

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



Кубатко Костянтин Володимирович

УДК 342.92

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ
У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ
СУДДІВСЬКОГО КОРПУСУ УКРАЇНИ**

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

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Запоріжжя – 2023

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Запорізькому національному університеті
Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник –

доктор юридичних наук, професор

Дубинський Олег Юрійович,

Національний університет кораблебудування

імені адмірала Макарова,

проректор з науково-педагогічної роботи,

економічних, юридичних та соціальних питань.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Віхляєв Михайло Юрійович,

Видавничий дім «Гельветика»,

заступник директора;

доктор юридичних наук, професор

Губанов Олег Олександрович,

Київський національний університет

імені Тараса Шевченка,

доцент кафедри службового та медичного права.

Захист відбудеться «10» березня 2023 року о «10⁰⁰» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 17.051.07 Запорізького національного університету за адресою: 69600, м. Запоріжжя, пр. Соборний, 74, корп. 5, кім. 202-б.

З дисертацією можна ознайомитися в науковій бібліотеці Запорізького національного університету (м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 66-а, корп. 2, кім. 101).

Автореферат розісланий «10» лютого 2023 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Ш.Н. Гаджієва

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Національна система правосуддя і суддівський корпус пройшли декілька складних етапів реформування та на цей час функціонують у складних умовах воєнного стану. Ключову роль у процесі формування й функціонування суддівського корпусу України відіграють такі органи публічної адміністрації, як Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України та інші суб'єкти владних повноважень, до завдань яких віднесено формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, а також забезпечення нормального функціонування судової системи України.

Важливу роль у процесі публічного адміністрування у сфері формування суддівського корпусу України відіграють Етична рада, Громадська рада доброчесності, а також Національна школа суддів України, які також потребують окремої уваги в межах нашого дослідження.

Верховною Радою України та іншими органами публічної адміністрації створено правові засади формування й функціонування суддівського корпусу з урахуванням європейських стандартів і позитивного досвіду зарубіжних країн у сфері організації системи правосуддя. Проте у процесі практичної реалізації правових приписів проявилася низка суттєвих проблем публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу. Так, в Україні тривалий час був відсутній повноважний склад Вищої ради правосуддя, досі не сформована Вища кваліфікаційна комісія суддів України (конкурс на посади членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України триває), що негативно впливає на стан судової системи, можливості її оновлення й очищення.

Питання публічного управління та публічного адміністрування досліджували відомі фахівці у сфері адміністративного права, зокрема В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, І. Бінько, М. Віхляєв, С. Гайдученко, В. Галунько, О. Губанов, Н. Губерська, В. Доненко, Є. Жукова, Р. Калюжний, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, В. Курило, Д. Лученко, П. Лютіков, Р. Мельник, О. Миколенко, Д. Приймаченко, С. Стеценко, В. Тильчик, О. Червякова, С. Чернов та інші науковці.

Різні аспекти формування й функціонування суддівського корпусу в Україні, організацію судової влади загалом вивчали А. Алексєєва, В. Городовенко, В. Гудима, О. Дудченко, В. Єгорова, А. Іванцова, І. Коваленко, В. Кравчук, І. Марочкін, Ю. Полянський, С. Прилуцький, І. Русакова, Л. Скомороха, Н. Слободяник, С. Степанов, Б. Футей, В. Шишкін ті інші вчені.

Проте питання публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України ще не було предметом окремого дослідження, що актуалізує зазначену проблему та зумовлює необхідність проведення відповідного аналізу.

Отже, теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи становлять розробки вітчизняних і зарубіжних науковців, які висвітлюють різні аспекти публічного

адміністрування, публічного управління, а також особливості формування й функціонування суддівського корпусу.

Поряд із працями з адміністративного права в дисертації використано роботи дослідників у галузі філософії, історії, економіки, загальної теорії держави і права, конституційного права та інших галузевих правових наук. На підставі аналізу й узагальнення наукових праць, вітчизняного та зарубіжного законодавства, а також судової практики вироблено, обґрунтовано й викладено висновки та пропозиції, що виносяться на захист.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Робота відповідає Основним науковим напрямам та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014–2018 рр., затвердженим постановою Президії Національної академії наук України від 20 грудня 2013 р. № 179 (п. 3.4.2.5), та Перспективним напрямом кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженим рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11. Дисертацію виконано в межах Плану наукових досліджень Запорізького національного університету на 2020–2025 рр.

Мета та задачі дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних напрацювань, положень чинного законодавства України та практики його реалізації визначити сутність, зміст та особливості публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України; окреслити тенденції та виявити недоліки категоріального, нормативного, інституційного й інструментального складників публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України; сформулювати науково обґрунтовані висновки, теоретичні положення та практичні рекомендації, спрямовані на підвищення результативності й ефективності публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України.

