

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кафедра адміністративного, господарського права та фінансово-економічної  
безпеки

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА**

зі спеціальності 081 «Право»

**Тема: «Адміністративно-правовий статус місцевих загальних судів як  
суб'єктів захисту прав та законних інтересів громадян України»**

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_ д.ю.н. Гаруст Ю. В.  
(підпис)

Керівник проекту \_\_\_\_\_ д.ю.н. Гаруст Ю. В.  
(підпис)

Виконавець студентка  
групи Ю.мдн-91о \_\_\_\_\_ Верба Н. О.  
(підпис)

Суми 2020ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	3
ВСТУП.....	4
<b>РОЗДІЛ 1 МІСЦЕ ТА РОЛЬ МІСЦЕВИХ ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ У СИСТЕМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН</b>	
1.1. Особливості правового статусу місцевих загальних судів як основної складової судової системи України.....	8
1.2. Адміністративні правовідносини, що виникають у діяльності місцевих загальних судів.....	18
<b>РОЗДІЛ 2 ЮРИСДИКЦІЯ ТА СПЕЦІАЛІЗАЦІЯ У ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ</b>	
2.1. Юрисдикція місцевих загальних судів щодо захисту прав та інтересів громадян.....	30
2.2. Проблеми спеціалізації місцевих загальних судів в Україні.....	44
<b>РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ</b>	
3.1. Закордонний досвід побудови системи захисту прав громадян судами.....	63
3.2. Проблеми реалізації міжнародно-правових стандартів захисту прав людини у діяльності місцевих загальних судів.....	73
3.3. Оцінка ефективності діяльності судів як суб'єктів захисту прав та законних інтересів громадян.....	85
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>107</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>116</b>

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

ВАСУ – Вищий адміністративний суд України

ВРЮ – Вища рада юстиції

ВСУ – Верховний Суд України

ГПК України – Господарський процесуальний кодекс України

ЄДРСР – Єдиний державний реєстр судових рішень

ЄКЕП – Європейська комісія з питань ефективності правосуддя

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

ЄКПЛ – Європейська конвенція з захисту прав людини та основоположних свобод

КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

КК України – Кримінальний кодекс України

## **ВСТУП**

**Постановка проблеми.** Однією з найактуальніших проблем побудови демократичної держави на основі верховенства права в Україні сьогодні є створення та гарантування ефективного функціонування незалежної системи судових органів, головним завданням яких є захист прав і свобод фізичних осіб. Виконання судом завдань, пов'язаних із захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства та держави, потребує відповідного юридичного та організаційного забезпечення їх діяльності.

**Актуальність дослідження.** Наукове дослідження адміністративно-правового статусу місцевих загальних судів як суб'єктів захисту прав та законних інтересів громадян України повинно позитивно позначитися на подальшому вдосконаленні, практики реалізації чинних адміністративно-правових норм у цій сфері.

**Стан дослідженості теми.** Вивченням загальнотеоретичних і галузевих аспектів правового статусу місцевих загальних судів займалися такі вчені-правознавці як Г. Г. Абасов, В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. П. Битяк, В. І. Борденюк, Е. Ф. Демський, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Ю. М. Тодика та ін.

Проте у науці немає єдиної думки ні до визначення поняття адміністративно-правового статусу місцевих загальних судів як суб'єктів захисту прав та законних інтересів громадян, ні до напрямків його подальшого реформування.

Комплексних розробок у сфері правових аспектів діяльності місцевих судів як суб'єктів захисту прав та законних інтересів громадян не здійснено, а переважна більшість авторів досліджувала лише окремі аспекти цього питання, що обумовлює необхідність подальших комплексних досліджень.

**Практичне значення** роботи полягає у тому, що дослідження проблематики адміністративно-правового статусу місцевих загальних судів як суб'єктів захисту прав та законних інтересів громадян України дасть змогу

більш предметно аналізувати даний інститут та систематизувати думки науковців щодо шляхів його реформування відповідно до потреб часу.

