так само, як і в Литві, у роботі загальних зборів суддів беруть участь всі судді всіх судових інстанцій країни.

Серед повноважень зборів важливе значення має обрання з числа суддів шести постійних членів та двох, що заміщають, членів Вищої ради магістратури (виконують обов'язки члена Вищої ради магістратури на період тимчасової відсутності постійного члена), колегії по відбору та кар'єрі суддів, колегії по оцінці діяльності суддів та позбавленні їх повноважень.

Вища рада магістратури є незалежним органом, створеним для організації та функціонування судової системи, служить гарантом незалежності судової влади та забезпечує судове самоврядування. Як вже було зазначено вище, половину її складу становлять судді, які обираються самими суддями; три члени обираються парламентом; Голова Вищої судової палати, Генеральний прокурор та Міністр юстиції входять до складу органу за посадою. Вища рада магістратури вносить подання президенту (парламенту) про призначення на посаду, переведення, призначення на посаду керівника суду, звільнення з цієї посади; реалізує низку інших повноважень. В її функціональному підпорядкуванні перебувають колегія по відбору та кар'єрі суддів; колегія по оцінці діяльності суддів; дисциплінарна колегія; судова інспекція [167].

Аналіз досвіду нормативного регулювання правового статусу органів суддівського самоврядування в Литві та Молдові дає підстави вважати корисною адаптацію у вітчизняне правове поле самого визначення поняття «суддівське самоврядування». Вдалість дефініції категорії пояснюється як відсутністю штучного обмеження кола питань, що можуть бути вирішені лише у сфері «внутрішньої діяльності судів», так і положенням про відповідальність за власні дії, здійснені в процесі реалізації адміністративної компетенції. Також корисним є запозичення молдавського досвіду обрання половини складу Вищої ради магістратури з числа суддів загальними зборами суддів країни.

Відповідно до статті 86–1 Конституції Грузії, з метою призначення суддів на посаду, звільнення суддів з займаних посад, дисциплінарного провадження, виконання інших завдань створюється Вища Рада юстиції.



Більше половини її складу становлять члени, які обираються органами самоврядування суддів загальних судів; головує на засіданнях Голова Верховного суду Грузії [168]. Вища рада юстиції є незалежним конституційним органом, до складу якого входять п'ятнадцять членів: дев'ять – від суддівської спільноти; два – від президента; чотири – від парламенту. Від суддів за посадою до Ради входить голова Верховного суду; решта вісім членів обираються конференцією суддів на підставі подання Голови Верховного суду [169]. Важливим моментом, який вигідно вирізняє правову систему Грузії не лише на тлі інших пострадянських держав, а й більшості країн світу, є інституційна незалежність Вищої Ради юстиції, повнота повноважень – можливість приймати остаточні рішення, а не лише вносити подання (рекомендації) президенту або парламенту з того чи іншого питання.

Деякі держави на пострадянському просторі не вважають за доцільне використовувати поняття «суддівське самоврядування», віддаючи перевагу більш загальному терміну «суддівське співтовариство». Так, згідно зі ст.ст. 1, 3 Федерального закону «Про органи суддівського співтовариства в Російській Федерації» суддівське співтовариство утворюють судді федеральних судів усіх видів та рівнів і судді судів суб'єктів Федерації. Органи суддівського співтовариства формуються та діють для вираження інтересів суддів як носіїв судової влади. До їх числа належать Всеросійський з'їзд суддів, конференції суддів судів суб'єктів Російської Федерації, Рада суддів РФ, ради суддів суб'єктів РФ, загальні збори суддів суду, Вища кваліфікаційна колегія суддів, кваліфікаційні колегії суддів суб'єктів РФ, Вища екзаменаційна комісія з прийому кваліфікаційного екзамену на посаду судді, екзаменаційні комісії суб'єктів РФ з прийому кваліфікаційного екзамену на посаду судді [170]. Робочим органом Ради суддів Росії є президія Ради суддів, яка створюється для оперативного колегіального вирішення ряду питань.

Ради суддів, кваліфікаційні колегії, екзаменаційні комісії обираються на чотири роки; зі спливом строку повноваження виборних органів

продовжуються до проведення чергового з'їзду, конференцій та загальних зборів суддів. Слід вказати, що більшість у кваліфікаційних колегіях та екзаменаційних комісіях становлять судді, які обираються самими ж суддями. Наприклад, Вища кваліфікаційна колегія суддів формується у складі двадцяти дев'яти членів, вісімнадцять з яких є суддями середньої та вищої ланки; десять – представниками громадськості (призначаються парламентом), один – представником президента. Вища екзаменаційна комісія складається з двадцяти одного члена, п'ятнадцять з яких є суддями.

Закріплений інститут суддівського співтовариства і в законодавстві Білорусії. Зокрема, статтями 141–143 Кодексу про судоустрій та статус суддів визначено, що суддівське співтовариство складають судді Конституційного суду, загальних та господарських судів, а також судді у відставці. Належність до суддівського співтовариства констатується фактом наділення особи повноваженнями суддів та не вимагає якого-небудь іншого підтвердження. До органів суддівського співтовариства належать: з'їзд суддів Республіки Білорусь; республіканська рада суддів; конференції суддів обласних (Мінського міського) судів, військових, господарських судів; кваліфікаційні колегії суддів Верховного суду, обласних (Мінського міського) судів, військових та господарських судів [171]. Органи суддівського співтовариства Білорусії (окрім з'їзду суддів) обираються строком на чотири роки; дострокове припинення повноважень за загальним правилом не допускається.

На нашу думку, використовуваний в законодавстві Росії та Білорусії термін «суддівське співтовариство» має інше смислове навантаження, ніж категорія «суддівське самоврядування». Якщо у першому випадку йдеться про факт професійної належності до судової влади, то в другому визначальним є фактор самоврядності у функціонуванні, спрямованість на самостійне вирішення питань функціонування судів як основа незалежності суду. У зв'язку з цим не бачимо сенсу імплементації його у вітчизняне правове поле. Поряд з цим заслуговує на увагу віднесення до числа органів

суддівського співтовариства кваліфікаційних та екзаменаційних колегій. Відповідно, дану норму можна опосередковано застосувати і в Україні, віднісши до системи органів суддівського самоврядування Вищу кваліфікаційну комісію суддів.

У контексті порівняльного дослідження різних варіацій забезпечення незалежності суду на пострадянському просторі цікавим є спостереження О.І. Потильчака щодо практики формування двох відмінних моделей суддівського самоврядування. Зокрема, вчений (окрім цього, ще суддя Судової палати у господарських справах Верховного суду України) зазначає, що в Латвії, Литві, Естонії, Молдові сформовано, відповідно до прийнятих в Європі підходів до правового оформлення інституту суддівського самоврядування, постійно діючі органи, які виконують функції колективного органу судового управління. Більшість у цих органах належить представникам суддівського корпусу, але частина членів призначаються парламентом, а від виконавчої влади, як правило, члени вказаного органу набувають такий статус за посадою у виконавчому органі влади. Таким чином, у класичному розумінні поняття самоврядування, коли суб'єкт і об'єкт управління збігаються, щодо вказаних представницьких органів не може бути пов'язано виключно з суддями (не всі члени представницького органу – з числа суддів). Натомість інша модель суддівського самоврядування, що реалізована в Росії, Білорусії, Україні та в інших державах СНД, не передбачає включення незалежного органу (вищої ради юстиції) до органів суддівського самоврядування. Відмінність цієї моделі від розглянутої вище полягає не тільки у різниці суб'єктного складу самоврядування, а й в об'єкті такого управління. Суб'єктний склад обмежується органами з числа професійних суддів, а об'єкт – питаннями внутрішньої діяльності судів. У формуванні бюджету судів, призначення кандидатів на посаду суддів, кар'єрному просуванню суддів суддівське самоврядування другої моделі відіграє другорядну функцію [172, с. 259].

На нашу думку, правильно окреслені О.І. Потильчаком закономірності

додатково відображають також ступінь адаптації європейських стандартів незалежності суддів, зокрема в частині функціонування незалежних інституцій, більшість складу яких становлять судді, обрані самими суддями; делегування цим інституціям широкого кола повноважень, в тому числі в частині професійного добору та кар'єри судді. У зв'язку з останніми змінами в законодавстві України, розширенням повноважень органів суддівського самоврядування, попереднім схваленням змін до Конституції щодо реформатування Вищої Ради юстиції місце нашої держави більш логічне визначити як перехідне з однієї групи до іншої. Є всі підстави сподіватися найближчим часом імплементації європейських стандартів незалежності суддів та, відповідно, зміни нашою державою моделі суддівського самоврядування.

У державах Західної Європи суддівське самоврядування було нормативно визначено після Другої світової війни, як правило, в конституційних актах. Так, у Конституції Італії 1947 р. вперше визначено орган суддівського самоврядування – Вища рада юстиції. Аналогічний за суттю орган у Франції, Португалії, Румунії іменується як Вища рада магістратури, в Іспанії – генеральна рада судової влади, у Туреччині – вища рада судів і прокурорів, у Болгарії – вища судова рада, у Хорватії – державне судове віче, в Угорщині – національна рада юстиції, в Польщі – Національна судова рада [173, с. 11]. Визначення статусу вказаних органів у системі державного апарату, як зазначає С.Ю. Обрусна, залежить від національних особливостей правової системи. При цьому істотне значення має обсяг їх компетенції – саме зміст і обсяг повноважень щодо призначення (обрання), переміщення суддів, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, звільнення з посади і дозволяють розглядати їх або в системі органів суддівського самоврядування, або в системі органів управління з контрольними повноваженнями. Так, у Франції, Італії, Португалії та ряді інших країн Вища рада магістратури – це особливий орган державної влади, основне завдання якого – добір кандидатур на посади суддів і прокурорів, а

також здійснення дисциплінарної функції щодо суддів. Переважно у Вищій раді магістратури головує президент держави. Члени цієї ради можуть призначатися президентом, обиратися парламентом або визначатися іншим способом. Наприклад, в Італії дві третини членів Ради обирає сам суддівський корпус, одну третину – парламент, а перший голова й генеральний прокурор касаційного суду входять до Ради за посадою [174].

До органів суддівського самоврядування за законодавством Польщі належить лише Генеральна Рада суддів апеляційного суду та Генеральна Рада суддів округу (представляє суддів районних і окружного суду на відповідній території). Рада суду на перший погляд має ознаки органу суддівського самоврядування, але польським законодавцем такою не визнається, як і збори суддів кожного суду. Рада обласного суду складається із чотирьох-восьми суддів даного суду, котрі призначаються загальними зборами суду, та голови обласного суду. Число членів Ради визначається загальними зборами суду. В апеляційних загальних судах Рада суду складається із суддів цього суду, обраних загальними зборами апеляційного суду, в кількості від трьох до п'яти й голови суду, який входить до складу за посадою. Число членів Ради апеляційного суду так само визначається загальними зборами суддів апеляційного суду [175].

У Польщі аналогом вітчизняної Вищої ради юстиції (Krajowa Rada Sądownictwa) є Національна судова рада. Згідно зі ст. 187 Конституції Польщі вона складається з 15 членів: 1) Першого Голови Верховного Суду, Міністра Юстиції, Голови Вищого Адміністративного Суду і особи, що призначається Президентом Республіки; 2) 15 членів, обраних з числа суддів Верховного Суду, загальних судів, адміністративних судів та військових судів; 3) чотирьох членів, обраних Сеймом з числа депутатів, а також двох, обраних Сенатом з числа сенаторів [176]. Національна судова рада, також як і в Україні, перебуває поза системою суддівського самоврядування; водночас її повноваження (підготовка запитів до Конституційного суду стосовно питань незалежності суддів; добір кандидатів на посаду судді, формування

подання президенту щодо призначення осіб суддями; дисциплінарні процедури щодо суддів тощо) свідчать про безпосередній вплив на організаційні процеси, які відбуваються у сфері правосуддя.

Таким чином, з досвіду європейських країн у питанні правового статусу незалежних органів, діяльність яких присвячена різним аспектам функціонування судової системи, на перший план виходить згадувана вже нами не раз потреба чисельної переваги в таких органах суддів, що обираються суддівською спільнотою. При цьому на другий план виходить нормативне включення Вищих рад юстиції (Вищих рад магістратури чи аналогічних органів в інших державах) до системи суддівського самоврядування, адже присутні приклади успішного забезпечення ними гарантій незалежності суду і формально перебуваючи поза цією системою.

Головними інститутами суддівського самоврядування в Канаді є судові ради на федеральному та провінційному рівнях та дві асоціації суддів. Рада суддів Канади складається з 39 членів – виключно суддів. До неї також входять голови та помічники голів апеляційних і вищих судів провінцій. Провінційні судові ради різняться за кількістю їх членів – від трьох до тринадцяти – і включають додатково до суддів практикуючих юристів і присяжних, які іноді становлять більшість. Так само, як і рада на федеральному рівні (з якою у них немає жодного зв'язку), провінційні ради займаються дисциплінарними питаннями суддів і можуть рекомендувати їх до звільнення. Стосовно канадських асоціацій суддів, то Асоціація суддів провінційних судів була заснована 1973 р., а асоціація суддів вищих судів – у 1979 р. Їх завданнями є захист і зміцнення судової незалежності, забезпечення безперервного навчання суддів, покращення організації правосуддя та проведення роботи з населенням щодо розуміння ним ролі суддів в судовій системі [5]. У зв'язку з тим, що асоціації суддів фінансуються за рахунок членських внесків суддів – членів асоціації, та з відсутністю в них функцій публічного управління їх коректніше розглядати не як органи суддівського самоврядування, а в ролі громадських організацій

(професійних об'єднань суддів).

Модель управління судами, яка історично склалася у США, отримала назву адміністративної автономії судів; важливе місце в її структурі відводиться суддівському самоврядуванню. На сьогоднішній день у США для висловлення думки суддів діють Конференція суддів США та окружні ради суддів як органи суддівського самоврядування. Конференція суддів Сполучених Штатів Америки є основним директивним органом федеральних судів і висловлює думку федерального суддівського корпусу. Голова Верховного Суду США очолює Конференцію суддів, яка складається із 26 членів: головних суддів від кожного з 12 окружних апеляційних судів, по 1 районному судді від кожного округу, а також головного судді Суду з міжнародної торгівлі. У складі Конференції функціонують 24 комітети, організовані за тематичним принципом стовно різних аспектів функціонування судової влади, у тому числі виконавчий комітет, який є головним виконавчим органом конференції. Щодо окружних рад суддів, то вони здійснюють забезпечення належного управління судами, розташованими в окрузі. Кожна рада суддів складається з керуючого окружного судді, який є головою, і рівної кількості суддів окружних (апеляційних) і районних судів (судів першої інстанції). Кожна рада суддів призначає керуючого судовим округом, який працює у тісному контакті із головуючим окружним суддею з метою координації широкого спектру адміністративних питань, що виникають в окрузі [177, с. 24-25]. На нашу думку, придатною для адаптації в Україні є ідея створення одного головного постійно діючого органу суддівського самоврядування, на зразок Конференції суддів США, широкі повноваження якого реалізовувалися би в рамках функціонування окремих його структурних підрозділів (комітетів, комісій, департаментів).

На підставі проведеного аналізу правового статусу, структури та порядку формування органів суддівського самоврядування (органів, яким делеговані відповідні управлінські функції) зарубіжних країн можемо

виокремити такі елементи, придатні для впровадження в Україні:

- 1) вдосконалення самого визначення поняття «суддівське самоврядування» з використанням литовського та молдовського досвіду; зокрема, заслуговує на увагу відсутність штучного обмеження кола питань, що можуть бути вирішені лише у сфері «внутрішньої діяльності судів», положення про відповідальність за власні дії, здійснені у процесі реалізації адміністративної компетенції;
- 2) формування незалежних органів, які мають повноваження добору суддів, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності за принципом включення до їх складу не менше половини суддів, які обираються самими суддями (за прикладом Польщі, Грузії, Молдови, Італії, США та багатьох інших країн);
- 3) включення органів, які мають дисциплінарні повноваження стосовно суддів, до системи суддівського самоврядування (опосередковано – за прикладом Білорусії та Росії);
- 4) інституційна незалежність Вищої Ради юстиції, повнота повноважень – можливість приймати остаточні рішення, а не лише вносити подання (рекомендації) президенту або парламенту з певного питання;
- 5) зменшення кількості органів суддівського самоврядування шляхом створення одного головного органу, в структурі якого функціонують різні підрозділи, діяльність яких присвячена реалізації тієї чи іншої адміністративної компетенції (досвід США).