Для досягнення зазначеної мети в дисертаційній роботі необхідно виконати такі *задачі*:

- систематизувати історіографію та методологію дослідження публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України;
- проаналізувати історію становлення та розвитку публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу на українських землях;
- визначити поняття та ознаки публічного адміністрування, а також встановити його співвідношення з іншими категоріями доктрини адміністративного права;
- охарактеризувати принципи публічного адміністрування та публічного управління;

- визначити особливості й охарактеризувати механізм та основні напрями (підвиди) публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України;

- проаналізувати та узагальнити зарубіжний досвід публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу, а також визначити позитивні напрацювання органів публічної адміністрації зарубіжних країн у цій сфері та можливість і доцільність їх імплементації в національну правову систему;

- визначити та охарактеризувати актуальні проблеми публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України;

- сформулювати перспективні напрями вдосконалення механізму публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України, а також пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства та юридичної практики в зазначеній сфері суспільних відносин.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України.

Предметом дослідження є публічне адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України.

Методи дослідження. Методологія дослідження ґрунтується на розумінні необхідності комплексного використання всіх трьох груп методів наукових досліджень: філософських, загальнонаукових і спеціально-юридичних. Крім того, акцентується на необхідності використання різних наукових підходів до дослідження публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України, а саме антропоцентричного, цивілізаційного, синергетичного та інших прогресивних наукових підходів.

Зокрема, у процесі систематизації історіографії та методології дослідження публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України (підрозділ 1.1) були використані методи діалектики, метафізики, системний та структурно-функціональний методи, а також прийоми логічного методу. Для аналізу історії становлення й розвитку публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу на українських землях (підрозділ 1.2) були застосовані закони діалектики (переходу кількісних змін у якісні, єдності та боротьби протилежностей), принципи об'єктивності й історизму, прийоми логічного методу, а також метод порівняння.

З метою визначення поняття та ознак публічного адміністрування, а також встановлення його співвідношення з іншими категоріями доктрини адміністративного права (підрозділ 2.1) застосовані системний і структурно-функціональний методи, прийоми логічного методу (аналіз, синтез, абстрагування, ідеалізація, узагальнення, дедукція, індукція, аналогія, екстраполяція, моделювання, гіпотеза), а також метод юридичного моделювання. Для характеристики принципів публічного адміністрування та

публічного управління (підрозділ 2.2) використовувалися методи діалектики та метафізики, системний метод, прийоми логічного методу, а також формально-юридичний метод (метод юридичної догматики як різновид аксіоматичного методу). З метою визначення особливостей, механізму та основних напрямів (підвидів) публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України (підрозділ 2.3) були застосовані прийоми логічного методу, структурно-функціональний метод, формально-юридичний метод та метод юридичного моделювання.

Для узагальнення зарубіжного досвіду публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу та визначення позитивних напрацювань органів публічної адміністрації зарубіжних країн у цій сфері публічних відносин (підрозділ 3.1) були використані методи компаративістики (порівняльного правознавства), прийоми логічного методу, системний і структурно-функціональний методи дослідження. З метою визначення актуальних проблем публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України (підрозділ 3.2) застосовувалися прийоми соціологічного методу, системний метод та методи юридичної статистики. Для визначення перспективних напрямів удосконалення механізму публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України (підрозділ 3.3) були використані закони та прийоми діалектики, прийоми логічного методу, системний метод і метод юридичного моделювання.

Нормативну основу роботи становлять Конституція та закони України, рішення Конституційного Суду України, міжнародні нормативно-правові акти, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, постанови касаційних судів у складі Верховного Суду та постанови Великої Палати Верховного Суду, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, рішення Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, інші відомчі нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.

Емпіричну базу дисертації становлять дані, акумульовані Державною службою статистики України, Державною судовою адміністрацією України, а також правова публіцистика, довідкові видання, матеріали репрезентативних соціологічних досліджень тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних наукових досліджень публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення, рекомендації та висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

– за результатами дослідження публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України сформульовано авторське визначення публічного адміністрування, яке фактично є

регламентованою правом діяльністю публічної адміністрації, тобто комплексом послідовних юридично значущих дій суб'єктів владних повноважень, спрямованих на реалізацію публічних і приватних цілей (інтересів) учасників правовідносин (динамічний аспект), а також складним адміністративно-правовим механізмом реалізації управлінських функцій держави суб'єктами владних повноважень, наділеними для цього відповідною компетенцією згідно із чинним законодавством (статичний аспект);

– встановлено співвідношення публічного адміністрування та публічного управління у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України; зокрема, з'ясовано, що публічне адміністрування більшою мірою стосується відносин між суб'єктами владних повноважень (публічною адміністрацією) та громадянами (а також іноземними громадянами й особами без громадянства) і полягає в наданні адміністративних послуг та вирішенні адміністративних справ із метою забезпечення реалізації та захисту прав фізичних осіб (зовнішні відносини публічної адміністрації). Отже, публічне адміністрування здійснюється переважно у сфері формування суддівського корпусу України (відносини між громадянами та відповідними органами публічної адміністрації), а у процесі забезпечення функціонування суддівського корпусу більшою мірою застосовується публічне управління (внутрішні відносини між суб'єктами владних повноважень органів судової влади);