**Мета і задачі дослідження.** Мета дослідження полягає у з'ясуванні адміністративно-правового статусу місцевих загальних судів як суб'єктів захисту прав та законних інтересів громадян України.

Зазначена мета обумовила постановку та вирішення таких задач:

1) з'ясувати особливості правового статусу місцевих загальних судів як основної складової судової системи України;

2) охарактеризувати адміністративні правовідносини, що виникають у діяльності місцевих загальних судів;

3) дослідити юрисдикцію місцевих загальних судів щодо захисту прав та інтересів громадян;

4) розглянути проблеми спеціалізації місцевих загальних судів в Україні;

5) проаналізувати закордонний досвід побудови системи захисту прав громадян судами;

6) окреслити проблеми реалізації міжнародно-правових стандартів захисту прав людини у діяльності місцевих загальних судів;

7) провести оцінку ефективності діяльності судів як суб'єктів захисту прав та законних інтересів громадян.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що розкривають усі аспекти адміністративно-правового статусу місцевих загальних судів як суб'єктів захисту прав та законних інтересів громадян України.

**Предметом дослідження** є нормативно-правові акти та наукові джерела у яких розкрито проблему адміністративно-правового статусу місцевих загальних судів як суб'єктів захисту прав та законних інтересів громадян України.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, застосування яких здійснюється у межах системного підходу. Дослідження ґрунтується на

законах і принципах діалектики, відповідно до вимог якої усі елементи адміністративно-правового статусу місцевих загальних судів досліджуються у зв'язку між собою та із загальним завданням судочинства, здійснюваного з метою захисту прав та законних інтересів громадян України.

Досягнення окремих задач дослідження зумовило використання таких методів: історико-правовий метод застосовано при розгляді еволюції наукових поглядів на визначення поняття адміністративно-правового статусу місцевих загальних судів; порівняльно-правовий метод – при зіставленні положень чинного законодавства України щодо адміністративно-правового статусу місцевих загальних судів із відповідними положеннями законодавства зарубіжних країн; метод системного аналізу допоміг розглянути судочинство, здійснюване судами загальної юрисдикції з метою захисту прав та законних інтересів громадян України, як єдину систему, виявити його вплив на інститути громадянського суспільства; догматичний метод дозволив проаналізувати зміст основних категорій, які формують адміністративно-правовий статус місцевих загальних судів.

Науково-теоретичне підґрунтя дипломної (магістерської) роботи становлять наукові праці таких провідних фахівців у галузі адміністративного процесуального права та інших процесуальних наук, як: О.В. Зайчук, О.С. Захарова, І.М. Канюка, І.О. Каргузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, О.І. Миколенко, П.Є.Недбайло, А.Ю. Осадчий, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюк, Н.Б. Писаренко, О.І. Розум, О.П. Рябченко, О.М. Тадеєва, Є.А. Таликін, І.Ю. Татулич, В.М. Трофименко, Н.В. Янюк, Ю.К. Якимович та ін.

Нормативну основу дослідження складають положення Конституції України, Законів України «Про судоустрій і статус суддів», процесуального законодавства, рішення Конституційного суду України та ін. У роботі використовувалися численні міжнародні акти, зокрема Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р., Основні принципи незалежності судових органів 1985 р., Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки та ін.

**Структура дипломної роботи** зумовлена метою дослідження і складається з вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 123 сторінки, з яких 9 сторінок займає список використаних джерел.

**РОЗДІЛ 1 МІСЦЕ ТА РОЛЬ МІСЦЕВИХ ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ У  
СИСТЕМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН**

## **1.1. Особливості правового статусу місцевих загальних судів як основної складової судової системи України**

Серед усіх засобів захисту суб'єктивних прав і свобод людей і громадян особливу роль відіграє суд. Конституцією України у якості важливої гарантії реалізації принципу відповідальності держави за її діяльність по відношенню до людей закріплено право оскарження в суді рішень, актів чи бездіяльності органів влади, місцевого самоврядування, посадових осіб та державних службовців, що заклало правову основу створення реального механізму відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, виконання свого обов'язку утверджувати та гарантувати права і свободи людини.