Розглядаючи світовий досвід адміністративно-правового забезпечення делегування управлінської компетенції органам суддівського самоврядування, маємо визнати значний прогрес вітчизняного законодавства, який був досягнутий в тому числі завдяки використанню кращих зразків закордонного нормативного регулювання. Водночас заслуговують серйозної критики деякі законодавчі «анахронізми», які заважають активізації позитивних змін; зокрема це стосується трактування суддівського самоврядування як питання внутрішньої діяльності судів.

Як зазначає Дж. Оберто, суддівське самоврядування аж ніяк не є таким по своїй суті. Насамперед воно займається питаннями призначення,



покладення обов'язків, переведення до іншого суду, підвищення по службі, а також питаннями дисциплінарного стягнення. Досить небезпечно звужувати поняття суддівського самоврядування до внутрішньої діяльності судів, соціального захисту суддів, яке насправді має мало спільного з ними. Усі ці питання перебувають у віданні держави та державного управління. Якраз державний апарат, а не хтось інший, через свої адміністративні та фінансові органи забезпечує суди достатньою кількістю відповідних технічних, фінансових і людських ресурсів; система соціального забезпечення повинна організовуватися державою, а не перекладатися на слабкі плечі суддів [178, с. 8]. Окрім штучного законодавчого обмеження сфери суддівського самоврядування, подібний недолік деформує і наукові пошуки шляхів покращення правового забезпечення сфери самоврядування, змушує концентруватися вчених на внутрішній діяльності суду, а не на тих питаннях, що дійсно відповідають змісту та призначенню суддівського самоврядування.

Так, Д.Ю. Шпеню до повноважень вищих органів суддівського самоврядування пропонує додатково віднести: 1) винайдення шляхів забезпечення належної кваліфікації суддів, підвищення рівня кваліфікації діючих суддів: участь у розробці програм спеціальної підготовки кандидатів на посаду суддів в Національній школі суддів; участь в обговоренні проблемних питань в правозастосовній практиці суддів та визначення тем наукових конференцій та інших програм підвищення кваліфікації суддів тощо; 2) визначення кваліфікаційних вимог до службовців апарату суддів, напрямків підвищення їх кваліфікації; 3) шляхи підвищення службової дисципліни серед суддів, визначення напрямків її забезпечення; 4) визначення способів взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю, підвищення іміджу судової влади; 5) напрямки забезпечення належного рівня морально-етичних якостей суддів тощо [44]. Зазначені вище повноваження в зарубіжних країнах є сферою діяльності громадських організації суддів (як приклад можна згадати асоціації суддів провінційних судів та асоціації суддів вищих судів в Канаді); натомість ряд важливих

проблемних моментів суддівського самоврядування (зокрема, відсутність впливу органів суддівського самоврядування на обрання та звільнення суддів, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності) залишається чомусь поза увагою дослідників.

Дослідження адміністративної компетенції різноманітних зборів суддів, інших незалежних структур з переважаючим суддівським представництвом, які сформовані в різних державах світу, напрацьовані міжнародними організаціями, засвідчують наявність досить широкого кола повноважень, які відображають специфіку та національні правові традиції конкретної країни. Обсяг нашої наукової роботи не дозволяє детально зупинитися на цих повноваженнях, тому акцентуємо увагу лише на тих з них, які, по-перше, мають важливе значення, по-друге, придатні для адаптації в українських реаліях.

Відповідно до п. 14 Загальної (універсальної) хартії судді від 17 листопада 1999 р. судові органи повинні мати можливість брати участь в забезпеченні їх необхідними засобами та обладнанням для чіткого та вдалого функціонування або принаймні їх думка повинна враховуватися при прийнятті рішень з цього приводу [179]. Можливість здійснення суддівською спільнотою подібних функцій, можливість впливати на реформування судової сфери багатьма науковцями вбачається у наданні органам суддівського самоврядування (зокрема Раді суддів) права законодавчої ініціативи. В цілому підтримуємо таку ідею; водночас компетенція Ради суддів за важливістю поступається повноваженням Вищої ради юстиції. З огляду на множинність таких органів право законодавчої ініціативи має бути надано оновленому центральному органу суддівського самоврядування, яким нами вбачається реформована Вища рада юстиції.

У більшості держав світу кадрові повноваження Вищої ради юстиції (інших аналогічних органів) закінчуються на етапі формування та подання президенту (парламенту) відповідних пропозицій щодо призначення конкретних кандидатур. Таким чином, остаточне рішення залишається за

третьою особою. В даному контексті вигідно вирізняється законодавство Грузії, де нормативно закріплено принцип усунення представників виконавчої та законодавчої влади від процесу призначення (звільнення, переведення) суддів. Дана компетенція перебуває у повному віданні незалежного органу [169]. Тобто Вища рада юстиції (її структурні підрозділи) не формують подання про призначення (звільнення) з посад суддів парламенту та/чи президенту, як в інших державах, а самостійно, в межах власних повноважень здійснює дану правомочність. Відповідно, правовий статус Вищої ради юстиції Грузії як у частині формування складу, так і в частині реалізації компетенції певною мірою є еталоном для України, прикладом для наслідування та адаптації у вітчизняне законодавство.

У рамках міжнародних зобов'язань наша держава взяла на себе обов'язок забезпечити суддям всі умови і засоби необхідного виконання їх функцій і розгляду судових справ у розумні строки. Передусім ідеться про створення належних умов фінансування судової влади взагалі й органів суддівського самоврядування зокрема, а також належного кадрового забезпечення судової системи. У контексті цього індикатором незалежності суддів, відповідно до міжнародних стандартів, є обов'язкова участь представників судової влади у формуванні бюджету судової влади та у здійсненні контролю за використанням коштів [180, с. 12].

Дійсно, п. 1.8 Європейської хартії про закон «Про статус суддів» містить рекомендацію закріплення в законодавстві правової норми, що судді через своїх представників і через свої професійні організації беруть участь у прийнятті рішень, пов'язаних з управлінням судами і з визначенням їх коштів, а також з їх розподілом на загальнонаціональному та місцевому рівні. У тому ж порядку із суддями проводяться консультації щодо планів зміни законодавства про судоустрій та статус суддів, про визначення умов їх винагороди і соціального забезпечення [181]. Параграфами 33, 40 «Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки»

встановлюється, що кожна держава повинна виділяти судам достатньо ресурсів, приміщень та устаткування, щоб вони могли функціонувати відповідно до встановлених стандартів, ефективно працювати. При підготовці бюджету судової системи можуть проводитися консультації з радами суддів (де вони існують) або іншими незалежними органами влади, які відповідають за адміністрування судів, із суддями та/або професійними організаціями суддів [162].

Консультативна рада європейських суддів у своєму висновку № 2 також визнала, що фінансування судів тісно пов'язане з питанням незалежності суддів, оскільки воно визначає умови, в яких суди здійснюють свою роботу. І хоча рівень фінансування судів, який може дозволити собі кожна країна, належить до категорії політичних рішень, необхідно, щоб у системі, заснованій на поділі влади, завжди було забезпечено такий стан, щоб ні виконавчі, ні законодавчі органи не мали можливості чинити будь-який тиск на судові органи при розгляді їх бюджету. Рішення про виділення коштів судам повинні прийматися у суворій відповідності до принципу незалежності судової системи. Також Консультативна рада європейських суддів виступає за більш широке залучення самих судів у процес підготовки бюджету; акцентує увагу на важливості включення у процес прийняття парламентами бюджету судів процедури, що дозволяє враховувати думку самих судів [164].

Попри чисельні міжнародні, європейські рекомендації щодо потреби ширшого залучення представників суддівської спільноти до розгляду фінансування, ухвалення бюджету судової влади, вітчизняне законодавство прогресивними нормами похвалитися не може. Можна згадати хіба що повноваження Ради суддів визначати особу, уповноважену представляти бюджетні запити щодо фінансування судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи під час розгляду проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік або змін до нього (п. 5.3 ст. 131 Закону «Про судоустрій та статус суддів») [37]. Водночас

представлення бюджетного запиту жодним чином не пов'язано з прийняттям остаточної редакції документа урядом. За таких обставин, як правильно зазначають О. Лукаш та Д. Притика, Кабінет Міністрів України має монопольне право законодавчої ініціативи щодо розроблення проектів річних законів про Державний бюджет України і, користуючись цим, вносить на розгляд парламенту пропозиції щодо фінансування судової влади, визначені на власний розсуд, не беручи до уваги пропозиції судової влади щодо їх фінансування [182, с. 12-13]. Подібна практика не тільки не відповідає світовим стандартам прав органів суддівського самоврядування, а й зумовлює таке негативне явище, як хронічне недофінансування судів, закріплення в державному бюджеті обсягу видатків на утримання судової влади, який є значно меншим від реальних потреб здійснення правосуддя. Це примушує деякі суди (суддів) звертатися за підтримкою до місцевої влади, недержавних організацій, що, звичайно ж, негативно відбивається на забезпеченні дотримання конституційного принципу незалежності судової влади.

З даного приводу корисним є досвід Росії, де ще з 1999 року діє окремий закон «Про фінансування судів Російської Федерації». Так, ст. 2–5 даного нормативного акта закріплені засади фінансування судової гілки влади: 1) фінансування судів здійснюється в повному обсязі за відповідними статтями витрат бюджетної класифікації відповідно до закону про федеральний бюджет на відповідний фінансовий рік; 2) суди самостійно розпоряджаються коштами, виділеними на забезпечення їх діяльності; 3) зменшення розміру бюджетних коштів, виділених на фінансування судів у поточному фінансовому році або тих, що підлягають виділенню на черговий фінансовий рік, допускається лише зі згоди органів суддівського співтовариства: не більше ніж на 5 відсотків – за згодою Ради суддів Російської Федерації; більш ніж на 5 відсотків – тільки за згодою Всеросійського з'їзду суддів Російської Федерації; 4) фінансування судів здійснюється щомісяця рівними частками в розмірі однієї дванадцятої суми,

передбаченої на їх утримання Федеральним законом про федеральний бюджет на відповідний фінансовий рік; 5) якщо федеральний бюджет на поточний фінансовий рік не затверджений, суди фінансуються щомісяця в розмірі однієї дванадцятої суми, передбаченої на їх утримання Федеральним законом про федеральний бюджет на минулий рік; зазначені суми перераховуються до 10-го числа поточного місяця. У разі неперерахування (неповного перерахування коштів) їх списання з рахунку Головного управління федерального казначейства Міністерства фінансів Російської Федерації здійснюється в безакцептному (безспірному) порядку інкасовими дорученнями Конституційного Суду Російської Федерації, Верховного Суду Російської Федерації, Судового департаменту при Верховному Суді Російської Федерації; 6) уряд при розробці проекту федерального бюджету на черговий фінансовий рік у частині фінансування судів враховує в числі інших витрат витрати на матеріальне, соціальне забезпечення суддів, працівників апаратів судів з метою створення умов для здійснення правосуддя, забезпечення правового порядку і зміцнення державної влади; також уряд при виконанні федерального бюджету не може використовувати свої повноваження щодо скорочення витрат на фінансування судів Російської Федерації залежно від надходження коштів до доходної частини федерального бюджету [183].

Звичайно, розширення адміністративної компетенції органів суддівського самоврядування в частині участі в процесі розроблення та прийняття рішень, пов'язаних з фінансуванням судової влади (затвердженням кошторису видатків з бюджету), не обов'язково має пов'язуватися з прийняттям окремого закону з даного питання. Важливим є сам факт законодавчого закріплення подібних повноважень. Їх зміст, обсяг, порядок реалізації може бути предметом додаткових дискусій, в тому числі щодо імплементації позитивного російського досвіду – зменшення фінансування судів здійснюється лише за згоди представницьких судових органів; у разі затримки з перерахуванням коштів на фінансування судової

влади їх списання з казначейського рахунку здійснюється в безакцептному (безспірному) порядку інкасовими дорученнями Конституційного суду, Верховного суду, Державної судової адміністрації України. Також логічно надати зборам суддів право затверджувати кошторис відповідного суду та контролювати використання коштів, виділених на потреби суду.

Відповідно до статті 11 Загальної (універсальної) хартії суддів від 17 листопада 1999 р. процедура винесення дисциплінарних стягнень має бути організована так, щоб не підривати незалежність суддів, увага має звертатися тільки на об'єктивний розгляд справи по суті. Якщо дана процедура не відбувається іншим шляхом згідно зі встановленою та глибоко вкоріненою традицією, то має здійснюватися незалежним органом, що включає достатню кількість представників судової влади [179]. Таким чином, здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів також повинно перебувати в системі суддівського самоврядування; здійснюватися інституціями, більшість складу яких становлять обрані суддівською спільнотою представники.

В Україні дисциплінарні повноваження мають Вища кваліфікаційна комісія суддів та Вища рада юстиції, яких законодавець не відносить до організаційних форм суддівського самоврядування. Причому квота представництва судової влади в останньому органі є недостатньою – лише чотири члени з двадцяти. Наявність двох установ, що займаються дисциплінарними справами суддів, можливість оскарження їх правових актів у порядку адміністративного судочинства створює складну систему процедури притягнення судді до відповідальності (в тому числі звільнення з посади). Фактично спостерігаємо п'ять-шість різноманітних інстанцій, які мають відповідну компетенцію. У ході вдосконалення цих процесів можна використати досвід країн, які інтегрують органи суддівського самоврядування з дисциплінарними повноваженнями в судову систему країни.

Г.-О. Бартельс, президент суду федеральної землі Нижня Саксонія, аналізуючи забезпечення суддівської незалежності в Німеччині, звертає увагу

на судочинство в дисциплінарних справах щодо суддів, яке передбачає щонайменше дві інстанції, а якщо допускається касаційне оскарження – три. Так, у Нижній Саксонії дисциплінарний суд утворений як відповідний склад у Суді землі в місті Ганновер. Він складається з головуючого судді, одного постійного та одного непостійного члена. Усі члени суду мають бути призначеними безстроково професійними суддями і призначаються до його складу Президією Суду землі на трирічний термін. Другою інстанцією є Палата у справах суддівської служби, яка утворена у Вищому суді землі. Цей орган приймає рішення у складі головуючого, двох постійних і двох непостійних членів, що призначаються Президією Вищого суду землі. Рішення за касаційними скаргами, допустимість яких також законодавчо врегульована, приймає дисциплінарний суд на рівні Федерації, де він утворений як відповідний склад суду у Федеральному Верховному суді. Оскільки склад Президії обирається всіма суддями цього Суду землі, то призначення суддів до складу дисциплінарного суду розглядається як базисний демократичний захід, також спрямований на забезпечення суддівської незалежності [184]. Таким чином, німецький досвід може бути адаптований в Україні в частині вдосконалення дисциплінарних повноважень органів суддівського самоврядування, делегування такої компетенції окремим інституціям, інтегрованими в загальну судову систему.

На підставі аналізу світового досвіду адміністративно-правового забезпечення делегування управлінської компетенції органам суддівського самоврядування виділяємо такі новації, корисні для адаптації в Україні: 1) надання права законодавчої ініціативи оновленому центральному органу суддівського самоврядування, яким ми бачимо реформовану Вищу раду юстиції; 2) виключення з процесу призначення на посаду судді (звільнення з посади) представників виконавчої або законодавчої влади, повною мірою передання всього спектру повноважень у цій площині незалежному органу (як приклад можна навести Грузію); 3) розширення адміністративної компетенції органів суддівського самоврядування шляхом надання їм



реальної, а не номінальної можливості брати участь у прийнятті рішень щодо фінансування судів загальної юрисдикції; зокрема, з використанням російського досвіду доцільно законодавчо закріпити, що зменшення фінансування судів здійснюється лише за згоди представницьких судових органів; у разі затримки з перерахуванням коштів на фінансування судової влади їх списання з казначейського рахунку здійснюється в безакцептному (безспірному) порядку інкасовими дорученнями Конституційного суду, Верховного суду, Державної судової адміністрації України; 4) надати зборам суддів право затверджувати кошторис відповідного суду та контролювати використання коштів, виділених на потреби суду.