– визначені актуальні проблеми та напрями вдосконалення механізму публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України; зокрема, запропоновано правовий механізм обрання (затвердження на посаді) суддів апеляційних судів населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також механізм проведення деперсоніфікованих співбесід із кандидатами на посади суддів із метою забезпечення реалізації принципу об'єктивності (неупередженості) у процесі проведення конкурсів на посади суддів. Крім того, з метою забезпечення дієвого громадського контролю під час проведення конкурсів на посади суддів запропоновано позбавити Вищу кваліфікаційну комісію суддів України права «долати» негативний висновок Громадської ради доброчесності кваліфікованою більшістю голосів. Також запропоновано використовувати технології штучного інтелекту у процесі проведення відбору суддів та конкурсів на посади суддів, а також застосовувати штучний інтелект у роботі Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний суд» (розгляд типових адміністративних, господарських і цивільних справ штучним інтелектом з оцінюванням суддею якості, обґрунтованості та законності ухваленого рішення);

удосконалено:

– методологічні засади дослідження публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України; зокрема, встановлено особливості застосування законів діалектики, принципів об'єктивності та історизму, загальнонаукових і спеціально-юридичних методів

у процесі дослідження публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України;

- наукові положення про основні напрями, способи та прийоми вдосконалення механізму публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України за допомогою конкретних адміністративно-правових інструментів з огляду на норми і принципи права Європейського Союзу та з упровадженням деперсоніфікованих способів проведення співбесід із кандидатами на посади суддів, створенням правового механізму обрання суддів апеляційних судів населенням відповідної територіальної одиниці, удосконаленням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи та порядку функціонування окремих її підсистем (модулів);

- наукові підходи до дослідження становлення й розвитку публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України на українських землях у складі інших державних утворень та після проголошення незалежності України, що є основою для узагальнення й запозичення позитивного історичного досвіду організації і діяльності органів публічної адміністрації в цій сфері суспільних відносин;

- систематизацію концептуальних принципів публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України, серед яких особливу увагу приділено принципам верховенства права і належного урядування, що є основою для вдосконалення чинного та розроблення перспективного законодавства, яким урегульовано публічне адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України;

набули подальшого розвитку:

- узагальнення досвіду публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу в зарубіжних державах, з-поміж якого особливу увагу приділено моделям організації та діяльності відповідних органів публічної адміністрації держав – членів Європейського Союзу, правові системи яких наближені до національної правової системи і демонструють високий рівень організації та адміністративно-правового забезпечення діяльності судів і судової влади (судочинства) загалом;

- систематизація історіографії дослідження, у ході якої виявлено тенденцію щодо активізації наукових пошуків напрямів удосконалення публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу, а також актуальних напрямів реформування національного законодавства, що регулює відповідні правовідносини;

- доктринальні положення про особливості публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України, які полягають у конкретизації актів вищої юридичної сили та їх практичній реалізації з урахуванням актуальних потреб судової системи України, а також проблемні питання, що вимагають оперативного вирішення відповідно до Конституції і законів України з дотриманням принципів законності та верховенства права.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані в таких напрямках:

- *науково-дослідній діяльності* – для розроблення актуальних напрямів удосконалення механізму публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України, а також для вивчення відповідних правових механізмів на загальнотеоретичному рівні й у межах інших галузей права;

- *правотворчій діяльності* – для розроблення пропозицій щодо внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. з метою впровадження інституту виборних посад суддів апеляційних судів, а також підготовки перспективних рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо порядку й методології кваліфікаційного оцінювання суддів, показників їх відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засобів їх встановлення;

- *правозастосовній діяльності* – для поліпшення й удосконалення практики адміністративно-правового забезпечення формування та функціонування суддівського корпусу України;

- *навчальному процесі* – для підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників зі спеціальностей «Адміністративне право», «Адміністративно-процесуальне право України», «Судові та правоохоронні органи України», підготовки статей і наукових повідомлень, а також під час викладання відповідних дисциплін.

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження, його основні висновки та рекомендації оприлюднені на 3 науково-практичних конференціях, а саме: «Правове регулювання суспільних відносин: перспективні напрями на шляху до сталого розвитку» (м. Київ, 2022 р.); «Дослідження інновацій та перспективи розвитку науки і техніки у XXI столітті» (м. Рівне, 2022 р.); «Становлення та розвиток правової держави: проблеми теорії та практики» (м. Миколаїв, 2022 р.).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення в 5 наукових статтях, з них 4 статті опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, та 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 202 сторінки, у тому числі основного тексту – 165 сторінок. Список використаних джерел налічує 205 найменувань на 23 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок із науковими програмами, планами й темами, мету та завдання, об'єкт і предмет,

методи дослідження, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості про апробацію результатів і публікації, а також про структуру роботи.