Конституція України містить загальне положення, згідно з яким судочинство в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [38]. Відповідно до конституційного принципу поділу влади, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що судову владу в Україні здійснюють створені за законом незалежні та неупереджені суди, шляхом здійснення правосуддя у відповідних рамках судових процедур [63].

На думку ряду сучасних науковців, визначення судової влади як специфічної гілки влади, що реалізується уповноваженими органами (судами) і метою якої є вирішення всіх правових конфліктів у суспільстві, є найбільш оптимальним. До його характеристик належать незалежність, самостійність та відокремленість, виключність та підзаконність [48, с. 26].

Визначаючи особливості судової влади в механізмі держави, дослідники, зокрема Н.Д. Квасневська, звертають увагу на такі основні моменти:

- 1) здійснення судової влади допомагає забезпечити юридичну рівність усіх соціальних груп та груп населення перед законом;
- 2) реалізація судової форми діяльності характеризується спрямованістю на реалізацію судової політики в державі;



3) необхідність системи правосуддя впливає із виникнення конфліктів у суспільстві, які потребують постійного вирішення;

4) судова влада є незалежною і здійснює правосуддя за допомогою правозастосовчої діяльності;

5) відправлення правосуддя залежить від прагнення держави захистити встановлені нею адміністративні правила від незаконного втручання;

6) діяльність судових органів пов'язана із застосуванням чинного законодавства з метою здійснення правосуддя;

7) незалежність судової влади означає, що відносини між усіма гілками державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) повинні будуватися лише на основі та в рамках закону (ні президент, ні парламент, ні виконавча влада не мають права чинити тиск на суддів вони мають право лише змінювати їх правовий статус у порядку, встановленому законом) [34, с. 172].

Відправлення правосуддя як провідна функція суду визнана переважною більшістю сучасних вчених. На переконання Т.П. Мінки, необхідність виконання цієї функції ґрунтується насамперед на наявності конфлікту в суспільстві та прагненні держави захистити верховенство права від будь-якого втручання та посягань. Суб'єктом, який відправляє правосуддя, може бути лише суд, судова влада здійснюється у строго законодавчо встановленій формі процедури, юридичні акти правосуддя мають юридичну силу закону в конкретній справі [1, с. 32].

Головною функцією судової влади в Україні, на підставі статті 124 Конституції України, яка передбачає, що судову владу в Україні здійснюють виключно суди, а делегування судових функцій та набуття цих функцій іншими органами чи посадовими особами не дозволяється, є здійснення правосуддя, тобто правозастосовча діяльність суду з розгляду процесуальних справ, захисту прав та законних інтересів окремих та колективних суб'єктів правовідносин, а також держави. Частина 3 цієї ж статті визначає судову

систему, якою керує Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, чітко зазначаючи, що здійснення правосуддя визначає функціональну спрямованість усіх судів у державі [38].

Як зазначає О.А. Калашник, правосуддя - це сфера державної діяльності та цивільного життя, в якій ідеї правової держави найяскравіше втілені. У конституційній державі суд захищає загальнолюдські цінності - життя, здоров'я, честь, гідність, соціально-економічні, політичні та інші права людини. У галузі здійснення правосуддя слід послідовно впроваджувати такі важливі правові принципи, як можливість звернення до суду для захисту судової влади, презумпція невинуватості, право відповідача на захист, недоторканність особи та приватне життя громадян [33, с. 28].

Діяльність судової влади спрямована на забезпечення перетворення абстрактних правових норм у реальні права та обов'язки громадян і, таким чином, на реалізацію волі законодавчого органу щодо врегулювання конфліктів між державою та особою, коли суд фактично контролює дії та акти органів державного управління. Фактична нерівність між державною владою та особою вирівнюється за допомогою правосуддя.