У ході дослідження міжнародного та зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення функціонування суддівського самоврядування виявлено ряд перспективних напрямків, інтеграція яких у вітчизняне законодавство сприятиме зростанню незалежності суддів. Актуальність та корисність запозичення такого зарубіжного досвіду підтверджується і тим фактом, що ряд новацій вже отримали законодавче втілення (можна згадати попереднє схвалення в лютому 2016 року змін до Конституції України в частині правосуддя). Водночас подібна трансформація забезпечення функціонування суддівського самоврядування має відбуватися системно, комплексно, в тому числі із закріпленням механізму реалізації рішень органів суддівського самоврядування, встановленням відповідальності за їх невиконання.

### **3.3. Підвищення ролі суддівського самоврядування у забезпеченні контролю за діяльністю судів в Україні**

Незалежність судової влади є конституційним принципом здійснення правосуддя, означає захист суддів від впливу, втручання з боку третіх осіб на виконання ними власних професійних обов'язків. Водночас дотримання,

гарантування цього принципу не означає відсутність механізму контролю за діяльністю судів в Україні. Причому функціональна дія цього механізму пов'язана не зі вказівками щодо розгляду конкретної справи, а з більш системними речами: кваліфікаційна оцінка діяльності суддів на предмет дотримання законодавства під час правосуддя, вжиття дисциплінарних заходів у разі виявлення порушень, звітування керівництва суду про свою роботу, створення (визначення штатної чисельності) судів і т.д.

Як бачимо, елементи зазначеного механізму безпосередньо на розгляд тієї чи іншої справи не впливають – це виключна прерогатива судів; поряд з цим створюється можливість моніторингу фактів порушення закону під час судочинства, аналітичного спостереження та узагальнення роботи суддів (керівництва суду) з подальшими прийняттям обов'язкових до виконання рішень. Фактично йдеться про реалізацію спеціально уповноваженими інституціями своїх контрольно-управлінських повноважень стосовно судової влади.

Атрибутами державного контролю, як зазначає Д.Ю. Шпенюв, виступають такі елементи: 1) суб'єкти здійснення та суб'єкти, за якими проводиться нагляд (межі їх контрольних повноважень, прав та обов'язки при здійсненні контролю, порядок, підстави проведення), визначені законодавством; 2) зміст контролю полягає у здійсненні дослідження, обліку, співставлення інформації в документах та інших джерелах, перевірці дій (рішень) підконтрольних суб'єктів з метою оцінки їх законності; 3) взаємини підконтрольних та контролюючих суб'єктів можуть характеризуватися, а можуть і не характеризуватися відносинами влади та підпорядкування; 4) наявність у контролюючих суб'єктів засобів примусового впливу на підконтрольних суб'єктів з метою припинення протиправної поведінки, скасування актів їх правотворчості, притягнення до одного з видів юридичної відповідальності за вчинені діяння [185, с. 439-440]. Справді, сукупність зазначених вище елементів формує організаційно-правову структурованість механізму здійснення контролю, в основі яких лежать певні правові засади

(принципи).

В юридичній літературі як принципи контролю, вказує О. Шоріна, трактують організаційні та правові основи організації та здійснення контролю, що забезпечують його результативність [186, с. 61]. У схожому ключі визначає принципи і В. Гаращук, під якими розуміє розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації та здійснення контролю, що забезпечують його результативність. Принципи поєднують в собі ознаки основи, базису контрольної діяльності, загальнообов'язкових правових вимог, фундаменту форми державного управління. Таке органічне поєднання свідчить про комплексний характер принципів контролю [187, с. 99]. Підтримуємо в цілому зазначені вище формулювання принципів контрольної діяльності; дійсно, вони відображають ті основні, визначальні характеристики, які відповідають за правильне функціонування механізму контролю, без яких останній не зміг би виконувати своє призначення, покладені на нього завдання.

У науці адміністративного права представлено багато критеріїв, відповідно до яких вченими відбувається здійснення класифікації контролю (нагляду). Наприклад, О.Ф. Андрійко такими вбачає: суб'єктів, що здійснюють контроль; характер контролю; обсяг контрольних повноважень; сфери контролю; характер відносин між суб'єктом контролю та підконтрольним об'єктом тощо [188, с. 25]. В.М. Плішкін види контролю виокремлює за формою, колом контрольованих видів діяльності, стадій розгляду контрольного питання. За першим критерієм наглядова діяльність здійснюється у вигляді безпосередньої перевірки, ознайомлення зі статистичною звітністю; ознайомлення з роботою підконтрольних органів шляхом виклику керівників і окремих виконавців для доповіді про виконання тих чи інших управлінських рішень; ознайомлення з діяльністю співробітників підконтрольних органів під час проведення різних нарад, інструктажів, зібрань; виявлення в матеріалах критичних виступів у пресі,

скарг та листів населення фактів про недоліки у роботі, урахування пропозицій щодо поліпшення їх діяльності. Залежно від кола підконтрольних видів діяльності можна виділити загальний та спеціальний контроль; від стадій розгляду – превентивний, активний та пасивний [189, с. 518-522].

Досить розширену класифікацію контрольно-наглядової діяльності запропонував В.А. Гомада у власному дисертаційному дослідженні, присвяченому питанням адміністративно-правового забезпечення управлінських процедур у судах України. Зокрема, вчений виділяє такі її різновиди: 1) залежно від сфери діяльності – загальна та спеціальна; 2) залежно від правовідносин, які виникають під час діяльності суду – внутрішня та зовнішня; 3) залежно від кількості осіб, які уповноважені проводити дану перевірку, – одноособова та колегіальна; 4) залежно від часу здійснення – постійна або тимчасова; 5) залежно від планування перевірок – планові та позапланові, 6) залежно від етапу, на якому здійснюється перевірка, – поточна, попередня та подальша [83, с. 118-119]. Більшість критеріїв зазначеної класифікації, видів контрольно-наглядової діяльності, з урахуванням певних особливостей, можна перенести і на сферу контролю за діяльністю судів в Україні.

Контроль за службою суддів – це регламентований Конституцією та законами України вид державно-управлінської діяльності суб'єктів державної влади, органів суддівського самоврядування, голів судів та інших суб'єктів, зміст якої складає система послідовних, взаємопов'язаних та узгоджених дій, що реалізуються у формі дослідження, вивчення, перевірки, аналізу судових документів, інших джерел інформації з метою їх оцінки на предмет законності з можливістю застосування до суддів заходів дисциплінарного впливу в межах дотримання принципу незалежності судді, недопущення будь-якого незаконного впливу на нього [185, с. 440]. Таким чином, здійснення контрольно-наглядових процедур у судах відбувається через функціонування спеціально уповноважених на це органів (посадових осіб), сутність якого полягає у постійному спостереженні, щоб усі дії судді

відповідали нормам права, а факти протиправної поведінки були відсутні. У разі виявлення недоліків у роботі чи навіть правопорушень зазначені органи мають повноваження для застосування заходів державного впливу у вигляді припинення певної діяльності, відсторонення судді від виконання службових завдань, накладання дисциплінарного стягнення тощо [190, с. 45]. Отже, контроль за діяльністю суддів, роботою судів полягає в певних систематичних спостереженнях, збиранні та аналізі інформації, спрямованих на з'ясування фактичного дотримання законодавства під час здійснення правосуддя, визначення недоліків у роботі, прийняття відповідних управлінських рішень щодо їх виправлення та недопущення в майбутньому.

П.І. Каблак, Голова Апеляційного суду Львівської області, розмірковуючи над проблемою ефективності контролю судової влади, доводить, що запорукою її досягнення є дотримання ряду принципових вимог. До них належать такі: а) контроль повинен бути об'єктивним та неупередженим, передбачати врахування як позитивних, так і негативних аспектів роботи суду, висновки повинні ґрунтуватися на конкретних фактах та виявляти реальний стан справ; б) контроль передбачає відкритість та прозорість – це основні вимоги до ефективності державної влади; в) контроль має бути публічним та гласним, що передбачає доведення отриманої підсумкової інформації, результатів контролю до громадськості та зацікавлених осіб; г) контроль повинен бути обґрунтованим та цілеспрямованим; необхідне законодавче визначення підстав, за яких можуть здійснюватися будь-які контрольні дії, та сфери функціонування судів, де такий контроль може мати місце, – щоб не перейти відповідної межі, коли контроль перетвориться на втручання в діяльність судових органів; д) науковість та професіоналізм при здійсненні контролю, що дозволить уникнути можливих зловживань, забезпечить детальну, фахову оцінку роботи судді та прийнятих ним правозастосовних актів [191]. Хоча більшість із зазначених вимог стосується будь-якого виду контрольної діяльності, проте актуальність їх дотримання в контексті нагляду за діяльністю судів

виявляється найбільш яскраво. Це пов'язано з потребою законодавчого оформлення оптимального механізму співвідношення контрольно-наглядових функцій з непорушністю конституційного принципу незалежності суддів.

Традиційно в юридичній літературі класифікація контролю за судами та суддями здійснюється залежно від суб'єкта такого контролю – чи це внутрішні, чи зовнішні щодо судової влади органи (посадові особи). У контексті предмета нашого дослідження інтерес передусім становить саме внутрішній контроль, який здійснюється, зокрема, органами суддівського самоврядування.

Як зазначає О.М. Коротун, контроль суддівського самоврядування у сфері судового управління в Україні – це передбачений законами України вид діяльності органів суддівського самоврядування та утворених вищими органами суддівського самоврядування контрольних органів, який полягає в одержанні інформації, її аналізі, здійсненні у визначених законом формах реагування задля запобігання та припинення порушення Конституції, законів України. Такий контроль є частиною цілісного механізму державного контролю та одним із видів діяльності судового управління у демократичному суспільстві, покликаний не лише забезпечувати додержання законності у сфері правосуддя, а й своєчасно інформувати суспільство про проблеми та кризові явища в даній сфері [33]. Також наголошується потреба розмежування контролю, який здійснюють органи суддівського самоврядування, залежно від формулювання правової норми, яка визначає підстави його проведення. В одному випадку йдеться про обов'язковість контролю, в іншому – передбачається його здійснення за ініціативи суб'єкта проведення. У такий спосіб виділяють обов'язковий та ініціативний контроль.

У попередніх підрозділах нашого дисертаційного дослідження ми вже частково характеризували контрольно-наглядові функції органів суддівського самоврядування як елемент їхньої адміністративно-правової

компетенції; звертали увагу на різні проблемні аспекти, які виникають в процесі реалізації такої компетенції. Відповідно, залишається актуальним питання вдосконалення структури та повноважень цих органів, підвищення ролі суддівського самоврядування у забезпеченні контролю за діяльністю судів в Україні.

О.М. Остапенко вважає за необхідне виділяти два напрямки контролю за діяльністю судів: 1) контроль за діяльністю судів з незалежної організації поза процесуальними правовідносинами; 2) контроль судів за належним здійсненням процесуальних правовідносин [192, с. 241]. У дещо видозміненому форматі подібні напрямки будуть використані нами при напрацюванні шляхів зростання ролі органів суддівського самоврядування в контрольно-управлінській діяльності стосовно суддів. На нашу думку, такого зростання можна досягти лише завдяки системному поєднанню змін у правовому статусі, порядку формування інституцій з контрольними повноваженнями, а також розширення, вдосконалення наданих їм повноважень.

02 лютого 2016 р. Верховною Радою України було ухвалено Проект Постанови про попереднє схвалення доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). Зокрема, Основний Закон держави пропонується доповнити статтею 130-1 «Для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до закону діє суддівське самоврядування». Також у статті 131 передбачається, що відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів [193]. Закріплення категорії на конституційному рівні однозначно сприятиме зростанню впливу, підвищенню ролі суддівського самоврядування при вирішенні питань діяльності суду. У той же час сама дефініція поняття є недосконалою, адже знову пропонується нормативно

зафіксувати викривлене розуміння суддівського самоврядування не як можливості його органів змістовно впливати на прийняття важливих рішень щодо функціонування суду (зокрема, добір суддів, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності), а як своєї «профспілки», додатку до судових органів, які опікуються здебільшого внутрішніми питаннями життя суду, соціальним забезпеченням суддів, захистом їх професійних інтересів.

За такого стану речей складно говорити про те, що конституційні зміни сприятимуть підвищенню ролі органів суддівського самоврядування у забезпеченні контролю за судами. Фактично ключові контрольні-наглядові повноваження передані Вищій раді правосуддя та чітко не визначеним «органам та установам в системі правосуддя», які утворюються на підставі конституційних законів, що мають бути прийняті в майбутньому. Таким чином, відсутність у Конституції переліку органів суддівського самоврядування, організаційна роз'єднаність Вищої ради правосуддя та спеціально утворених установ, які займатимуться добором, професійною підготовкою, оцінкою суддів, розглядом справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, знову відновить актуальність питання розбалансованості, надмірної розгалуженості, запутаності, складності системи судового управління, винесення важливих контрольних-наглядових функцій за судами поза межі суддівського самоврядування.

Згадувана вже нами Вища рада правосуддя є видозміненим варіантом Вищої ради юстиції. Згідно з конституційними новаціями, даний орган складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох призначає Президент України, двох обирає Верховна Рада України, двох – з'їзд адвокатів України, двох – всеукраїнська конференція прокурорів, двох – з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою. Вища рада правосуддя набуває повноважень за умови обрання (призначення) щонайменше п'ятнадцяти її членів, серед яких більшість становлять судді;



порядок обрання (призначення) на посади визначається законом [193]. Знову ж таки, як і у випадку з суддівським самоврядування, нові засади формування даного органу є не зовсім однозначними.

З одного боку, кроком до європейських стандартів є реалізація принципу, за яким більшість складу Вищої ради правосуддя становлять судді, обрані самими суддями. З іншого – призначення чотирьох членів залишається політичним (по дві особи призначають президент та парламент), тобто зберігається політичний вплив на Вищу раду правосуддя. Також суперечливим є збереження права Всеукраїнської конференції прокурорів призначати двох членів ради. Так, п. 114 мотивувальної частини рішення Європейського суду з прав людини «Олександр Волков проти України» висловлена позиція щодо неприйнятності такого права прокурорів, оскільки це може мати залякувальний ефект та сприйматися суддями як потенційна загроза; створюється ризик того, що у таких справах судді не діятимуть безсторонньо або що прокурори будуть заангажовані щодо тих суддів, чії рішення вони не схвалюють [194]. На нашу думку, з метою забезпечення незалежності Вищої ради правосуддя до її складу не повинні входити представники президента, Верховної Ради та прокуратори; логічніше надати членство особам, що репрезентують громадські організації, фахівцям у галузі права.

Оновленими перехідними положеннями Конституції передбачається, що до обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя цей орган діє у складі членів Вищої ради юстиції протягом строку їх повноважень, які не можуть тривати довше, ніж до 30 квітня 2019 року; до цього часу має бути повністю сформований новий склад Вищої ради правосуддя. Прикінцевими та перехідними положеннями законопроекту про внесення змін до Конституції передбачається обов'язок з'їзду суддів України обрати трьох членів Вищої ради правосуддя не пізніше трьох місяців після набрання чинності відповідним законом, що регулює діяльність Вищої ради правосуддя.

Проаналізовані нами правові положення законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) в частині правового статусу, порядку формування органів суддівського самоврядування засвідчили практично повну відсутність прогресу щодо зростання ролі суддівського самоврядування у процесі контролю за судами. У зв'язку з цим все ще потребує нормативної розробки та адміністративно-правового забезпечення система суддівського самоврядування, включення до її складу органів з контрольно-наглядовими повноваженнями.