Розділ 1 «Теоретичні засади дослідження та історія становлення публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Історіографія та методологія дослідження публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України»* встановлено, що в сучасній доктрині адміністративного права намітилася чітко виражена тенденція щодо активізації досліджень публічного адміністрування в різних сферах суспільних відносин, що пов'язано з розвитком науки адміністративного права та відходом від «радянських» концепцій державного управління, заснованого на адміністративно-командній системі під контролем партійного апарату.

Також встановлено тенденцію щодо активізації досліджень різних аспектів формування та функціонування суддівського корпусу України (праці таких учених, як А. Алексєєва, В. Городовенко, В. Гудима, В. Єгорова, І. Коваленко, В. Кравчук, Ю. Полянський, І. Русакова, Н. Слободяник, С. Степанов, С. Шевчук), що зумовлено продовженням судової реформи на вимогу європейських інституцій і відповідно до реальних потреб юридичної практики.

Визначено систему філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України, а також вибрано наукові підходи до аналізу проблемних питань у вказаній сфері суспільних відносин, серед яких пріоритетними є антропоцентричний, цивілізаційний, синергетичний тощо.

Доведено, що здійснення цього дослідження має як теоретичне, так і практичне значення з огляду на необхідність удосконалення чинного законодавства, яким урегульовані питання публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу, а також проблеми юридичної практики в аналізованій сфері суспільних відносин.

У підрозділі 1.2 *«Історія становлення та розвитку публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу на українських землях»* на підставі аналізу наукових публікацій таких авторів, як І. Коваленко, І. Ковальчук, Ю. Олійник, І. Русакова, А. Сіленко та інші, зроблено висновок, що перші засади та елементи публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України з'явилися ще за часів Київської Русі, розвивалися далі в період розвитку державності на українських землях у складі Великого князівства Литовського та Речі Посполитої, на Запорізькій Січі, за часів Гетьманщини. Проте наближені до сучасних моделей форми та способи публічного адміністрування в цій сфері суспільних відносин зародилися в період утворення й функціонування органів публічної адміністрації Української Народної Республіки та Української Держави гетьмана П. Скоропадського.

Встановлено, що другим етапом розвитку публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України був період побудови радянської судової системи, яка функціонувала в межах адміністративно-командної системи під керівництвом партійного апарату з тоталітарним режимом управління. Водночас представлена трансформація публічного адміністрування у вказаній сфері суспільних відносин, його узгодження з потребами юридичної практики, що проявилось в появі певних демократичних і правових інструментів формування суддівського корпусу (професійне навчання, кваліфікаційні екзамени тощо).

Визначено, що третій період становлення й розвитку публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу, який розпочався після проголошення незалежності України й триває дотепер, вирізняється відмовою від адміністративно-командних методів управління в зазначеній сфері суспільних відносин та характеризується поступовим переходом на європейські норми забезпечення функціонування суддівського корпусу і стандарти відбору кандидатів на посади суддів.

Зроблено висновок про те, що на сучасному етапі державотворення в Україні триває судова реформа, встановлюються нові принципи, порядок формування та оновлюється склад органів державної влади, які здійснюють публічне адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу (Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України тощо).

Розділ 2 «Поняття, ознаки та принципи публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Поняття та ознаки публічного адміністрування, його співвідношення з іншими категоріями доктрини адміністративного права»* встановлено, що концепція публічного адміністрування прийшла на зміну доктрині державного управління, яка асоціюється в суспільній правосвідомості з командно-адміністративною системою тоталітарного режиму, коли у правовому регулюванні суспільних відносин домінує принцип верховенства закону (часто неправового), а основним методом правового регулювання є імперативний метод (перевага заборон і зобов'язань).

Визначено, що публічне адміністрування є системою послідовних юридично значущих дій суб'єктів владних повноважень на підставі, на виконання та відповідно до принципів права й норм чинного законодавства з метою реалізації та задоволення публічних і приватних інтересів учасників суспільних відносин (вирішення адміністративних справ, надання адміністративних послуг, забезпечення належного функціонування системи органів публічної адміністрації, реалізації та захисту прав і свобод людини).

Охарактеризовано ознаки публічного адміністрування, які відрізняють його від державного управління, а також встановлено співвідношення категорій «публічне адміністрування» та «публічне управління». З'ясовано, що категорія «публічне управління» застосовується переважно до внутрішніх відносин

(підпорядкування) в ієрархії системи органів публічного адміністрування, тобто між суб'єктами владних повноважень, тоді як термін «публічне адміністрування» застосовується до відносин між особою (громадянином, іноземним громадянином чи особою без громадянства) і суб'єктом владних повноважень та передбачає надання сервісних послуг із метою забезпечення реалізації і захисту прав зацікавлених осіб.