Однак, як справедливо зазначає М. Булкат, діяльність суду не обмежується лише судовою владою, а виконує функцію судового контролю за посадовими особами та органами інших гілок влади. Такі правові можливості охоплюються поняттям «судовий контроль», що є окремою, самостійною функцією судової влади. Контрольно-наглядова функція суду здійснюється шляхом контролю за дотриманням законності дій та рішень посадовими особами та органами влади, а також контролю своєчасного звернення до виконання їх рішень та контролю за їх виконанням шляхом надсилання та отримання виконавчих документів [17, с. 39].

Змістом контрольно-наглядової діяльності судів як засобу забезпечення законності є:

– оцінка судом законності дій органів влади та управління, законності дій їх посадових осіб, законності прийнятих нормативних актів та рішень;

- виявлення обмежень та порушень прав фізичних та юридичних осіб;
- виявлення причин порушень та вжиття заходів щодо їх запобігання в майбутньому;
- вжиття заходів для відновлення порушених прав та заходів щодо притягнення до відповідальності тих, хто порушує закон [42, с. 18].

Слід зазначити, що діяльність судової влади не обмежується здійсненням правосуддя та судовим контролем. Іншою важливою функцією судів є охоронна (правозахисна), яка також впливає із загальних цілей та завдань судової влади. Деякі вчені вважають, що захист прав та інтересів людини, колективних суб'єктів та держави слід розглядати як загальну основу юрисдикції судової влади, мета якої виявляється на відповідних функціональних рівнях правосуддя та судового контролю [33, с. 12].

Однак таке узагальнення виглядає недоцільним, що підтверджується думками сучасних дослідників, таких як Ю. Педько, О. Скакун, Т. Француз та ін., які розглядають охоронну функцію суду як окрему, незалежну функцію, разом із контрольно-наглядовою функцією та здійсненням правосуддя.

При цьому, безумовно, всі ці функції є тісно взаємопов'язаними, адже, вирішуючи спір про право, захищаючи права і свободи, законні інтереси індивідуальних та колективних суб'єктів, суд одночасно охороняє (захищає) від порушень закон, якому ці рішення та дії не відповідають. Охоронна (правозахисна) функція судів полягає у захисті прав, свобод та інтересів індивідуальних і колективних суб'єктів публічно-правових відносин. Її реалізація передбачає вжиття заходів, які захищають порушені права, свободи чи законні інтереси, усунення перешкод у реалізації відповідним суб'єктом його правових можливостей [53, с. 39].

Тому ми вважаємо за доцільне визначити такі основні функції судів, що визначаються загальною метою та цілями їх діяльності та відображають їх специфіку та місце в системі органів влади:

- функція дійснення правосуддя (розгляд та вирішення юридичних суперечок);

- контрольно-наглядова функція (перевірка законності та обґрунтованості рішень та дій органів влади, державних службовців);

- правозахисна функція (захист прав, свобод та інтересів індивідуальних та колективних суб'єктів правовідносин).

Крім того, серед інших функцій, притаманних судовій системі як незалежній гілці влади, виділяють: функцію відновлення права (захист та поновлення правовідносин, порушених незаконною поведінкою); дозвільну функцію (надання дозволу судом на вчинення певних дій); консультативну (тлумачення правових норм, подання висновків щодо законопроектів, проведення досліджень, підготовка звітів); роз'яснювальну (пояснення чинного законодавства про юридичну практику, аналіз справ судами різних рівнів); організаційну (проведення зборів, конференцій, з'їздів суддів); виховну (формування поваги до закону, підтримка авторитету закону) тощо.

Також виділяють окрему групу функцій судової влади, що складається з її внутрішніх функцій, пов'язаних із судовим управлінням, як зовнішнім (діяльність судової системи щодо впровадження судової влади з метою виконання організаційних та регулюючих функцій для суспільства в цілому та його складових) та внутрішнім (адміністрування судової системи).