Взагалі, розкриваючи питання підвищення ролі суддівського самоврядування в контролі (нагляді) за судами, потрібно вказати, що значною мірою зростання такої ролі прямо пов'язано з підвищенням авторитету самих органів суддівського самоврядування, прозорістю, відкритістю, ефективністю та результативністю їх роботи. У даному аспекті можна згадати пропозиції щодо розвитку Ради суддів України на 2015–2017 роки, запропоновані секцією суддів Асоціації правників України. Спеціалістами пропонуються такі напрямки розвитку: 1) надати більші повноваження комітетам, делегувати їм право приймати рішення від імені Ради з певних питань; 2) закріпити членів Ради за регіонами; кожен член ради – представник Ради у регіоні; зробити в кожній області Судову раду регіону з активних суддів, делегувати їм частину повноважень Ради (децентралізація); 3) створити секції Ради за спеціалізацією (загальну, кримінальну, адміністративну, господарську) для координації вирішення проблем судів певної спеціалізації; 4) створити дорадчий орган – Раду з питань судового адміністрування, до якої залучити голів апеляційних судів усіх видів юрисдикції, що забезпечить зв'язок між РСУ та регіонами; 5) налагодити роботу з професійною громадськістю, створити при Раді суддів консультативно-дорадчий орган – громадську Раду; 6) посилювати базовий рівень самоврядування – збори суддів (члени Ради мають брати участь у зборах суддів місцевих, апеляційних та вищих судів за рішенням Ради або за запрошенням відповідних зборів); проводити добір і просування суддів, які

бажають брати участь у публічних заходах і займатись суддівським самоврядуванням (готувати зміну) [195]. Якщо стосовно структури можуть проводитися додаткові дискусії щодо формату, обсягу додаткових повноважень внутрішніх підрозділів ради, то беззаперечним пріоритетом, на нашу думку, є якомога ширше залучення громадськості до роботи Ради суддів. Причому не тільки в рамках створення консультативно-дорадчого органу, а й шляхом включення на тимчасовій основі (на 4–5 років) громадських активістів до складу самої ради. Звичайно, навряд чи судді раді будуть бачити у вищому органі суддівського самоврядування експертів з незалежною позицією. Проте якщо ставиться мета реального контролю за функціонуванням судової системи, підвищення її ефективності, а не обмеження в роботі формальностями, питаннями соціального та правового захисту суддів, то таке нововведення, на нашу думку, повністю себе виправдає.

Згідно із соціологічними дослідженнями Центру Разумкова, повністю довіряє судовій владі 1,1 % респондентів; частково – 9,5 %; зовсім не довіряють 45,4 %; скоріше не довіряють 36 % [196]. Такі катастрофічні результати довіри до судової влади ставлять під сумнів можливість, бажання реалізації органами суддівського самоврядування в нинішніх українських реаліях своєї адміністративної компетенції (прикладом правового нігілізму може слугувати вже згадуване нами небажання Ради суддів виконати закони та звільнити Голову Державної судової адміністрації).

З урахуванням європейського та світового досвіду Вища рада юстиції (Вища рада правосуддя) повинна посідати центральне місце в системі органів суддівського самоврядування. Водночас навіть після набуття чинності змінами до Конституції, формування її складу відповідно до нових критеріїв (чисельної більшості суддів), питання ефективності здійснення нею контрольно-наглядових повноважень залишається відкритим. Як зазначає Л. Шутко, подібна ситуація мала місце в судовій системі Словаччини. Там також створили відповідальну за формування суддівського корпусу Судову

раду, яка складалася з більшості суддів, обраних суддями. Проте очищення суддівського корпусу не проводили, тому кругова порука, корупція і боротьба з опонентами стали визначальними у роботі цього органу. Мабуть, так тривало б і надалі, якби у ситуацію не втрутилися іноземні послы. Вони почали відвідувати засідання Судової ради, де вирішувалися питання притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Згодом законодавці постановили відкрити всі рішення Судової ради і надати вільний доступ до матеріалів щодо суддів. Також суддів зобов'язали оприлюднювати не лише свої майнові декларації, а й родинні зв'язки у судовій системі. Це їм дуже не сподобалося. Тому вони намагалися своїми конституційними скаргами гальмувати запровадження таких новацій [197]. На жаль, проведена паралель вже має схожість з Україною: варто лише згадати конституційне подання Верховного суду щодо неконституційності процедури очищення влади стосовно суддів, численні судові рішення про поновлення на посадах люстрованих посадовців, блокування судовими рішеннями формування нового складу Вищої ради юстиції, переобрання зборами суддів 80 % колишніх очільників судів і т. д.

Отже, судова система не здатна самотійно, еволюційно очиститися. І органи, які мають контрольно-наглядові повноваження у сфері судового управління, лише підтверджують такий стан справ, не здатні (не мають бажання) до кардинальних змін. У зв'язку з цим в експертних колах обговорюється доцільність формування на конкурсних засадах нового судового корпусу. Зокрема, представники Центру політико-правових реформ, Реанімаційного пакету реформ, Української правничої фундації, Transparency International Україна та інших об'єднань, науковців, експертів підписали Меморандум про необхідність повного оновлення суддівського корпусу. Меморандумом констатовано, що у разі втілення змін до Конституції за європейськими стандартами, відповідно до яких питання кар'єри судді мають бути передані від політичних органів до Вищої ради юстиції, що повинна складатися щонайменше наполовину із суддів, обраних суддями, існує

загроза консервування суддівського корпусу, пов'язаної круговою порукою. А вже за формування суддівського корпусу відповідатимуть члени Вищої ради юстиції, обрані діючими суддями, які не мають довіри. Механізми люстрації та переатестації, які передбачені чинними законами, не змогли і не зможуть забезпечити повноцінне оздоровлення суддівського корпусу в Україні через протидію, саботаж, нівелювання їх практикою. За таких обставин добір на суддівські посади має провести незалежна спеціальна тимчасова комісія, що складатиметься із суддів у відставці, правозахисників, правників з діаспори, що мають бездоганну репутацію і поважний досвід [198].

Повністю підтримуємо окреслений вище механізм. Як приклад для наслідування можна навести Боснію та Герцеговину, де на початку 2000-х років були внесені зміни в Конституцію щодо обмеження на час перехідного періоду принципу незмінності суддів. З метою об'єктивності, неупередженості процесу призначення нових суддів було створено Незалежну суддівську комісію, до складу якої увійшли представники місцевої влади, міжнародні експерти, судді з інших країн. До конкурсу на всі суддівські посади були допущені всі бажаючі, які відповідали кваліфікаційним вимогам. За підсумками роботи комісії частина старих суддів не змогли підтвердити свій статус; п'яту частину суддівських посад отримали нові люди.

Таким чином, можемо дійти дещо парадоксального висновку. Запорукою підвищення роду суддівського самоврядування у забезпеченні контролю діяльності суддів є тимчасове обмеження їх адміністративної компетенції в частині добору (призначення, звільнення) суддів, тимчасова передача цих функцій незалежному органу. А вже лише після «перезавантаження» судової влади так само «перезавантажаться» і органи, що здійснюють судове управління. Лише після такої трансформації створяться умови для реальної, об'єктивної, а не формальної та вибіркової контрольної-наглядової діяльності за судами та суддями.

Досліджуючи питання розширення адміністративної компетенції органів суддівського самоврядування як складової їх впливу на судову владу, контролю за судами та суддями, перш за все, як і в випадку конституційного закріплення поняття суддівського самоврядування, потребує законодавчого переосмислення саме призначення, роль самоврядування у процесі здійснення правосуддя. Щоб ішлося про виконання контрольних та управлінських функцій, а не забезпечення соціального та правового захисту суддів, останнє має здійснювати держава, а не орган суддівського самоврядування. Логічним нормативним результатом такого переосмислення є законодавче віднесення Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії (аналогів цих органів після конституційних змін) до системи суддівського самоврядування, виокремлення ключової функції саме адміністративних повноважень цих інституцій.

Одним з юридично значимих наслідків контрольної діяльності органів суддівського самоврядування є застосування до суддів різних заходів дисциплінарного впливу. Також елементи контролю за діяльністю судів в Україні має процес призначення суддів, ухвалення рішення про їх затримання, відсторонення від здійснення правосуддя. Як зазначає І.В. Назаров, предмет контрольної діяльності Вищої ради юстиції, за чинним законодавством, становить: а) рівень знань та професійної підготовки кандидатів у судді, ступінь їх професійної придатності до здійснення функцій судової влади; б) діяльність кваліфікаційної комісії щодо проведення кваліфікаційних іспитів, здійснення дисциплінарного провадження; в) відповідність суддів їх високому статусу, належне виконання ними своїх посадових обов'язків, дотримання присяги; г) правомірність притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників суду та прокуратури [199, с. 27].

Дійсно, згідно зі ст. 131 Конституції України до відання Вищої ради юстиції належать питання внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад; прийняття рішення стосовно

порушення судьями і прокурорами вимог щодо несумісності; здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів [36]. Відповідно до проекту нової редакції статей 125, 130, 131 Конституції України, до повноважень Вищої ради правосуддя належать: 1) внесення подання про призначення судді на посаду; 2) ухвалення рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; 3) розгляд скарг на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; 4) ухвалення рішення про звільнення судді з посади; 5) надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою; 6) ухвалення рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; 7) подання пропозицій щодо розміру видатків на забезпечення фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, які повинні бути враховані при прийнятті Державного бюджету України; 8) проведення консультацій з президентом стосовно утворення, ліквідації та реорганізації судів, лише після проведення яких президент має право подати відповідний законопроект до Верховної Ради [193]. Як бачимо, присутня спроба розширення контрольних повноважень Вищої ради юстиції (Вищої ради правосуддя); поряд із цим хочемо висловити деякі застереження.

Зокрема, передбачається відстрочення набуття окремих повноважень. Утворення, ліквідація та реорганізація судів здійснюється особисто Президентом України до впровадження нового адміністративно-територіального устрою (відповідно до змін до Конституції України щодо децентралізації влади), але не довше ніж до 31 грудня 2017 року. Також упродовж двох років за Президентом залишається компетенція переведення судді з одного суду до іншого (Вища рада правосуддя готує лише подання).

З метою врегулювання процесу усунення парламенту від процедури призначення суддів передбачається передача Верховною Радою протягом

30 днів з дня набрання чинності змін до Конституції подань Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та відповідних документів про обрання суддів безстроково, які не були розглянуті, до Вищої ради правосуддя для розгляду питання про призначення судді на посаду. Також до Вищої ради юстиції передаються матеріали та нерозглянуті подання про призначення суддів строком на п'ять років для вирішення питання по суті. При формулюванні положень правових норм законопроекту змін до Конституції, на жаль, не були враховані пропозиції численних експертів та міжнародних організацій щодо потреби повної деполітизації процедури призначення суддів шляхом передачі відповідної функції Вищій раді правосуддя.

Як справедливо зазначають члени Асоціації правників України, законопроектом запроваджується, навіть у менш зобов'язуючій для президента України формі, запропонований раніше підхід (законопроект реєстр. № 2522а, який був відхилений парламентом у 2014 році). Натомість позицію з цього питання щодо призначення суддів Вищою радою юстиції, підтриману 156 народними депутатами України, не враховано. Хоча така позиція була свого часу схвалена Венеціанською Комісією. Не зроблено й спробу зробити право Президента України дійсно «церемоніальним». Зокрема, не враховано позицію Венеціанської Комісії щодо «зобов'язуючого» (binding) характеру подання Вищої Ради правосуддя. Пропоноване положення не встановлює і строку, протягом якого Глава держави має призначити відповідного суддю на посаду [200]. Таким чином, у майбутньому зберігається ризик політичного впливу голови держави на формування складу суддівського корпусу; функція контролю за судами в частині призначення суддів досі перебуває в спільному віданні президента та органу судового управління.

Повертаючись до настання юридично значимих наслідків контролю, здійснюваного органами судового управління у вигляді притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, зазначимо, що відповідна компетенція



щодо суддів апеляційних та місцевих судів делегована Вищій кваліфікаційній комісії. Відповідно до ст. 101 Закону «Про судоустрій та статус суддів» до повноважень даного органу належить виконання таких функцій: 1) ведення обліку даних про кількість посад суддів у судах загальної юрисдикції, у тому числі вакантних; 2) проведення добору кандидатів для призначення на посаду судді вперше, у тому числі приймання кваліфікаційного іспиту; 3) внесення до Вищої ради юстиції рекомендації про призначення кандидата на посаду судді для подальшого внесення відповідного подання Президентові України; 4) надання рекомендації (відмова в її наданні) про обрання на посаду судді безстроково; 5) внесення подання про переведення судді; 6) визначення потреби у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України; 7) затвердження порядку проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді; 8) проведення кваліфікаційного оцінювання суддів; 9) прийняття рішення про відсторонення судді від посади у зв'язку із притягненням до кримінальної відповідальності на підставі подання Генерального прокурора; 10) прийняття рішення за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав застосування дисциплінарного стягнення до суддів місцевих та апеляційних судів тощо [37].

У переглянutoму варіанті Конституції України за Вищою радою правосуддя пропонується залишити лише перегляд рішень про застосування заходів дисциплінарного впливу. Натомість всі інші дисциплінарні повноваження, а також добір суддів, їх оцінювання, професійну підготовку, як ми вже зазначали, передають спеціально утвореним органам та установам у системі правосуддя. У зв'язку з відсутністю в Конституції критеріїв формування складу таких органів (передбачається це зробити в наступних законах) залишається неврегульованим питання гарантій їх незалежності, зокрема, чи буде збережена квота суддівської спільноти у вигляді більшості складу такого органу. Таким чином, зосередження значної частини

дисциплінарних повноважень у компетенції інституції, склад якої буде формуватися за невідомими на даний час критеріями, не дозволяє дійти однозначного висновку про її віднесення (пряме чи опосередковане) до органів суддівського самоврядування та про те, чи сприятиме подібне переформатування зростанню ефективності контролю цих органів за діяльністю судів.

До загальновизнаних принципів здійснення правосуддя належить прийняття рішення судді на власний розсуд, відсутність зобов'язань пояснювати логіку (аргументи) прийнятого рішення перед учасниками судового процесу. На жаль, в українських реаліях реалізація цього принципу має дещо деформований характер, характеризується непоодинокими фактами прийняття відверто неправосудних рішень; причому найбільше покарання для недобросовісного судді, яке може відбутись, – це звільнення з посади. Про відшкодування заподіяних стороні протиправними суддівським діями збитків навіть не йдеться.

Відповідно до п. 67 «Рекомендації CM/Res (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки» від 17 листопада 2010 р. лише держава може домагатися цивільної відповідальності судді, подавши скаргу до суду у разі, коли цей суддя повинен був присудити компенсацію [162]. Пунктами 1.3, 5.2 Європейської хартії про закон «Про статус суддів» передбачається, що компенсація за шкоду, завдану неправомірно внаслідок рішення або поведінки судді під час виконання ним своїх обов'язків, гарантується державою. У Законі може бути передбачено право держави вимагати від судді в судовому порядку відшкодування таких витрат, але не більше встановлених розмірів, у разі грубого умисного порушення правил, що регулюють виконання суддівських обов'язків. Пред'явлення позову до відповідного суду допускається за попереднім погодженням з незалежним органом, більшість в якому становлять судді, обрані самими суддями [181].

Отже, з використанням в тому числі рекомендацій міжнародних

правових актів вважаємо суттєвим фактором підвищення контролю за діяльністю судів України законодавче запровадження механізму притягнення суддів до майнової відповідальності за завдані власними неправосудними рішеннями збитки третім особам. При цьому компетенція погодження такого позову делегується органу судового управління (це може бути, наприклад, Вища кваліфікаційна комісія суддів або Рада суддів України). Проте знову ж таки підкреслимо, що практичне значення у додатковому наданні такого адміністративного повноваження матиме сенс лише після «перезавантаження» судової влади, інакше воно перетвориться виключно на формальність або боротьбу з негодними суддями.

У ході проведеного дослідження нами розглянуто різні аспекти, напрямки підвищення ролі суддівського самоврядування у забезпеченні контролю за діяльністю судів в Україні. Значною мірою вони переплітаються з виокремленими нами раніше перспективним напрямками впровадження в Україні зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення функціонування суддівського самоврядування. Зокрема, йдеться про потребу змістовного, сутнісного переосмислення самої категорії суддівського самоврядування, законодавчого віднесення Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії (аналогів цих органів після конституційних змін) до системи суддівського самоврядування, виокремлення ключової функції саме адміністративних повноважень цих інституцій; наділення їх правом самостійно призначати суддів.

Як би це парадоксально не звучало, але запорукою підвищення ролі суддівського самоврядування у забезпеченні контролю діяльності суддів є тимчасове, повторимо, ми вважаємо обмеження їх адміністративної компетенції в частині добору (призначення, звільнення) суддів, тимчасову передачу цих функцій незалежному органу. Тільки «перезавантаження» судової влади сприятиме «перезавантаженню» органів, що здійснюють судове управління. Лише після такої трансформації створяться умови для реальної, а не формальної контрольної-наглядової діяльності за судами та

суддями. У тому числі в рамках такого контролю буде надаватися згода на стягнення із суддів в позовному провадженні заподіяних збитків третім особам внаслідок ухвалення неправосудних рішень. Сукупність зазначених вище елементів, їх якнайшвидша реалізація сприятиме не тільки реальному зростанню ролі суддівського самоврядування у забезпеченні контролю за судами, а й підвищуватиме довіру суспільства до ефективності самого правосуддя, що є невід'ємним атрибутом правової держави, стандартів якої прагне досягнути і Україна.