У підрозділі 2.2 *«Принципи публічного адміністрування та публічного управління»* доведено, що публічне адміністрування й публічне управління здійснюються на засадах загальноправових принципів (верховенства права, рівності всіх перед законом, законності, правової визначеності, демократизму, взаємної відповідальності особи та держави, гуманізму), а також засад адміністративного права, серед яких ключовими є принципи належного урядування, політичної нейтральності, презумпції правомірності дій і вимог особи (саме на органи публічної адміністрації покладається обов'язок довести правомірність чи неправомірність вимог особи), професійності, публічності (відкритості), об'єктивності, пропорційності та своєчасності.

Обґрунтовано, що у відносинах публічного адміністрування для суб'єктів владних повноважень повинен діяти спеціально-дозвільний тип правового регулювання, коли дозволено тільки те, що прямо передбачено нормами законодавства. Дискреційні повноваження суб'єктів владних повноважень необхідно звести до мінімуму з метою усунення корупційних ризиків у діяльності органів публічної адміністрації.

Запропоновано доповнити систему принципів публічного адміністрування та публічного управління принципами субординації і координації, які передбачають скоординовану діяльність органів публічної адміністрації задля належної реалізації та задоволення публічних і приватних інтересів учасників суспільних відносин.

У підрозділі 2.3 *«Особливості, механізм та основні напрями (підвиди) публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України»* акцентовано на тому, що публічне адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України здійснюється чітко визначеними в законодавстві органами публічної адміністрації (Вищою радою правосуддя, Вищою кваліфікаційною комісією суддів України) із застосуванням системи стримувань і противаг у процесі формування зазначених органів та під час їх безпосередньої діяльності за участю незалежних органів (Етичної ради) та інститутів громадянського суспільства (Громадської ради доброчесності). Основною особливістю публічного адміністрування у сфері формування суддівського корпусу названо забезпечення конкурентного середовища – рівного права громадян на доступ до здійснення судочинства (проведення чесних і відкритих конкурсів на посади суддів, неупереджений відбір присяжних тощо).

Охарактеризовано механізм публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України, визначено його елементи та зв'язки між ними.

Виділено два підвиди (напрями) публічного адміністрування в досліджуваній сфері суспільних відносин: а) публічне адміністрування у сфері формування суддівського корпусу (відносини між громадянами, які виявили бажання стати кандидатами на посади суддів, діючими суддями та органами публічної адміністрації щодо відбору кандидатів на посаду судді та проведення конкурсів на посади суддів апеляційних судів і Верховного Суду); б) публічне управління у сфері функціонування суддівського корпусу (відносини між судами, суддями та органами публічної адміністрації щодо матеріально-технічного, фінансового й інформаційного забезпечення сталого функціонування судової системи, а також щодо притягнення суддів до юридичної відповідальності, відсторонення від здійснення правосуддя, відрядження суддів до іншого суду того самого рівня і спеціалізації тощо).

Розділ 3 «Зарубіжний досвід та актуальні напрями вдосконалення механізму публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Зарубіжний досвід публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу: позитивні напрацювання та їх імплементація в національну правову систему»* проаналізовано та узагальнено досвід публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії, Французькій Республіці, Італійській Республіці, Королівстві Нідерландів, Республіці Австрія, Республіці Польща, а також у Сполучених Штатах Америки.

Підкреслено факт тривалого й поступового формування системи публічного адміністрування в досліджуваній сфері суспільних відносин у зарубіжних країнах під впливом національних традицій і звичаїв. Встановлено характерний вплив типу правової системи на особливості публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу, зокрема вплив загального права на традиції обрання суддів юридичною спільнотою або населенням, спорідненість між професіями судді та прокурора у країнах континентального права (романо-германській правовій сім'ї).

Сформульовано висновок про небезпечність «сліпого» запозичення зарубіжного досвіду публічного адміністрування в аналізованій сфері суспільних відносин з огляду на національні правові традиції та звичаї. Водночас наголошено на необхідності запозичення та впровадження європейських стандартів публічного адміністрування й управління у сфері формування та функціонування суддівського корпусу.

У підрозділі 3.2 *«Актуальні проблеми публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України»* встановлено, що тривала відсутність повноважного складу Вищої ради правосуддя та «затягування» проведення конкурсу до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України виявили системні проблеми у процесі формування зазначених органів публічної адміністрації, що зумовило оперативне реагування на ці проблеми

органів законодавчої влади, органів суддівського самоврядування та внесення відповідних змін до чинного законодавства.

До актуальних проблем публічного адміністрування в досліджуваній сфері суспільних відносин належать також питання щодо прозорості проведення конкурсів до Верховного Суду та зупинення конкурсу на посади суддів апеляційних судів у зв'язку з відсутністю сформованої Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Також наголошено на необхідності завершення переведення судової системи України на електронний документообіг, що значною мірою вирішить актуальні питання матеріально-технічного забезпечення судочинства. В умовах воєнного стану ефективне функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи є гарантією належної автоматизації процесів діяльності судів, своєчасного розгляду справ, обміну процесуальними документами між учасниками судового процесу, участі учасників судового процесу в судовому засіданні в режимі відеоконференції тощо.