Система судів загальної юрисдикції має особливе юридичне значення, якщо розглядати судову владу України, яка функціонує як головний орган правосуддя та визначає її взаємодію та зв'язок з іншими державними органами. Основою створення та розвитку судової системи України та законодавства про організацію та діяльність судів загальної юрисдикції є стаття 124 Конституції України, яка передбачає, що судова система України складається із судів загальної юрисдикції та суду з конституційною юрисдикцією - Конституційного Суду України, а також стаття 125 Конституції України, яка передбачає, що Верховний Суд України є

найвищим судовим органом у системі загальнокомпетентних загальної юрисдикції [38].

Система судів загальної юрисдикції являє собою сукупність судів України, об'єднаних між собою єдністю цілей, завдань, принципів організації та діяльності й очолюваних Верховним Судом України. В.М. Бевзенко підкреслює, що у такому визначенні виділяються такі основні змістові аспекти: суди загальної юрисдикції є органічною частиною загальної державної судової системи; це не проста сукупність судових органів, а цілісний механізм, усі ланки якого є взаємозалежними та пов'язаними між собою точно окресленими в законі повноваженнями (компетенцією); очолює цю систему Верховний Суд України [10, с. 31].

Визначаючи особливості та роль судів в системі державного управління, Л.М. Москвич підкреслює, що:

- суди загальної юрисдикції є однією із ланок в системі державної влади;
- суди загальної юрисдикції мають вищий ступінь свободи, ніж адміністративні інституції, оскільки вони повинні опиратися на закон, а не на виконавчі акти.

- суди загальної юрисдикції використовують горизонтальну схему державного управління;

- загальна сила судової влади визначається ступенем поваги до неї як з боку суспільства, так і з боку держави [48, с. 173].

Відповідно до законодавства, систему судів загальної юрисдикції в Україні складають:

- місцеві суди;
- апеляційні суди;
- вищі спеціалізовані суди;
- Верховний Суд України [63].

Робота судів загальної юрисдикції базується на загальних принципах, тобто вихідних положеннях, що містяться в законі, що характеризують

основні аспекти структури та функціонування судів і спрямовані на виконання завдань, що стоять перед судами загальної юрисдикції.

Конституція України закріплює основні принципи справедливості та гарантує незалежність та недоторканість судів (та суддів) загальної юрисдикції. Зокрема, вона визначає: заборону будь-яким чином впливати на суддів, неможливість арешту чи арешту суддів до до винесення обвинувального вироку судом, забезпечення особистої безпеки суддів та їхніх сімей; особливий порядок призначення суддів на посаду, а також звільнення суддів; встановлення юридичної відповідальності за неповагу до суду та судді та втручання у судову діяльність; захист професійних інтересів суддів; вирішення питань, що стосуються внутрішньої діяльності судів, шляхом судового самоврядування [38].

Конституційні принципи, що регулюють функціонування судів загальної юрисдикції та здійснення правосуддя в Україні, викладені в низці законів України, зокрема в Законі «Про судоустрій і статус суддів», який встановлює здійснення правосуддя виключно судами; доступність правосуддя; самостійність судів; незалежність суддів та їх підпорядкування лише закону; незмінність суддів; судове самоврядування, гарантія доказування вини; обов'язкову силу судових рішень; одноособовий та колегіальний розгляд справ; здійснення судочинства і діловодства в судах України державною мовою та ін. [63].

Принципи організації судів загальної юрисдикції (як основні принципи їх системи) згідно із Законом «Про судоустрій і статус суддів» включають такі принципи: територіальність (згідно з якою суди повинні формуватися таким чином, щоб їх юрисдикція охоплювала певну територію держави, необхідність наближення судочинства до людини), спеціалізація (відповідно до якої суди повинні бути організовані з урахуванням особливостей предмета судового розгляду справ відповідної юрисдикції та зумовленого цими особливостями виду судочинства), інстанційності (відповідно до якої суди

організовані так, щоб забезпечувати право на перегляд судового рішення у суді вищої інстанції) [63].

Місцевими загальними судами є районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди. Місцевий суд є судом першої інстанції і розглядає справи, віднесені процесуальним законом до його підсудності.