### **Висновки до розділу 3**

1. Виділено дві групи принципових проблем, пов'язаних з недоліками адміністративно-правового забезпечення здійснення суддівського самоврядування. Перша пов'язана з правовим статусом органів суддівського самоврядування (питання досконалості структури та організаційних форм, вплив політичних факторів на функціонування, випадки невиконання своїх прямих обов'язків); друга – з обсягом та механізмом реалізації адміністративно-правової компетенції (достатність повноважень для вирішення покладених на них функцій, відсутність механізму забезпечення виконання рішень та їх оскарження, відсутність можливості впливати на добір та кар'єру суддів тощо).

2. Спостерігаються факти втручання органів суддівського самоврядування в загальносуспільні процеси, при цьому не демонструється готовність визнати численні факти прийняття неправосудних рішень задля політичної потреби та боротися з цим явищем, в тому числі через люстраційну процедуру. У зв'язку з цим на перший план виходять не стільки недоліки адміністративно-правового забезпечення здійснення суддівського самоврядування, скільки неготовність судової системи подолати «корпоративну солідарність» та об'єктивно реагувати на процеси, в тому

числі негативні, що відбуваються у сфері правосуддя.

3. Законодавчі проблеми визначення адміністративно-правового статусу органів суддівського самоврядування (наділення їх владною компетенцією та відсутність норми про можливість оскарження рішень, які ними приймаються) призводять до правових колізій та конфліктних ситуацій, розгляду судами адміністративної юрисдикції питань законності таких рішень. З одного боку, збори суддів та з'їзд суддів приймають управлінські рішення і, відповідно, підпадають під адміністративну юрисдикцію. З іншого – вони по суті є зібраннями, а не постійно діючими органами, не мають статусу юридичної особи, суперечливою є їх можливість виступати відповідачами у справі. Аргумент адміністративного суду, що статус Ради суддів як вищого органу суддівського самоврядування у перервах між з'їздами суддів наділяє її правомочністю виступати відповідачем у справі, також є неоднозначним. Зокрема, залишається відкритим питання, чи подібне «представництво» стосується лише з'їду суддів, чи також і зборів суддів.

4. Виконання європейських стандартів незалежності суддів потребує деяких змін у структурі суддівського самоврядування в Україні: 1) перегляду кількості організаційно-правових форм, розширення їх адміністративної компетенції; 2) включення Вищої Ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів до системи суддівського самоврядування; 3) закріплення на законодавчому рівні положення, що не менше половини складу Вищої ради юстиції мають становити судді, обрані самими суддями.

5. Виокремлено такі елементи зарубіжного досвіду регулювання правового статусу, структури та порядку формування органів суддівського самоврядування (органів, яким делеговані відповідні управлінські функції), придатні для провадження в Україні: 1) вдосконалення самого визначення поняття «суддівське самоврядування» з використанням литовського та молдовського досвіду; зокрема, заслуговує на увагу відсутність штучного обмеження кола питань, що можуть бути вирішені лише у сфері «внутрішньої діяльності судів», положення про відповідальність за власні дії,

здійснені у процесі реалізації адміністративної компетенції; 2) формування незалежних органів, які мають повноваження добору суддів, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності за принципом включення до їх складу не менше половини суддів, які обираються самими суддями (за прикладом Польщі, Грузії, Молдови, Італії, США та багатьох інших країн); 3) включення органів, які мають дисциплінарні повноваження стосовно суддів, до системи суддівського самоврядування (опосередковано – за прикладом Білорусії та Росії); 4) інституційна незалежність Вищої Ради юстиції, повнота повноважень – можливість приймати остаточні рішення, а не лише вносити подання (рекомендації) президенту або парламенту з певного питання; 5) зменшення кількості органів суддівського самоврядування шляхом створення одного головного органу, у структурі якого функціонують різні підрозділи, діяльність котрих присвячена реалізації тієї чи іншої адміністративної компетенції (досвід США).

6. Виділено такі елементи світового досвіду адміністративно-правового забезпечення управлінської компетенції органів суддівського самоврядування, корисні для адаптації в Україні: 1) надання права законодавчої ініціативи оновленому центральному органу суддівського самоврядування, яким ми вбачаємо реформовану Вищу раду юстиції; 2) виключення з процесу призначення на посаду судді (звільнення з посади) представників виконавчої або законодавчої влади, повною мірою передання всього спектру повноважень у цій площині незалежному органу (як приклад можна навести Грузію); 3) розширення адміністративної компетенції органів суддівського самоврядування шляхом надання їм реальної, а не номінальної можливості брати участь у прийнятті рішень щодо фінансування судів загальної юрисдикції; зокрема, з використанням російського досвіду доцільно законодавчо закріпити, що зменшення фінансування судів здійснюється лише за згоди представницьких судових органів; у разі затримки з перерахуванням коштів на фінансування судової влади їх списання з казначейського рахунку здійснюється в безкапцептному

(безспірному) порядку інкасовими дорученнями Конституційного суду, Верховного суду, Державної судової адміністрації України; 4) надання зборам суддів права затверджувати кошторис відповідного суду та контролювати використання коштів, виділених на потреби суду.

7. Контроль за діяльністю суддів, роботою судів полягає в певних систематичних спостереженнях, збиранні та аналізі інформації, спрямованих на з'ясування фактичного дотримання законодавства під час здійснення правосуддя, визначення недоліків у роботі, прийняття відповідних управлінських рішень щодо виправлення та недопущення в майбутньому. Елементи зазначеного механізму безпосередньо на розгляд тієї чи іншої справи не впливають – це виключна прерогатива судів; поряд з цим створюється можливість моніторингу фактів порушення закону під час судочинства, аналітичного спостереження та узагальнення роботи суддів (керівництва суду) з подальшими прийняттям обов'язкових до виконання рішень.

8. У ході проведеного дослідження розглянуто різні аспекти, напрямки підвищення ролі суддівського самоврядування у забезпеченні контролю за діяльністю судів в Україні. Значною мірою вони переплітаються з виокремленими нами раніше перспективним напрямками впровадження в Україні зарубіжного досвіду. Зокрема, йдеться про потребу змістовного, сутнісного переосмислення самої категорії суддівського самоврядування, законодавчого віднесення Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії (аналогів цих органів після конституційних змін) до системи суддівського самоврядування, виокремлення ключової функції саме адміністративних повноважень цих інституцій; наділення їх правом самостійно призначати суддів.

9. Проаналізовані правові положення законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) в частині правового статусу, порядку формування органів суддівського самоврядування засвідчили практично повну відсутність прогресу щодо зростання ролі суддівського самоврядування у процесі контролю за судами. У зв'язку з цим все ще потребує нормативної розробки та адміністративно-правового забезпечення

система суддівського самоврядування, включення до її складу органів з контрольно-наглядовими повноваженнями. Логічним нормативним результатом такого переосмислення є законодавче віднесення Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії (аналогів цих органів після конституційних змін) до системи суддівського самоврядування, виокремлення ключової функції саме адміністративних повноважень цих інституцій.

10. Розкриваючи питання підвищення ролі суддівського самоврядування в контролі (нагляді) за судами, потрібно вказати, що значною мірою зростання такої ролі прямо пов'язано з підвищенням авторитету самих органів суддівського самоврядування, прозорістю, відкритістю, ефективністю та результативністю їх роботи. Як би це парадоксально не звучало, але запорукою підвищення ролі суддівського самоврядування у забезпеченні контролю діяльності суддів є тимчасове обмеження їх адміністративної компетенції в частині добору (призначення, звільнення) суддів, тимчасова передача цих функцій незалежному органу (як від законодавчої та виконавчої, так і судової влади). Адже лише після «перезавантаження» судової влади так само «перезавантажаться» і органи, що здійснюють судове управління. Лише після такої трансформації створяться умови для реальної, об'єктивної, а не формальної та вибіркової контрольно-наглядової діяльності за судами та суддями.

11. Вважаємо суттєвим фактором підвищення контролю за діяльністю судів України законодавче запровадження механізму притягнення суддів до майнової відповідальності за завдані власними неправосудними рішеннями збитки третім особам. При цьому компетенція погодження такого позову, за європейськими стандартами, делегується органу судового управління (це може бути, наприклад, Вища кваліфікаційна комісія суддів або Рада суддів України). Проте знову ж таки підкреслимо, що практичне значення додаткового надання такого адміністративного повноваження матиме сенс лише після «перезавантаження» судової влади, інакше воно перетвориться виключно на формальність або боротьбу з негодними суддями.



## ВИСНОВКИ

У дисертації подається теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання щодо з'ясування адміністративно-правових засад функціонування суддівського самоврядування в Україні, аналізу існуючих недоліків, розроблення конкретних практичних пропозицій і наукових рекомендацій щодо розвитку й удосконалення нормативно-правового регулювання зазначеної сфери. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Виділено три етапи історичного розвитку системи суддівського самоврядування в Україні: I. Зародження суддівського самоврядування (до 1988 р.). II. Становлення суддівського самоврядування (1989–1996 рр.). III. Розвиток суддівського самоврядування (1997 р. – сьогодні).

Перший етап характеризується зародженням ідей суддівського самоврядування, дискусіями щодо можливості (потреби) поділу державної влади на три гілки, здійснення функцій вирішення спорів незалежними інституціями – судами; водночас загальні недоліки системи судоустрою імперського та радянського режиму й перманентне бажання влади впливати на правосуддя гальмували справжній розвиток суддівського управління.

Другий етап відрізнявся демократизацією державної влади, що зумовила в тому числі розвиток ідеї незалежності судової влади, визначення на офіційному рівні поняття суддівського самоврядування, його організаційних форм, їх правового статусу. Норми радянського законодавства про судоустрій безпосередньо вплинули на формування суддівського самоврядування в умовах незалежної України, наклавши логічний відбиток на подальший розвиток цих процесів.

Третій етап формування системи суддівського самоврядування почався після прийняття Конституції України і триває й донині. На даному етапі

ніхто вже не ставить під сумнів незалежність судової влади, дискусії точаться, як правило, в площині структури та способів формування органів суддівського самоврядування, щоб виключити політичний фактор впливу на їх роботу, надати цим органам дійсно реальні важелі незалежності при прийнятті рішень.

2. Запропоновано авторське визначення поняття суддівського самоврядування, під яким слід розуміти делегований державою суддям тип управління у сфері правосуддя, органи якого мають повноваження вирішення як внутрішніх питань, що виникають у роботі суддів (організаційних, питань щодо ефективності роботи суду, зміцнення незалежності суду та судової гілки влади в цілому, вирішення кадрової політики, матеріально-технічного забезпечення, фінансового забезпечення, інформативно-нормативного забезпечення), так і ряду зовнішніх питань, серед яких відносини з іншими органами державної влади, їх посадовими та службовими особами, громадянами.

3. Сформульовано авторське визначення принципів суддівського самоврядування як закріплених у законодавстві основоположних ідей, керівних засад вирішення питань внутрішньої та зовнішньої діяльності судів та функціонування органів суддівського самоврядування в цілому, що відповідають суті, змісту, потребам судової влади та дотримання яких гарантуватиме досягнення мети, поставленої перед суддівським самоврядуванням.

За критерієм змісту виокремлено такі принципи здійснення суддівського самоврядування: законність; гласність; ієрархічність побудови; обов'язковість рішень; колегіальність прийняття рішень органами суддівського самоврядування; незалежність суддів під час роботи органів суддівського самоврядування; аполітичність.

4. Специфікою адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері суддівського самоврядування, є поєднання імперативних та диспозитивних начал. З одного боку, існує ієрархія органів суддівського

самоврядування; їх рішення є загальнообов'язковими для всієї суддівської спільноти (суддів певного суду, регіону – залежно від статусу органу суддівського самоврядування). З іншого – судді (делегати від колективу суддів) рівні між собою, відповідно, мають однакові права при ухваленні рішень. Також у системі суддівського самоврядування співпадають суб'єкт та об'єкт впливу, що зумовлює подвійний характер відповідальності суддів за порушення адміністративних приписів перед органами суддівського самоврядування та перед державою в особі дисциплінарних структур (Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів).

5. Сформульовано визначення адміністративно-правової компетенції органів суддівського самоврядування – це офіційно визнані (санкціоновані) та делеговані державою органам суддівського самоврядування повноваження щодо здійснення виконавчо-розпорядчих, контрольних, кадрових функцій, з правом ухвалювати рішення, які мають обов'язковий характер.

Здійснено класифікацію адміністративно-правової компетенції органів суддівського самоврядування за такими двома критеріями: 1) за ознакою сфери дії управлінських рішень: внутрішня та зовнішня адміністративна компетенція. Внутрішня характеризує управлінську діяльність, спрямовану на організаційне впорядкування процесу судочинства (визначення спеціалізації суддів, прийняття рішень щодо питань внутрішньої діяльності суду чи окремих суддів, заслуховування звітів керівництва суду і т.д.), натомість зовнішня адміністративна компетенція відображає управлінські рішення, які виходять за рамки безпосереднього функціонування судів (обрання голови (заступників голови) Державної судової адміністрації, затвердження граничної чисельності її працівників, виконання адміністративного контролю за організацією діяльності судів тощо); 2) за змістом управлінських рішень: виконавчо-розпорядча, контрольна та кадрова адміністративні компетенції. Виконавчо-розпорядча компетенція найбільшою мірою характеризує публічно-правовий характер відносин за участі органів суддівського самоврядування (наприклад, затвердження

зразків посвідчень суддів). Контрольна визначається можливістю органів суддівського самоврядування отримувати звіти за виконану роботу від третіх осіб з правом прийняття імперативних рішень за результатами їх розгляду (наприклад, заслуховування інформації голови Державної судової адміністрації чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про їх діяльність). Кадрова компетенція стосується права органів суддівського самоврядування призначати та звільняти осіб із займаних посад (прикладом може слугувати право зборів суддів приймати рішення про обрання на адміністративні посади та звільнення від їх займання).

6. Здійснено авторську класифікацію адміністративних форм здійснення суддівського самоврядування за такими критеріями: 1) за суб'єктом управлінського впливу (тобто владним органом, що видає конкретний правовий акт) – форми, які реалізуються зборами суддів певного суду (спільними зборами суддів), Радою суддів України, З'їздом суддів України; 2) за функціональною природою, тобто характером юридичних наслідків, які зумовлюються застосуванням тієї чи іншої форми, – нормативно-правовий акт, індивідуальний акт та адміністративно-правовий договір; 3) за змістом, тобто тим, яка саме адміністративна компетенція здійснюється органом суддівського самоврядування, – правовстановлювальні, регулятивно-розпорядчі, контрольно-наглядові форми; 4) за спрямованістю управлінського впливу – внутрішня та зовнішня форми; 5) за обсягом поширення, тобто ступенем обов'язковості правового акта, – загальнообов'язкові форми (загальнообов'язкові для всіх інституцій судової влади, професійних суддів, працівників суду чи окремих ланок) та ті з них, що адресовані конкретному суб'єкту.

7. Визначено подвійну публічно-владну природу взаємодії органів суддівського самоврядування та судів, суддів, Державної судової адміністрації, інших державних органів. Подібний подвійний характер взаємодії полягає в тому, що в деяких відносинах між суб'єктами чітко присутній принцип підпорядкування (наприклад, взаємодія зборів суддів та

суддів певного суду та працівників, що в ньому працюють; З'їзду суддів України та суддів всіх судів). Натомість в інших відносинах подібний принцип адміністративної підлеглості законодавством не передбачений; незважаючи на це, все ще існує практика прийняття та поширення загальнообов'язкової дії рішення органу суддівського самоврядування на іншого суб'єкта (взаємовідносини З'їзду суддів України та Державної судової адміністрації, працівниками суду, Вищою кваліфікаційною комісією суддів; відносини Ради суддів України та окремих судів, працівників суду, Державної судової адміністрації).