У підрозділі 3.3 *«Перспективні напрями вдосконалення механізму публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України»* визначено, що перспективним напрямом удосконалення публічного адміністрування в цій сфері суспільних відносин є деперсоніфікація та автоматизація процедур відбору кандидатів на посаду судді, проведення конкурсів на посади суддів апеляційних судів і Верховного Суду з метою забезпечення їх максимальної об'єктивності та прозорості. На додаток до автоматизованого розподілу судових справ та електронного документообігу між учасниками судового процесу доцільно запровадити автоматизований розгляд типових судових справ за допомогою технології штучного інтелекту, коли професійний суддя буде лише перевіряти законність ухваленого судового рішення та його відповідність обставинам справи (текст судового рішення формуватиме комп'ютерна програма на основі заданих алгоритмів, первинних даних та з урахуванням практики Європейського суду з прав людини і правових позицій Верховного Суду).

Запропоновано законодавчо регламентувати обрання (затвердження на посаді) суддів апеляційних судів населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці після спливу п'ятирічного строку перебування їх на посаді за результатами конкурсу на посаду судді відповідного суду, що стимулюватиме суддів підтримувати постійний зв'язок із громадськістю, вести правороз'яснювальну роботу та неупереджено здійснювати правосуддя.

Також запропоновано інші перспективні напрями та способи вдосконалення механізму публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні на підставі аналізу доктринальних

і нормативних джерел сутності, змісту та особливостей публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки:

1. За результатами систематизації історіографії та методології дослідження публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України встановлено, що в юридичній доктрині сформувалася тенденція щодо активізації наукових досліджень адміністративно-правового забезпечення та інших аспектів формування й функціонування суддівського корпусу, проте окремого дослідження потребує питання публічного адміністрування в цій сфері суспільних відносин із використанням комплексу філософських, загальнонаукових і спеціально-юридичних методів дослідження, а також інноваційних наукових підходів (цивілізаційного, синергетичного, інструментального).

2. Визначено, що аналіз історії становлення й розвитку публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу на українських землях дав змогу виділити три основні етапи розвитку публічного адміністрування в цій сфері суспільних відносин: а) період державотворення в Українській Народній Республіці та Українській Державі гетьмана П. Скоропадського; б) радянський період публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу засобами адміністративно-командної системи з домінуючою владою партійного апарату; в) період публічного адміністрування в зазначеній сфері суспільних відносин у незалежній Україні (з моменту проголошення незалежності до теперішнього часу), що вирізняється поступовою європеїзацією стандартів, принципів і механізму формування та функціонування суддівського корпусу.

3. Результатом аналізу та наукового узагальнення різних наукових підходів до визначення поняття публічного адміністрування стало його визначення як регламентованої правом діяльності публічної адміністрації, що є комплексом послідовних юридично значущих дій суб'єктів владних повноважень (на підставі, на виконання та відповідно до норм чинного законодавства), спрямованих на реалізацію публічних і приватних цілей (інтересів) учасників правовідносин (динамічний аспект), а також складним адміністративно-правовим механізмом реалізації управлінських функцій держави суб'єктами владних повноважень, наділеними для цього відповідною компетенцією згідно із чинним законодавством (статичний аспект).

Встановлено, що публічне адміністрування має місце у відносинах між особою та суб'єктом владних повноважень (надання адміністративних послуг, вирішення адміністративних справ), а публічне управління застосовується у відносинах між суб'єктами владних повноважень в ієрархії органів публічної адміністрації (владно-управлінські відносини в межах державного апарату).

4. Констатовано, що здійснення характеристики принципів публічного адміністрування та публічного управління дало можливість виділити такі групи засад публічного адміністрування у сфері формування й функціонування

суддівського корпусу: принципи верховенства права, належного урядування, правової визначеності, рівності всіх перед законом, законності, професійності, своєчасності, публічності, політичної нейтральності, незалежності та об'єктивності (неупередженості); принципи територіальності, спеціалізації та інстанційності побудови судоустрою (судової системи України); єдині засади організації та діяльності судів.

До принципів публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу в Україні запропоновано віднести також принципи координації та субординації.

5. До особливостей публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України віднесено такі ознаки: а) його здійснення спеціально уповноваженими органами публічної адміністрації (Вищою радою правосуддя, Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, Державною судовою адміністрацією України) за участю незалежних органів (Етичної ради), інститутів громадського контролю (Громадської ради доброчесності) та державної установи – Національної школи суддів України; б) задіяння у процесі публічного адміністрування в цій сфері суспільних відносин системи стримувань і противаг (у разі відмови Вищої ради правосуддя призначати членів Етичної ради її перший склад формується автоматично; Вища кваліфікаційна комісія суддів України може «подолати» негативний висновок Громадської ради доброчесності тощо); в) забезпечення конкурентного середовища – рівного права громадян на доступ до здійснення судочинства.