Суди загальної юрисдикції України утворюють єдину систему судів. Функціонування системи судів загальної юрисдикції та ефективне здійснення їх функцій та повноважень вимагають належного рівня організаційного забезпечення їх діяльності. Як вказує М.І. Чичерська, належне забезпечення діяльності судів є однією з головних гарантій незалежності судів та суддів, зокрема:

- визначення чіткої організаційної структури судів, розподілу завдань, функцій та повноважень між ними;
- інформаційне, наукове, кадрове та матеріально-технічне забезпечення;
- особливий порядок фінансування судів;
- визначення загальних принципів та конкретних форм взаємодії з іншими судами, владою та суспільством;
- функціонування системи органів самоврядування [77, с. 41].

Фінансування та належні умови для функціонування судів та роботи суддів загальної юрисдикції забезпечуються державою відповідно до Конституції України, оскільки судова діяльність є суто державною справою і держава несе всі витрати, пов'язані з належною організацією судової влади. Стандарт щодо забезпечення державою розумних умов функціонування судів зобов'язує державу вжити низку відповідних заходів, зокрема, зокрема: вирішення проблеми розміщення судів та створення умов для належного здійснення правосуддя; забезпечення ведення судового провадження відповідно до досягнень сучасних технологій фіксації, інформування та збереження судового провадження та документів; створення інформаційної мережі щодо статусу кодифікації чинних правових положень та правової

практики застосування законів у відповідних правовідносинах; створення відповідної системи підготовки суддів та підвищення їх кваліфікації; створення служби примусового виконання судових рішень; забезпечення належної матеріальної підтримки судді, захист його особи, сім'ї та майна тощо. Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», забезпечення функціонування судової влади передбачає наступне: визначення витрат на фінансування судів у Державному бюджеті України не нижче рівня, що дозволяє здійснювати повне та незалежне здійснення правосуддя; юридичне гарантування повного та своєчасного фінансування судів; забезпечення достатнього рівня соціального забезпечення суддів [63]. Безпосереднє організаційне забезпечення роботи суду здійснює його апарат, очолюваний керівником апарату, який несе персональну відповідальність за належне забезпечення діяльності суду, суддів та судового процесу.

Щодо місця та ролі місцевих загальних судів у судовій системі України, слід врахувати позицію І.В. Дем'яненко, який визначає такі особливості місцевих загальних судів:

- 1) ці суди є найбільш доступними – територіально, інформаційно, матеріально наближеними до населення;
- 2) виступають виключно як суди першої інстанції;
- 3) є основною ланкою судової системи, розглядаючи абсолютну більшість справ і матеріалів;
- 4) виступають первинною ланкою судової системи, оскільки тут вперше, розглядаються відповідні справи та вирішуються по суті питання, а також професійна діяльність суддів розпочинається саме у них;
- 5) є найчисельнішою ланкою судової системи (за кількістю цих судів та кількістю працюючих там суддів);
- 6) мають найширшу предметну компетенцію, яка є універсальною, загальною та міжгалузевую;
- 7) несуть найбільше судове навантаження як у абсолютному, так і відносному показниках серед всіх ланок судової системи України [26, с. 34].



Місцеві суди неоднорідні з точки зору різних організаційних аспектів, тоді як у процесуальному відношенні всі вони мають однакові повноваження. Це, в свою чергу, вимагає науково обґрунтованої класифікації, критеріями якої можуть бути адміністративно-територіальні одиниці, на які поширюється їх територіальна юрисдикція, а також їх розмір.

М.П. Запорожець надає пропонує класифікувати суди за наступними критеріями. Залежно від першого критерію існують такі місцеві загальні суди: 1) районні; 2) районні у місті суди; 3) міжрайонні; 4) міські; 5) міськрайонні суди. Автор виділяє в залежності від розміру: малі суди – до 3 осіб (близько 19 %); середньомалі суди – від 4 до 5 суддів (близько 36 %); середні суди – від 6 до 9 суддів (близько 20 %); середньо великі суди – від 10 до 14 суддів (близько 15 %); великі – від 15 до 25 суддів (близько 7 %); особливо великі – понад 25 суддів (близько 3 %).