Беручи до уваги таку подвійну публічно-правову природу взаємодії органів суддівського самоврядування та судів, суддів, Державної судової адміністрації, інших державних органів, автор формулює концепцію фактичної та юридичної взаємодії. Фактична охоплює весь комплекс відносин між суб'єктами незалежно від включення чи невключення в законодавство правових підстав підпорядкування. Юридична взаємодія має більш звужений обсяг, включає виключно ті відносини влади та підлеглості між сторонами, що чітко закріплені положеннями нормативно-правових актів.

8. Виділено такі проблеми адміністративно-правового забезпечення здійснення суддівського самоврядування: 1) недосконалість структури та організаційних форм суддівського самоврядування; 2) вплив політичних факторів на функціонування суддівського самоврядування; 3) випадки невиконання своїх прямих обов'язків органами суддівського самоврядування; 4) недостатність повноважень органів суддівського самоврядування для вирішення покладених на них функцій та завдань; 5) відсутність механізму забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування та їх оскарження; 6) відсутність можливості органів суддівського самоврядування впливати на добір та кар'єру суддів тощо.

Суттєвим недоліком є факти втручання органів суддівського самоврядування в загальносуспільні процеси; при цьому не демонструється

готовність визнати численні факти прийняття неправосудних рішень в ім'я політичної потреби та готовність боротися з цим явищем, в тому числі через люстраційну процедуру. У зв'язку із цим на перший план більшою мірою висуваються не недоліки адміністративно-правового забезпечення здійснення суддівського самоврядування, а неготовність судової системи подолати «корпоративну солідарність» та об'єктивно реагувати на процеси, в тому числі негативні, що відбуваються у сфері правосуддя.

9. Виокремлено такі елементи зарубіжного досвіду регулювання правового статусу, структури та порядку формування органів суддівського самоврядування (органів, яким делеговані відповідні управлінські функції), варті того, щоб бути запровадженими в Україні: 1) вдосконалення самого визначення поняття «суддівське самоврядування» з використанням литовського та молдовського досвіду; зокрема, заслуговує на увагу відсутність штучного обмеження кола питань, що можуть бути вирішені лише у сфері «внутрішньої діяльності судів», положення про відповідальність за власні дії, здійснені в процесі реалізації адміністративної компетенції; 2) формування незалежних органів, які мають повноваження добору суддів і притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, за принципом включення до їх складу не менше половини суддів, які обираються самими суддями (за прикладом Польщі, Грузії, Молдови, Італії, США та багатьох інших країн); 3) включення органів, які мають дисциплінарні повноваження стосовно суддів, до системи суддівського самоврядування (опосередковано – за прикладом Білорусії та Росії); 4) інституційна незалежність Вищої Ради юстиції, повнота повноважень – можливість приймати остаточні рішення, а не лише вносити подання (рекомендації) президенту або парламенту з певного питання; 5) зменшення кількості органів суддівського самоврядування шляхом створення єдиного головного органу, в структурі якого функціонуватимуть різні підрозділи, діяльність яких присвячена реалізації тієї чи іншої адміністративної компетенції (досвід США).

Виділено такі перспективні напрямки імплементації світового досвіду адміністративно-правового забезпечення управлінської компетенції органів суддівського самоврядування: 1) надання права законодавчої ініціативи оновленому центральному органу суддівського самоврядування, яким ми вбачаємо реформовану Вищу раду юстиції; 2) виключення з процесу призначення на посаду судді (звільнення з посади) представників виконавчої або законодавчої влади, передання повною мірою всього спектру повноважень в цій площині незалежному органу (як приклад можна навести Грузію); 3) розширення адміністративної компетенції органів суддівського самоврядування шляхом надання їм реальної, а не номінальної можливості брати участь у прийнятті рішень щодо фінансування судів загальної юрисдикції; зокрема, з використанням російського досвіду доцільно законодавчо закріпити, що зменшення фінансування судів здійснюється лише за згоди представницьких судових органів; у разі затримки з перерахуванням коштів на фінансування судової влади їх списання з казначейського рахунку здійснюється в безакцептному (безспірному) порядку інкасовими дорученнями Конституційного суду, Верховного суду, Державної судової адміністрації України; 4) надання зборам суддів право затверджувати кошторис відповідного суду та контролювати використання коштів, виділених на потреби суду.

10. Контроль за діяльністю суддів, роботою судів полягає в певних систематичних спостереженнях, збиранні та аналізі інформації, спрямованих на з'ясування фактичного дотримання законодавства під час здійснення правосуддя, визначення недоліків у роботі, прийняття відповідних управлінських рішень щодо їх виправлення та недопущення в майбутньому. Елементи механізму контролю безпосередньо на розгляд тієї чи іншої справи не впливають – це виключна прерогатива судів; поряд із цим створюється можливість моніторингу фактів порушення закону під час судочинства, аналітичного спостереження та узагальнення роботи суддів (керівництва суду) з подальшими прийняттям обов'язкових до виконання рішень.

Зростання ролі суддівського самоврядування у забезпеченні контролю діяльності суддів значною мірою пов'язано з підвищенням авторитету цих органів, прозорістю, відкритістю, ефективністю та результативністю їх роботи. Таким чином, запорукою такого зростання, як би це парадоксально не звучало, є тимчасове обмеження їх адміністративної компетенції в частині добору (призначення, звільнення) суддів, тимчасова передача цих функцій незалежному органу (як від законодавчої та виконавчої, так і від судової влади). Адже лише після «перезавантаження» судової влади так само «перезавантажаться» й органи, що здійснюють судове управління. Лише після такої трансформації створяться умови для реальної, об'єктивної, а не формальної та вибіркової контрольної-наглядової діяльності за судами та суддями.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Слободянюк И. П. Проекты преобразования судебной системы в России в первой половине XIX в. и подготовка судебной реформы / И. П. Слободянюк // История судебных учреждений России : сб. обзоров и рефератов ; гл. ред. Пивоваров Ю.С. и др. – М. : РАН ИНИОН 2004. – С. 127–138.
2. Гринюк В. О. Принцип незалежності суддів і підкорення їх тільки закону в кримінальному процесі України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика ; судова експертиза» / В. О. Гринюк ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2004. – 20 с.
3. Білова О.В. Проблеми суддівського самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Білова Ольга Валентинівна ; Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2007. – 194 с.
4. Жданов Ю. Н. Судебные уставы России 1964 г. Опыт истории и современность : учеб. пособие / Ю. Н. Жданов, А. С. Хмелин. – М. : МЮИ МВД России, 1998. – 127 с.
5. Овсяннікова О. О. Становлення та перспективи розвитку органів суддівського самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / О. О. Овсяннікова. – Режим доступу: <http://plaw.nlu.edu.ua/article/view/51489/47288>.
6. Учреждений судебных установлений 1864 г. – У90 М. – Берлин : Директ – Медиа, 2015. – 153 с.
7. Воропанов В. А. О значении института судебного представительства в сфере российской юстиции первой половины XIX века / В. А. Воропанов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 21. – С. 110–115.
8. Вайновський А. М. Еволюція самоорганізації судової влади на

українських землях / А. М. Вайновський // Вісник Маріупольського державного університету, Серія: Право. – 2013. – Вип. 5. – С. 179–185

9. Чельцов-Бебутов М. А. Курс уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах / М. А. Чельцов-Бебутов. – СПб. : Равена, Альфа, 1995. – 768 с.

10. Землянська В. В. Кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, Гетьманату Скоропадського та Директорії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В. В. Землянська ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Харків, 2002. – 18 с.

11. О суде : Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 24.11.1917 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.ussrdoc.com/ussrdoc\\_communizm/ussr\\_39.htm](http://www.ussrdoc.com/ussrdoc_communizm/ussr_39.htm).

12. Гринюк В. О. Суд радянської доби / В. О. Гринюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2012. – № 2 (6). – С. 1–15

13. О суде : Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 15.02.1918 № 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.hist.msu.ru/ER/etext/DEKRET/o\\_sude2.htm](http://www.hist.msu.ru/ER/etext/DEKRET/o_sude2.htm).

14. О суде : Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 20.07.1918 № 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rusarchives.ru/projects/statehood/08-20-dekret-o-sude-1919.shtml>.

15. О Народном Суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (Положение) : Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета советов от 30.11.1918 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://istmat.info/node/31884>.

16. Притика Д. М. Історико-правові аспекти виникнення і розвитку форм регулювання суддівського управління на Україні у 1917 – 1922 рр. /

Д. М. Притика, Р. М. Мінченко // Актуал. проб. держави і права. – Одеса, 2001. – Вип. 10. – С. 116–123

17. Гринюк В. О. Суд радянської доби / В. О. Гринюк // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12hvosrd.pdf>.

18. Строгович М. С. Основные вопросы оценки доказательств в уголовном процессе / М. С. Строгович // Советская юстиция. – 1936. – № 22. – С. 4–6.

19. Стучка П. Избранные произведения по марксистко-ленинской теории права / П. Стучка. – Рига : Латгосиздат., 1964. – 748 с.

20. О судеустройстве СССР, союзных и автономных республик : Закон СССР от 16.08.1938 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_4149.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4149.htm).

21. Об утверждении основ законодательства о судеустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик : Закон СССР от 25.12.1958 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_5351.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_5351.htm).

22. Про статус суддів в СРСР: Закон Союзу Радянських Соціалістичних республік від 04.08.1989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0328400-89>

23. Про затвердження Положення про конференції суддів районних (міських) народних судів та обласних, Київського міського судів : указ Президії Верховної Ради УРСР від 15.12.1989 № 8524-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/8524-11>.

24. Про затвердження Положення про кваліфікаційні колегії суддів судів Української РСР : указ Президії Верховної Ради УРСР від 15.12.1989 № 8525-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/8525-11>.

25. Про затвердження Положення про дисциплінарну відповідальність

суддів, відкликання і дострокове звільнення суддів і народних засідателів судів Української РСР : указ Президії Верховної Ради Української РСР від 15.12.1989 № 8526-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/8526-11>.

26. Косарев В. І. Суддівське самоврядування: становлення і перспективи [Електронний ресурс] / В. І. Косарев. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/5EF79308A85DB719C3256FBA0034AD42>.

27. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2296-12>.

28. Про статус суддів : Закон України від 15.12.1992 № 2862-XII (в редакції на 15.12.1992, на сьогодні втратив чинність) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2862-12/ed19921215>.

29. Про органи суддівського самоврядування : Закон України від 02.02.1994 № 3909-XII (в редакції на 02.02.1992, на сьогодні втратив чинність) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3909-12/ed1994020>.

30. Прилуцький С. В. Судова влада: шлях боротьби за незалежність / С. В. Прилуцький // Вісник Центру суддівських студій. – 2007. – № 10. – С. 11–20.

31. Великий тлумачний словник сучасно української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – Київ, Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.

32. Конституційне право України / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.

33. Коротун О. М. Організація і функції суддівського самоврядування за законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / О. М.

Коротун ; Академія адвокатури України. – К., 2009. – 20 с.

34. Вільгушинський М. Й. Суддівське самоврядування та його вплив на діяльність судів загальної юрисдикції / М. Й. Вільгушинський // Адвокат. – 2013. – № 5 (152). – С. 21–24.

35. Штогун С. Суддівське самоврядування як конституційна гарантія незалежності та недоторканності суддів / С. Штогун // Право України. – 2004. – № 6. – С. 18–20.

36. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141

37. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>

38. Спільний експортний висновок щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від підготовленою та ухваленою Венеціанською комісією на 82-ому пленарному засіданні (Венеція, 12-13 березня 2010 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/31442ab10276912bc22576f2003e0acc/\\$FILE/CDL-AD\(2010\)003-ukr.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/31442ab10276912bc22576f2003e0acc/$FILE/CDL-AD(2010)003-ukr.pdf).

39. Копетюк М. Суддівське самоврядування у забезпеченні принципу самостійності суду [Електронний ресурс] / М. Копетюк, Р. Онисько. – Режим доступу :

[http://historylaw.eenu.edu.ua/publ/2015\\_92\\_2\\_6/rozdil\\_2\\_konstitucijne\\_administrativne\\_informacijne\\_ta\\_finansove\\_pravo/m\\_kopetjuk\\_r\\_onisko\\_suddivske\\_samovrjaduvannja\\_u\\_zabezpechenni\\_principu\\_samostijnosti\\_sudu/33-1-0-167](http://historylaw.eenu.edu.ua/publ/2015_92_2_6/rozdil_2_konstitucijne_administrativne_informacijne_ta_finansove_pravo/m_kopetjuk_r_onisko_suddivske_samovrjaduvannja_u_zabezpechenni_principu_samostijnosti_sudu/33-1-0-167).

40. Стефанюк В. С. Судова система України та судова реформа / В. С. Стефанюк. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 174 с.

41. Городовенко В. В. Роль органів суддівського самоврядування в забезпеченні незалежності судової влади / В. В. Городовенко // Підприємство, господарство і право. – 2004. – № 1. – С. 119–124

42. Молдован В. В. Судоустрій / В. В. Молдован, А. В. Модован. – К. :

Центр учбової літератури, 2012. – 364 с.

43. Кривенко В. В. Суддівське самоврядування як елемент управління судовою системою України / В. В. Кривенко // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 4 (68). – С. 5–10

44. Шпенюв Д. Ю. Поняття суддівського самоврядування як однієї з основних форм управління службою суддів в Україні [Електронний ресурс] / Д. Ю. Шпенюв. – Режим доступу : [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=FP\\_index.htm\\_2014\\_4\\_65](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=FP_index.htm_2014_4_65).

45. Коментар до Закону «Про судоустрій України» / за заг. ред. В. Т. Маляренка. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.

46. Ігонін Р. В. Органи суддівського самоврядування як суб'єкт адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції / Р. В. Ігонін // Адвокат. – 2010. – № 10 (121). – С. 17–22.

47. Сквирський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні : адміністративно-правове дослідження : монографія / І. О. Сквирський. – Харків : Діса плюс, 2013. – 428 с.

48. Обрусна С. Ю. Суддівське самоврядування в Україні та шляхи підвищення його ефективності в умовах судово – правової реформи [Електронний ресурс] / С. Ю. Обрусна. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\\_2010\\_3\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2010_3_31).

49. Організація судової влади в Україні : навч. посіб. / за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сибільової. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2009. – 184 с.

50. Подкопаєв С. В. Правова природа кваліфікаційних комісій суддів / С. В. Подкопаєв // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 4. – С. 79–82.

51. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций

/ Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

52. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. чл.-кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 17-е изд., стереотип. – М. : Русский язык, 1985. – 797с.

53. Тлумачний словник української мови / уклад. Ковальова Т. В., Коврига Л. П. – Харків : Синтекс, 2005. – 672 с.

54. Алексеев С. С. Общая теория права : [учебник] / С. С. Алексеев. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Проспект, 2009. – 576 с.

55. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права і держави: посіб. для студ. спец. «Правознавство» / П. М. Рабинович. – (Вид. 2-ге, зі змін. і допов). – К. : Ін Юре, 1994. – 236 с.

56. Кудрявцев Ю. А. Законность и демократия / Ю. А. Кудрявцев // Правовой режим законности: вопросы теории и истории : материалы Межвуз. науч.-теорет. конф. (Санкт-Петербург, 15 февраля 2001 г.) / под общ. ред. Д. И. Луковской. – СПб. : Изд-во СПб. гос. ун-та, 2001. – С. 119–121.

57. Кечуа А. М. Теоретичні підходи до визначення поняття законності в діяльності органів виконавчої влади / А. М. Кечуа // Наше право. – 2010. – № 2. – Ч. 1. – С. 55–59.

58. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / [укл. Ю. С. Шемшученко, М. П. Зюблюк, В. П. Горбатенко та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана. – Т. 5 : П – С, 2003. – 736 с.

59. Популярна юридична енциклопедія / [ В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, Е. Ф. Демський та ін. ; кер. В. С. Ковальський]. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.

60. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2-х т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит, 1982. – Т. 2. – 360 с.

61. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.

62. Мельник О. М. Проблеми охорони прав суб'єктів інтелектуальної

власності в Україні / О. М. Мельник. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 362 с.