6. Встановлено, що механізм публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України складається із системи органів публічної адміністрації (її утворюють Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України), державної установи зі спеціальним статусом (Національної школи суддів України), сукупності адміністративно-правових інструментів, які використовуються у процесі здійснення публічного адміністрування в зазначеній сфері суспільних відносин, юридично значущих дій суб'єктів владних повноважень та осіб, які виявили бажання стати суддями і набули статусу кандидатів на посади суддів, документообігу (зокрема, електронного) у сфері формування й функціонування суддівського корпусу, матеріально-технічних, інформаційних та фінансових ресурсів судової системи України, а також незалежних органів (Етичної ради) та інститутів громадського контролю публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу (Громадської ради доброчесності).

Як основні напрями (підвиди) публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України встановлені публічне адміністрування, яке здійснюється у сфері формування суддівського корпусу України (відносини між громадянами, діючими суддями та відповідними органами публічної адміністрації), і публічне управління, яке застосовується у процесі забезпечення функціонування суддівського корпусу

(внутрішні відносини між суб'єктами владних повноважень органів судової влади).

7. Визначено, що дослідження зарубіжного досвіду публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу (зокрема, у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії, Французькій Республіці, Італійській Республіці, Королівстві Нідерландів, Республіці Австрія, Республіці Польща, а також у Сполучених Штатах Америки) дало змогу зробити висновок про те, що в цивілізованих розвинених країнах ставка робиться на досить тривале професійне навчання та стажування майбутніх суддів. Такий досвід заслуговує на запозичення з метою вдосконалення національного механізму підготовки кандидатів на посади суддів. Зокрема, доцільним вважаємо запровадження обов'язкового стажування тривалістю не менше ніж один рік кандидатів на посаду судді після навчання в Національній школі суддів України до складання кваліфікаційного іспиту (за аналогією зі стажуванням суддів у Республіці Австрія та Французькій Республіці).

З огляду на досліджений зарубіжний досвід публічного адміністрування у сфері формування суддівського корпусу доцільним вважаємо запровадження процедури виборів (затвердження на посаді) суддів апеляційних судів, а також запровадження процедури анонімного проведення співбесід із кандидатами на посади суддів, коли особу кандидата буде деперсоніфіковано (змінено голос, зовнішній вигляд), а отже, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України будуть надавати об'єктивну й неупереджену оцінку відповідей на поставлені запитання з метою виявлення рівня професійних знань і навичок кандидата на посаду судді.

8. До актуальних проблем публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України віднесено такі питання: а) корупційні ризики, які виникають у процесі проведення добору кандидатів на посаду судді та конкурсів на зайняття вакантної посади судді; б) проблему об'єктивної, неупередженої оцінки ділових і професійних якостей кандидатів на посади суддів у процесі проведення співбесід; в) право Вищої кваліфікаційної комісії суддів України «долати» негативний висновок Громадської ради доброчесності, чим руйнується сама суть цього інституту громадського контролю публічного адміністрування у сфері формування суддівського корпусу; г) проблему матеріально-технічного забезпечення функціонування суддів в умовах особливого періоду (воєнного стану).

9. До перспективних напрямів удосконалення механізму публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України віднесено:

– позбавлення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України права «долати» негативний висновок Громадської ради доброчесності (для чого необхідно виключити абзац другий ч. 1 ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»);

– використання для проведення співбесід із кандидатами на посади суддів можливостей штучного інтелекту, коли саму співбесіду проводить комп'ютерна програма (на неї неможливо здійснити корупційний чи інший вплив, тож рішення про визначення професійного рівня, доброчесності кандидата на посаду судді буде максимально об'єктивним);

– проходження кандидатами на посаду судді поліграфічного дослідження (психофізіологічного дослідження з використанням поліграфа) з метою виявлення кандидатів, які не відповідають критеріям доброчесності, оскільки надали неправдиві відповіді на ключові запитання щодо їхнього минулого (вчинення кримінальних правопорушень, вживання наркотичних засобів тощо);

– запровадження обов'язкового стажування кандидатів на посаду судді після навчання в Національній школі суддів України до складання кваліфікаційного іспиту (тривалістю не менше ніж один рік);

– обрання (затвердження на посаді) суддів апеляційних судів населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці після спливу п'ятирічного строку перебування їх на посаді.

Наведений перелік перспективних напрямів удосконалення механізму публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України не є вичерпним, що зумовлює актуальність подальшого дослідження цієї теми.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Кубатко К.В. Адміністративно-правові засади формування та функціонування суддівського корпусу в Україні. *Правові новели*. 2022. № 17. С. 5–13.

2. Кубатко К.В. Історіографія та методологія дослідження публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2022. № 26. С. 149–157.

3. Кубатко К.В. Суб'єкти публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу в Україні. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2022. № 4. С. 40–47.

4. Кубатко К.В. Поняття та загальна характеристика публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 5. С. 124–131.