63. Резнік О. М. Деякі питання адміністративно-правового регулювання функціонування податкової міліції [Електронний ресурс] / О. М. Резнік. – Режим доступу : <http://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/33956>

64. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

65. Коссе Д. Д. Правовий режим та механізм правового регулювання: ознаки та співвідношення [Електронний ресурс] / Д. Д. Коссе. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/249-tioriua-gov/3468-2010-01-20-23-17-44.html>.

66. Адміністративне право України : підручник : у 2-х т. / В. В. Галунько, В. І. Олефір, Ю. В. Гридасов, А. А. Іванищук, С. О. Короєд. – Херсон : ХМД, 2013. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. – 396 с.

67. Яковчук М. Ю. Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Яковчук Михайло Юрійович ; Нац. ун-т Державної податкової служби України. – Ірпінь, 2009. – 20 с.

68. Спасенко В. О. Деякі питання адміністративно – правового регулювання діяльності державної реєстраційної служби України [Електронний ресурс] / В. О. Спасенко. – Режим доступу : [http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013\\_1/ууууу/153.pdf](http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_1/ууууу/153.pdf).

69. Черниш І. А. Поняття адміністративно-правового регулювання торговельної діяльності / І. А. Черниш // Форум права. – 2009. – №1. – С. 657 – 660 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index).

70. Васильєв А. С. Адміністративне право України / А. С. Васильєв. – Харків : «Одісей», 2002. – 288 с.



71. Якуба О. М. Советское административное право / О. М. Якуба. – К., 1975. – 232 с.
72. Ключниченко А. П. Советское административное право. Часть общая : специализированный курс лекций / А. П. Ключниченко. – К., 1975. – 264 с.
73. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
74. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / [В. В. Галуцько, В. І. Олєфір, М. П. Пихтін, О. О. Онищук та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 378 с.
75. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
76. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
77. Наконечна Г. Я. Суди як суб'єкти адміністративно-правових відносин [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Наконечна Галина Ярославівна ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2013. – 220 с.
78. Воронкова В. Г. Менеджмент у державних організаціях / В. Г. Воронкова. – К. : Професіонал, 2004. – 256 с.
79. Адміністративне право України / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – 480 с.
80. Пикулькин А. В. Система государственного управления / А. В. Пикулькин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 399 с.
81. Обрусна С. Ю. Теоретико-методологічні засади судового управління: щодо постановки проблеми / С.Ю. Обрусна // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 339–342 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index).
82. Притика Д. Правові проблеми судового управління / Д. Притика // Право України. – 2003. – № 3. – С. 30–36

83. Гомада В. А. Адміністративно-правове забезпечення управлінських процедур в судах України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гомада Валентин Андрійович ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2013. – 202 с.

84. Перепелюк В. П. Адміністративний процес / В. П. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2001. – 316 с.

85. Прилуцький С. В. Суддівське самоврядування як конституційно – правова основа єдності судової влади [Електронний ресурс] / С. В. Прилуцький. – Режим доступу : [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/bmju\\_2012\\_12\\_32.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/bmju_2012_12_32.pdf)

86. Пустовойт Т. В. Теоретико-правові питання організації суддівського самоврядування в Україні як конституційної засади єдності статусу суддів [Електронний ресурс] / Т. В. Пустовойт. – Режим доступу : <http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/index.php/archiv?id=90>.

87. Інформація Львівського окружного адміністративного суду [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lvoas.gov.ua/structured/index/item/10423001/>.

88. Про скликання Спільних зборів суддів місцевих загальних судів України : рішення Ради суддів України від 26.06.2015 № 66. – [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу: [http://rsu.court.gov.ua/rsu/rishennya/RSU\\_66/](http://rsu.court.gov.ua/rsu/rishennya/RSU_66/).

89. Про Порядок скликання та проведення спільних зборів суддів місцевих загальних судів : рішення Ради суддів України від 04.06.2015 № 44 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу: [http://rsu.court.gov.ua/rsu/rishennya/RihenniyRSU44\\_04\\_2015/](http://rsu.court.gov.ua/rsu/rishennya/RihenniyRSU44_04_2015/).

90. Про проект Регламенту Ради суддів України: Рішення Ради суддів України від 05.02.2015 № 2 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу : <http://rsu.court.gov.ua/userfiles/2%2826%29.pdf>.

91. Про схвалення Попереднього переліку питань, що будуть виноситись на обговорення XIII З'їзду суддів України : Рішення Ради суддів

України від 10.11.2015 № 123 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу : [http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU\\_site/2015/ZIZDJUDJES13november2015/Minutesofmeeting2015november.pdf](http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU_site/2015/ZIZDJUDJES13november2015/Minutesofmeeting2015november.pdf).

92. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

93. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – Т. 1. – 552 с.

94. Ігонін Р. В. Делеговані державою управлінські повноваження органам суддівського самоврядування: правова природа та доцільність надання / Р. В. Ігонін // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 116–120 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2011\\_1\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2011_1_31).

95. Кобилянський М. Г. Рада суддів адміністративних судів України: історія утвердження, повноваження та сьогодення / М. Г. Кобилянський // Вплив адміністративного судочинства на розвиток публічного права в Україні : зб. наук. ст. / за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – С. 48 – 55

96. Рішення Ради суддів України № 40 від 16.04.2015 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу: [http://rsu.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU\\_site/2015/Rishennya16042015/rishennya4016.PDF](http://rsu.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU_site/2015/Rishennya16042015/rishennya4016.PDF)

97. Рішення Ради суддів України №3 4 від 02.04.2015 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу: [http://rsu.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU\\_site/2015/Rishennya25\\_02\\_04\\_2014/rishennya34.pdf](http://rsu.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU_site/2015/Rishennya25_02_04_2014/rishennya34.pdf).

98. Коротун О. М. Організація і функції суддівського самоврядування за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Олена Миколаївна Коротун. – К., 2009. – 202 с.

99. Про затвердження Регламенту призначення та звільнення суддів Конституційного суду України за квотою з'їзду суддів України : рішення 12 позачергового З'їзду суддів України від 25.09.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/userfiles/reglament%20zvilnennj%20pruznachennj%20syddiv%282%29.pdf>
100. Про вищу раду юстиції : Закон України від 15.01.1998 № 22/98-ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/22/98-%D0%B2%D1%80>
101. Рішення Ради суддів України від 05.02.2015 № 2 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу: <http://rsu.court.gov.ua/userfiles/2%2826%29.pdf>
102. Рішення Ради суддів України від 18.02.2011 № 8 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу: <https://court.gov.ua/userfiles/dodat8.pdf>.
103. Щодо Порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів : рішення Ради суддів України від 04.02.2016 № 2 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу: [http://rsu.court.gov.ua/rsu/rishennya/R\\_RSU\\_2\\_04\\_02\\_2016/](http://rsu.court.gov.ua/rsu/rishennya/R_RSU_2_04_02_2016/).
104. Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление / Н.И. Глазунова. – М. : ТК «Велби» ; Изд-во «Проспект», 2004. – 560с.
105. Кураев В. И. Содержание и форма / В. И. Кураев // Категории диалектики как ступени познания. – М. : Прогресс, 1971. – 260 с.
106. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 516 с.
107. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. [для вузов] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.

108. Макарчук В. Н. Методы и формы административной деятельности участковых инспекторов милиции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Макарчук Виктор Николаевич. – М., 1992. – 205 с.
109. Ківалов С. В. Адміністративне право України / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса, 2002. – 107 с.
110. Адміністративне право України : Академічний курс : у 2 т. / Ю. П. Битяк, В. К. Колпаков, Д. М. Лук'янець та ін. – К., 2004. – Т. 1. – 584 с.
111. Бахрах Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Демин. – М., 2002. – 620 с.
112. Столбовий В. М. Адміністративне право України : посібник для підготовки до іспитів / В. М. Столбовий. – К. : КНТ, 2009. – 150 с.
113. Козлов Ю. М. Административное право / Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов. – М., 2000. – 567 с.
114. Коренев А. П. Административное право России / А. П. Коренев. – М., 1999. – 280 с.
115. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
116. Кривий А. О. Адміністративно-правова діяльність чергової служби органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кривий Андрій Олександрович. – Дніпропетровськ, 2011. – 301 с.
117. Рябченко О. П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / О. П. Рябченко ; [за заг. ред. О. М. Бандурки]. – Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 299 с.
118. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М., 1997. – 672 с.
119. Рачинська І. М. Форми і методи адміністративно-правової діяльності громадських організацій / І. М. Рачинська // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 812–816 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index)
120. Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления : учеб. пособие

/ Р. Ф. Васильев. – М. : Изд- во Моск. ун.-та, 1970. – 108 с.

121. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 584 с.

122. Про нормативно-правові акти : проект закону від 01.12.2010 № 7409 (текст законопроекту до другого читання від 17.10.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=39123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123).

123. У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) : рішення Конституційного суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009 (справа № 1-9/2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=50463>.

124. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [//leksika.com.ua/legal](http://leksika.com.ua/legal).

125. Погребной И. М. Теория права : учеб. пособие / И. М. Погребной. – 3-е изд., испр. и дораб. – Харьков : Основа, 2003. – 128 с.

126. Теория государства и права : курс лекций / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1997. – 475 с.

127. Косович В. До визначення поняття «нормативно-правовий акт»: практична необхідність і теоретична можливість уточнення / В. Косович // Право України. – 2012. – № 9. – С. 274–280.

128. Про внесення змін до Зasad формування колегій суддів судових палат апеляційного суду : рішення № 1 зборів суддів апеляційного суду Кіровоградської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kra.court.gov.ua/sud1190/241/243/31/>.

129. Про затвердження Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції : рішення Ради суддів України № 14 від 25.03.2011 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу: <http://rsu.court.gov.ua/userfiles/dodat14.pdf>.

130. Про внесення змін до Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції, затвердженого рішенням Ради суддів України від 25.03.2011 № 14 : Рішення Ради суддів України № 20 від 03.03.2016 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу : [http://rsu.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU\\_site/2016/RISHENNYA\\_2016/20\\_appendix\\_JA\\_new\\_version.pdf](http://rsu.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU_site/2016/RISHENNYA_2016/20_appendix_JA_new_version.pdf).

131. Про очищення влади : рішення 13 З'їзду суддів України (12–13.11.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://rsu.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU\\_site/2015/ZIZDJUDJES13november2015/LUSTRATION\\_PROCEDURES\\_pdf.pdf](http://rsu.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU_site/2015/ZIZDJUDJES13november2015/LUSTRATION_PROCEDURES_pdf.pdf).

132. Неугодніков А. О. Специфіка правових актів індивідуальної дії [Електронний ресурс] А. О. Неугодніков. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v45/39.pdf>.

133. Школик А. Скасування та відкликання індивідуальних нормативних правових актів [Електронний ресурс] / А. Школик. – Режим доступу : [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Vlnu\\_yu\\_2013\\_58\\_27.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vlnu_yu_2013_58_27.pdf).

134. Про обрання слідчих суддів Апеляційного суду Кіровоградської області : рішення зборів суддів Апеляційного суду Кіровоградської області від 13.03.2015 № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kra.court.gov.ua/sud1190/241/243/37/>.

135. Про виплату премії працівникам Апеляційного суду Кіровоградської області : рішення зборів суддів Апеляційного суду Кіровоградської області від 01.07.2015 № 19 [Електронний ресурс]. – Режим

доступу : <http://kra.court.gov.ua/sud1190/241/243/319/>.

136. Щодо прийняття відставки заступника голови ДСА України Кондика П.М. : рішення Ради суддів України № 19 від 03.03.2016 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу : [http://rsu.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU\\_site/2016/RISHENNYA\\_2016/19rsu\\_Kondyk.pdf](http://rsu.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU_site/2016/RISHENNYA_2016/19rsu_Kondyk.pdf).

137. Щодо погодження кількості суддів в Херсонському міському суді : рішення Ради суддів України № 9 від 04.02.2016 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу : [http://rsu.court.gov.ua/userfiles/R\\_RSU\\_9\\_04\\_02\\_2016.pdf](http://rsu.court.gov.ua/userfiles/R_RSU_9_04_02_2016.pdf).

138. Меморандум про співпрацю між Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних та кримінальних справ, Вищим господарським судом України та Вищим адміністративним судом України від 05.08.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://sc.gov.ua/uploads/tiny\\_mce/files//%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC.pdf](http://sc.gov.ua/uploads/tiny_mce/files//%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC.pdf).

139. Щодо здійснення функцій судової влади України в умовах судової реформи : рішення 13 З'їзду суддів України від 13.11.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rsu.court.gov.ua/rsu/zyizd/Congresofjudgesmaindecisionssssssss/>.

140. Зіммер М. Державна судова адміністрація України: структурний аналіз та рекомендації (дослідження в рамках проекту USAID «Справедливе правосуддя», 10.11.2012) [Електронний ресурс] / М. Зіммер. – Режим доступу : [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/SJA\\_Structural\\_Assessment\\_MZ\\_ukr.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/SJA_Structural_Assessment_MZ_ukr.pdf).

141. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України : рішення Ради суддів України від 22.10.2010 № 12 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу : <http://dsa.court.gov.ua/dsa/about/>

142. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію



України : рішення Ради суддів України від 22.10.2010 № 12 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу: <http://dsa.court.gov.ua/dsa/about/>.

143. Про забезпечення незалежності суддів та підвищення авторитету судової влади в Україні : рішення 12 З'їзду суддів України від 26.09.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rsu.court.gov.ua/userfiles/pro%20nezaleznist%281%29.pdf>.

144. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12.02.2015 № 192-VIII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/192-19>.

145. Щодо стану незалежності судів і суддів в Україні : рішення Ради суддів України від 05.02.2015 № 1 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу: <http://rsu.court.gov.ua/userfiles/1%2828%29.pdf>.

146. Про діяльність органів суддівського самоврядування : рішення 12 позачергового З'їзду суддів України від 20.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/12\\_ZIZD/Rishennya\\_Dialnist.pdf](http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/12_ZIZD/Rishennya_Dialnist.pdf).

147. Коліушко І. Конституційні зміни: загрози незалежності суду і як їх не допустити / І. Коліушко, Р. Куйбіда // Дзеркало тижня України. – № 25. – 5 липня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/LAW/konstituciyni-zmini-zagrozi-nezalezhnostisudu-i-yak-yih-ne-dopustiti-html>.

148. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

149. Магнушевська К. Хто допоміг очільнику ДСАУ залишитися на посаді та чи домагатиметься Мін'юст «перегляду справи» [Електронний ресурс] / К. Магнушевська. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/ua/122234-hto\\_dopomig\\_golovi\\_dsau\\_zalishitisa\\_na\\_posadi\\_ta\\_chi\\_domaga.html](http://zib.com.ua/ua/122234-hto_dopomig_golovi_dsau_zalishitisa_na_posadi_ta_chi_domaga.html).

150. Рада суддів України не звільнила Голову ДСА, але прийняла

відставку його заступника : Інформація прес-центру судової влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rsu.court.gov.ua/rsu/250396/>.

151. Рада суддів відмовилась звільнити «недолюстрованого» Холоднюка / Громадський люстраційний комітет [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://lku.org.ua/press\\_articles/496](http://lku.org.ua/press_articles/496).

152. Бородін М. Роль і значення органів суддівського самоврядування у становленні незалежної судової влади в Україні / М. Бородін, Д. Луспенник // Право України. – 2005. – № 3. – С. 18–22.

153. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 19.04.2010 по справі № 5/136 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9649628>

154. Постанова Вищого адміністративного суду України від 11.06.2014 у провадженні № К/9991/68708/11 [Електронний ресурс] / Вищий адміністративний суд України. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39314619>.

155. Марітчак Т. М. Про судову реформу та органи суддівського самоврядування / Т. М. Марітчак // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 8. – С. 18–23.

156. Вісник Академії адвокатури України. – К. : Видавничий центр Академії адвокатури України, 2008. – Вип. 11. – С. 135–138.

157. Щодо перерахунку суддівського стажу : рішення Ради суддів України від 22.07.2015 №73 [Електронний ресурс] / Рада суддів України. – Режим доступу : <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=9&page=7&per-page=8>.

158. Гасс Ш. Деякі спостереження щодо незалежності суду, як вона презентована у міжнародних документах та досвіді / Штефан Гасс // Вісник Центру суддівських студій. – 2007. – № 10. – С. 25–32.

159. Погрібний І. М. Проблеми і перспективи формування судової влади в Україні: питання теорії та практики / І. М. Погрібний // Науковий вісник Ужгород. нац. ун-ту. Серія право. – 2014. – Випуск 29, Том 2. – С. 219–222.