5. Кубатко К.В. Зарубіжний досвід публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 6(50). С. 211–218.

6. Кубатко К.В. Принципи публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу в Україні. *Правове регулювання суспільних відносин: перспективні напрями на шляху до сталого розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 28–29 жовтня 2022 р. Київ – Львів – Торунь : Liha-Pres, 2022. С. 94–97.

7. Кубатко К.В. Рівень довіри до суддів та оцінка якості правосуддя як основні критерії ефективності публічного адміністрування у сфері формування суддівського корпусу в Україні. *Дослідження інновацій та перспективи розвитку науки і техніки у XXI столітті* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Рівне, 10 листопада 2022 р. Рівне – Львів – Торунь : Liha-Pres, 2022. С. 29–32.

8. Кубатко К.В. Актуальні напрями удосконалення публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу в Україні. *Становлення та розвиток правової держави: проблеми теорії та практики* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Миколаїв, 28–29 грудня 2022 р. Миколаїв – Львів – Торунь : Liha-Pres, 2022. С. 179–182.

АНОТАЦІЇ

Кубатко К.В. Публічне адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2023.

У роботі встановлено зміст поняття та сутність публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України. Охарактеризовано систему принципів публічного адміністрування в цій сфері суспільних відносин. Встановлено співвідношення категорій «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» та інших понять доктрини адміністративного права. Визначено особливості публічного адміністрування у сфері формування й функціонування суддівського корпусу України, охарактеризовано його механізм та ознаки. Сформульовано обґрунтовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення механізму публічного адміністрування й публічного управління в зазначеній сфері суспільних відносин.

Обґрунтовано необхідність запозичення позитивного зарубіжного досвіду щодо обов'язкового стажування тривалістю не менше ніж один рік кандидатів на посаду судді після навчання в Національній школі суддів України до складання кваліфікаційного іспиту, а також досвіду обрання суддів населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці (на рівні апеляційних судів).

Обґрунтовано пропозиції щодо інших напрямів і способів удосконалення механізму публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України.

Ключові слова: автоматизація, відбір, обрання, публічне адміністрування, публічне управління, стажування, суб'єкти владних повноважень, суддівський корпус, формування, функціонування.

Kubatko K.V. Public administration in the field of formation and functioning of the judicial corps of Ukraine. – Manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2023.

The work establishes the content of the concept and essence of public administration in the field of formation and functioning of the judicial corps of Ukraine. The system of principles of public administration in this sphere of public relations are characterized. The relationship between the categories “state management”, “public administration”, “public management” and other concepts of the doctrine of administrative law are established. The peculiarities of public administration in the field of formation and functioning of the judicial corps of Ukraine are determined, its mechanism and features are characterized. Reasoned proposals and recommendations aimed at improving the mechanism of public administration and public management in the specified sphere of public relations have been formulated.

It was determined that public administration is, in essence, a legally regulated activity of public administration bodies, namely, a complex of consecutive legally significant actions of subjects of power, aimed at the realization of public and private goals (interests) of participants in legal relations (dynamic aspect), as well as a complex the administrative-legal mechanism for the implementation of the state’s management functions by the subjects of power empowered for this purpose by the appropriate competence in accordance with the current legislation (static aspect).

The need to borrow positive foreign experience regarding the mandatory internship of candidates for the post of judge after studying at the National School of Judges of Ukraine before passing a qualifying exam lasting at least one year, as well as the experience of electing judges by the population of the relevant administrative-territorial unit (at the level of appellate courts), is substantiated.

Proposals regarding other directions and ways of improving the mechanism of public administration in the field of formation and functioning of the judicial corps of Ukraine are substantiated:

- depriving the High Qualification Commission of Judges of Ukraine of the right to “overcome” the negative opinion of the Public Integrity Council (for which it is necessary to exclude the second paragraph of part 1 of article 88 of the Law of Ukraine “On the Judiciary and the Status of Judges”);

- the use of artificial intelligence capabilities for conducting interviews with candidates for the position of judges, when the interview itself is conducted by a computer program (the latter cannot be influenced by corruption or any other influence, so the decision to determine the professional level and integrity of the candidate for the position of judge will be as objective as possible);

- candidates for the post of judge undergo a polygraph examination (psychophysiological examination using a polygraph) with the aim of identifying candidates who do not meet the criteria of integrity – gave false answers to key

questions about their past (commitment of criminal offenses, use of narcotic drugs, etc.).

It is emphasized that the given list of promising directions for improving the mechanism of public administration in the field of formation and functioning of the judicial corps of Ukraine is not exhaustive, which determines the urgency of further research on this topic.

Key words: *automation, election, formation, functioning, judicial corps, public administration, public management, selection, subjects of power, training.*

Підписано до друку 09.02.2023. Формат 60х90/16. Папір офсетний.
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 1080.
Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони: +38 (095) 934-48-28, +38 (097) 723-06-08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.