160. Самсін І. Система кваліфікацій функціонує, але проблем вистачає / І. Самсін // Вісник Державної судової адміністрації України. – 2007.– № 3. – С. 22–24.

161. Magna Carta of Judges (Fundamental Principles). Consultative Council of European Judges. Strasbourg, 17 November 2010 CCJE (2010)3 Final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1707925&direct=true>.

162. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17.11.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a38](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a38).

163. Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо призначення суддів // Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К. : Істина, 2010. – 220 с.

164. Доклад «Органы судейского самоуправления. Карьера судей» Рабочей группы «Независимые судебные системы». Проект Восточное партнерство – Содействие правовой реформе в странах Восточного партнерства. Страсбург, сентябрь, 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/source/judic\\_reform/Independent\\_Judicial\\_Systems\\_rus.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/source/judic_reform/Independent_Judicial_Systems_rus.pdf)

165. О судах : Закон Литовской Республики от 31.05.1994 № I-480 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/?p=889&page=5>.

166. О судоустройстве : Закон Республики Молдова от 06.07.1995 № 514 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312839&lang=2>.

167. О высшем совете магистратуры : Закон Республики Молдова от 19.07.1996 № 947 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313302&lang=2>.

168. Конституционный Закон Республики Грузия № 786 от 24.08.1995 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346>.

169. Бебиашвили К. Судебная система Грузии – процесс реформирования [Электронный ресурс] / К. Бебиашвили. – Режим доступа : [http://uba.ua/documents/text/Ketevan\\_Bebiashvili.pdf](http://uba.ua/documents/text/Ketevan_Bebiashvili.pdf)

170. Об органах судейского сообщества в Российской Федерации: Федеральный закон от 14.03.2002 № 30-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_35868/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35868/).

171. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей от 29.06.2006 № 139-З [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://etalonline.by/?type=text&regnum=Hk0600139>.

172. Потильчак О. І. Становлення суддівського самоврядування в Україні: досвід зарубіжних держав для України / О. І. Потильчак // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 3. – С. 257–260.

173. Судебные системы европейских стран : справочник / пер. с франц. Д. И. Васильева и с англ. О. Ю. Кобякова. – М. : Междунар. отношения, 2002. – 336 с.

174. Обрусна С. Ю. Зарубіжний досвід судового управління та можливості його використання при реформуванні судової системи України [Електронний ресурс] / С. Ю. Обрусна. – Режим доступу : [http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik04\\_04.pdf](http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik04_04.pdf).

175. Назаров І. Реалізація судового адміністрування на прикладі Польщі [Електронний ресурс] / І. Назаров. – Режим доступу : [http://www.vkksu.gov.ua/vkksu\\_announcer/vkksu\\_announcer\\_2014\\_2.pdf](http://www.vkksu.gov.ua/vkksu_announcer/vkksu_announcer_2014_2.pdf).

176. Конституция Республики Польша от 02.04.1997 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.

177. McCabe P. G. The Federal Court System in the U.S. An Introduction for Judicial Administrators in the Russian Federation / Peter G.McCabe. –

Washington, 1999. – 190 p.

178. Оберто Дж. Коментар до Закону № 3018-П «Про судоустрій України» / Дж. Оберто // Генеральний директорат з правових питань Ради Європи. – Страсбург, 19.12.2002. – 33 с.

179. Загальна (Універсальна) хартія судді : ухвалена 17.11.1999 Центральною Радою Міжнародної Асоціації Суддів в Тайпеї (Тайвань) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_j63](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_j63).

180. Моніторинг незалежності суддів в Україні / за заг. ред. А. Алексєєва. – К., 2007. – 96 с.

181. Европейская хартия о законе «О статусе судей» от 10.07.1998 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_236](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_236).

182. Лукаш О. Належне фінансування судів – гарантія їх незалежності / О. Лукаш, Д. Притика // Право України. – 2007. – № 2. – С. 11–17.

183. О финансировании судов Российской Федерации : Федеральный закон от 10.02.1999 № 30-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/12114518/#friends#ixzz45JoZ9CkN>.

184. Бартельс Г.-О. Забезпечення суддівської незалежності в Німеччині [Електронний ресурс] / Г.-О. Бартельс. – Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category\\_journal/Zrnl\\_sud\\_2013\\_fnl\\_rdc-3.pdf](http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/Zrnl_sud_2013_fnl_rdc-3.pdf).

185. Шпенюв Д. Ю. Особливості контролю за службою суддів в Україні / Д. Ю. Шпенюв // Митна справа. – 2014. – № 6 (2.2). – С. 438–444.

186. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 301 с.

187. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : [монографія] / В. М. Гаращук. – Харків : Фоліо, 2002. – 176 с.

188. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня

канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. Ф. Андрійко. – К., 1999. – 38 с.

189. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

190. Калінін Р. С. Контрольні та наглядові процедури виконавчого провадження / Р. С. Калінін // Держава та регіони. Сер. Право. – 2012. – Вип. 1. – С. 45–49.

191. Каблак П. І. Сутність та значення громадського контролю судової влади [Електронний ресурс] / П. І. Каблак. – Режим доступу : <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2014/5/13.pdf>.

192. Остапенко О. М. Види державного контролю за діяльністю господарських судів / О. М. Остапенко / Митна справа. – 2013. – С. 239–243.

193. Про попереднє схвалення доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : постанова Верховної Ради України від 02.02.2016 № 962-VIII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-viii>.

194. Справа «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11) : Рішення Європейського суду з прав людини від 09.01.2013 (набуло чинності 27.05.2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974\\_947/page2](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_947/page2).

195. Пропозиції ВГО «Асоціація правників України» щодо програми розвитку Ради суддів України на 2015–2017 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uba.ua/documents/doc/2015\\_09\\_15\\_propos\\_j.pdf](http://uba.ua/documents/doc/2015_09_15_propos_j.pdf).

196. Зараз я називатиму окремі соціальні інституції. Якою мірою Ви їм довіряєте? [дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 12 березня 2015 року] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=1030](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1030).

197. Шутко Л. Perezавантаження суддівського корпусу [Електронний

ресурс] / Л. Шутко. – Режим доступу : <http://constitution.gov.ua/publications/item/id/61>

198. Меморандум про необхідність повного оновлення суддівського корпусу (2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.golos-narodu.com.ua/novini/item/4709-memorandum-pro-neobkhdnist-povnoho-onovlennya-suddivskooho-korpusu#.VxIjYTFfKbJ>.

199. Назаров І. В. Правовий статус Вищої ради юстиції : монографія / І. В. Назаров. – Харків : Право, 2006. – 208 с.

200. Таблиця зауважень та пропозицій Асоціації правників України щодо змін до Конституції України в частині правосуддя, схвалених Конституційною Комісією та направлених до Венеціанської Комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uba.ua/documents/doc/Table\\_comments\\_and\\_suggestions\\_UBA.pdf](http://uba.ua/documents/doc/Table_comments_and_suggestions_UBA.pdf).

## **ДОДАТКИ**



“ЗАТВЕРДЖУЮ”

Директор Науково-дослідного інституту  
публічного права,  
доктор юридичних наук, професор

р.

АКТ

впровадження результатів дисертації здобувача наукового ступеня кандидата  
юридичних наук Єдаменко Ірини Віталіївни на тему «Адміністративно-правові засади  
функціонування суддівського самоврядування» у наукову діяльність  
Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія у складі: директора Інституту – завідувача відділу публічно-правового забезпечення розвитку підприємництва – доктора юридичних наук, професора Галуцька В.В., заступника директора Інституту з наукової роботи – завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт – доктора юридичних наук Короеда С.О., завідувача відділу проблем захисту суб'єктів публічно-правових відносин – доктора юридичних наук, доцента Овчарука С.С., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Єдаменко Ірини Віталіївни на тему «Адміністративно-правові засади функціонування суддівського самоврядування» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальностями 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права, та використовуються Інститутом в межах реалізації теми наукового дослідження "Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин" (номер державної реєстрації №0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме підвищенню ефективності діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права щодо адміністративно-правового забезпечення функціонування суддівського самоврядування.


#### ВИСНОВОК

Результати дисертації Єдаменко Ірини Віталіївни на тему «Адміністративно-правові засади функціонування суддівського самоврядування» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.


Директор Науково-дослідного інституту  
публічного права – завідувача відділу публічно-правового  
забезпечення розвитку підприємництва,  
доктор юридичних наук, професор

 Галуцька В.В.

Заступник директора Науково-дослідного інституту публічного  
права з наукової роботи – завідувач відділу науково-правових  
експертиз та законопроектних робіт,  
доктор юридичних наук

 Короед С.О.

Завідувач відділу проблем захисту суб'єктів публічно-правових  
відносин Науково-дослідного інституту публічного права,  
доктор юридичних наук, доцент

 Овчарук С.С.



НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ  
ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА  
вул. Козацька, 116, м. Київ, 03118  
Тел. 228-10-31  
E-mail: sipl@i.ua  
www.sipl.com.ua



SCIENTIFIC INSTITUTE  
OF PUBLIC LAW  
116 Kozatska Str., Kyiv, 03118  
Tel. 228-10-31  
E-mail: sipl@i.ua  
www.sipl.com.ua

№ \_\_\_\_\_

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

### ДОВІДКА

про використання результатів дисертації Єдаменко Ірини Віталіївни на  
тему «Адміністративно-правові засади функціонування суддівського  
самоврядування»

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертації Єдаменко Ірини Віталіївни на тему «Адміністративно-правові засади функціонування суддівського самоврядування» присвячено визначенню змісту адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері забезпечення адміністрування судової гілки влади. Визначено поняття адміністративно-правового функціонування суддівського самоврядування, визначені основні його елементи. Охарактеризовано систему органів суддівського самоврядування, окреслено їх завдання та принципи діяльності, здійснено аналіз нормативно-правового регулювання повноважень та компетенції органів публічної адміністрації в аналізованій сфері, з'ясовано проблеми організації діяльності зазначених органів щодо забезпечення адміністрування суду, що використовуються Інститутом в науково-дослідній роботі його наукових відділів в межах реалізації теми наукового дослідження "Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин" (номер державної реєстрації 1005495).

Директор Інституту



Галуцько В.В.



**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Директор Інституту  
права та суспільних відносин  
Відкритого міжнародного університету  
розвитку людини «Україна»  
кандидат юридичних наук, доцент

**Терещенко А.Л.**

\_\_\_ . \_\_\_ . 2016 р.

**АКТ**

**впровадження результатів дисертацій  
здобувача кафедри конституційного, адміністративного та фінансового  
права Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна»  
Єдаменко Ірини Віталіївни на тему «Адміністративно-правові засади  
функціонування суддівського самоврядування в Україні» у наукову  
діяльність інституту права та суспільних відносин Відкритого  
міжнародного університету розвитку людини «Україна»**

Комісія у складі: заступника директора – начальника відділу навчально-методичної роботи Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», кандидата юридичних наук Орловської Ірини Григорівни; завідувача кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук, професора Фрицького Юрія Олеговича; голови науково-методичного об'єднання Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук Короса Сергія Олександровича, склала цей акт про те, що матеріали дисертацій здобувача кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» Єдаменко Ірини Віталіївни на тему «Адміністративно-правові засади функціонування суддівського самоврядування в Україні» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правового регулювання окремих інститутів адміністративного права та адміністративної відповідальності в Україні.

Використання результатів дисертацій сприятиме активізації та



підвищенню ефективності наукової діяльності викладачів, аспірантів, докторантів та здобувачів кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна».

### ВИСНОВОК

Результати дисертацій здобувача кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» Сдаменко Ірини Віталіївни на тему «Адміністративно-правові засади функціонування суддівського самоврядування в Україні» вважати впровадженими в наукову діяльність інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правового регулювання окремих інститутів адміністративного права та адміністративної відповідальності в Україні.

Заступник директора – начальник  
відділу навчально-методичної роботи  
Інституту права та суспільних відносин  
Університету «Україна»,  
кандидат юридичних наук



Орловська І.Г.

Завідувач кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового  
права Інституту права та суспільних відносин  
Університету «Україна»,  
доктор юридичних наук, професор



Фрицький Ю.О.

Голова науково-методичного об'єднання  
Інституту права та суспільних відносин  
Університету «Україна»,  
доктор юридичних наук

Коросєд С.О.



**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Директор Інституту  
права та суспільних відносин  
Відкритого міжнародного університету  
розвитку людини «Україна»  
кандидат юридичних наук, доцент

Терещенко А.Л.

... . 2016 р.

**АКТ**

**впровадження результатів дисертацій  
здобувача кафедри конституційного, адміністративного та фінансового  
права Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна»  
Єдаменко Ірини Віталіївни на тему «Адміністративно-правові засади  
функціонування суддівського самоврядування в Україні» у навчальний  
процес інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного  
університету розвитку людини «Україна»**

Комісія у складі: завідувача кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук, професора Фрицького Юрія Олеговича; заступника директора – начальника відділу навчально-методичної роботи Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», кандидата юридичних наук Орловської Ірини Григорівни, склала цей акт про те, що основні результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна» Єдаменко Ірини Віталіївни на тему «Адміністративно-правові засади функціонування суддівського самоврядування в Україні», які викладені у її наукових працях:

Єдаменко І.В., Щодо визначення сутності поняття «суддівське самоврядування» / І.В. Єдаменко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – Випуск 29. – Частина 2. – Том 4. – С. 101-104.

Єдаменко І.В., Адміністративно-правова компетенція зборів суддів як організаційної форми суддівського самоврядування / І.В. Єдаменко // Прикарпатський юридичний вісник. – 2015. - №3. – С. 44-48.

Єдаменко І.В., Проблеми адміністративно-правового забезпечення здійснення суддівського самоврядування в Україні / І.В. Єдаменко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – Випуск 3-2. – Том 3. – С. 78-82.

Єдаменко И.В., Административно-правовое взаимодействие органов судебсого самоуправления с судами и профессиональными судьями / И.В. Едаменко // Право и Политика (Республика Кыргызия). – 2015. - №4. – С. 144-149.

Yedamenko I.V., Foreign experience formation of government of judges and prospects of its application in Ukraine / I.V. Yedamenko // Visegrad journal on human rights. – 2015. - №5. – S. 23-37.



Сдаменко І.В., Історичний розвиток суддівського самоврядування в Україні / І.В. Сдаменко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2016. – Випуск 1. – Том 3. – С. 12-15.

Сдаменко І.В., Адміністративно-правові форми здійснення суддівського самоврядування / І.В. Сдаменко // Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. – №1. – С. 23-26.

Сдаменко І.В., Імплементція зарубіжного досвіду правового регулювання суддівського самоврядування в законодавство України / І.В. Сдаменко // Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ // Матеріали круглого столу. Збірник наукових праць / – 14 травня 2015 р. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – С. 122-125.


Сдаменко І.В., Принципи суддівського самоврядування / І.В. Сдаменко // Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 18-19 червня 2015 р.). – К. : «Науково-дослідний інститут публічного права», 2015. – С. 44-48.

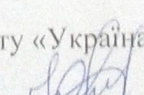
несуть у собі теоретичне і практичне значення, що полягає в можливості використання положень, рекомендацій і висновків у навчальному процесі під час викладання дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративна відповідальність» за програмою підготовки спеціалістів та магістрів зі спеціальності «Правознавство», проведенні семінарських і практичних занять із зазначених дисциплін, а також під час розробки навчальних і методичних посібників, лекцій і методичних рекомендацій та при удосконаленні вже існуючих та розробці нових навчальних планів і програм до зазначених навчальних дисциплін.

Використання результатів дисертації Сдаменко Ірини Віталіївни сприятимуть активізації та підвищенню ефективності навчального процесу й рівня базових і спеціальних знань майбутніх юристів із зазначених дисциплін.

Результати дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук здобувача Сдаменко Ірини Віталіївни вважати впровадженими в навчальний процес кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» під час викладання дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративна відповідальність», проведенні семінарських і практичних занять із зазначених дисциплін, розробці навчально-методичного забезпечення до зазначених дисциплін.

#### **Члени комісії:**

Завідувач кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна»,  
доктор юридичних наук, професор  Фрицький Ю.О.

Заступник директора – начальник  
відділу навчально-методичної роботи  
Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна»,  
кандидат юридичних наук  Орловська І.Г.