Чисельність певного суду безпосередньо впливає на такі організаційні фактори: чисельність працівників апарату суду; наявність заступників голови суду (посади заступника вводиться у судах з чисельністю більше 10 суддів, двох заступників – з чисельністю більше 30 суддів); можливість поглиблення спеціалізації суддів (чим більша кількість суддів, тим більш глибокою може бути їх спеціалізація, і навпаки); розмір видатків на суд; розмір приміщення, в якому розташовується суд, тощо.

Малі та середньомалі суди, які складають більшість судових органів, забезпечують максимальне територіальне наближення судів до населення, але мають проблеми із запровадженням спеціалізації, пропорційним навантаженням суддів, призначенням суддів на адміністративні посади та укомплектуванням апарату персоналом. З огляду на це, розмір місцевого суду повинен враховуватися при регулюванні його організації та діяльності та бути пропорційним кількості суддів, щоб побудувати мережу місцевих загальних судів [31, с. 54].

## **1.2. Адміністративні правовідносини, що виникають у діяльності місцевих загальних судів**

Аналіз функціонування судової системи України на сучасному етапі її розвитку, а також сучасний стан регуляторної та організаційної підтримки судових органів дозволяють розвинути сучасне наукове розуміння судів загальної юрисдикції як суб'єкта адміністративних відносин, визначаючи структуру та основні типи адміністративних відносин, що виникають у діяльності судів загальної юрисдикції.

В академічній літературі адміністративні відносини традиційно розглядаються як наслідок регулюючого впливу адміністративно-правової норми на суспільні відносини, внаслідок чого вони перетворюються на правові відносини. Тому довідкова література визначає адміністративно-правові відносини як певний тип соціальних відносин, що регулюються нормами адміністративного права, є організаційними та мають відповідний характер. Суть адміністративних правовідносин вбачається у взаємодії з реальними суспільними відносинами, які складають зміст адміністративних правовідносин і існують як реальні відносини [28, с. 15].

Вільгушинський М. Й. підкреслює, що адміністративно-правові форми можуть приймати різні типи суспільних відносин, зокрема відносини з державним управлінням, які складають істотну частину змісту предмета адміністративно-правового регулювання, і розуміє адміністративно-правові відносини як врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їхні сторони (суб'єкти) пов'язані та взаємодіють, здійснюючи суб'єктивні права та обов'язки, встановлені та гарантовані відповідними адміністративно-правовими нормами [18, с. 21].

Більшість сучасних вчених-адміністраторів, зокрема О. Альохін, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Ю. Старілов та ін., розглядають адміністративно-правові відносини в найширшому розумінні, тобто як суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права. Вчені зазначають, що нові соціально-політичні та економічні реалії сучасного життя призвели до значної зміни змісту та напрямів адміністративного права, зокрема

традиційного визнання провідною рисою адміністративного права зосередження лише на державному управлінні [4, с. 37].

Система суспільних відносин, яка є предметом сучасного адміністративного права України, на сьогодні включає такі загальні групи відносин:

- відносини з приводу державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також щодо реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавним інституціям;

- діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;

- відносини, що виникають під час застосування заходів адміністративного примусу уповноваженими органами та посадовими особами до суб'єктів, які порушують встановлені правові норми;

- відносини щодо реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

- організація та діяльність апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також відносини, що формуються у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування [8, с. 197].

Ще більш вичерпне визначення адміністративних відносин дає Е.Ф. Демський, який з огляду на особливості перехідного періоду українського адміністративного права, який характеризується суттєвими змінами в характеристиках своїх відносин, вважає за доцільне визначити поняття адміністративних відносин як різновид суспільних відносин, учасники яких мають достатній рівень адміністративно-правової правосуб'єктності [23, с.

48]. Погоджуючись із даним підходом, слід відзначити, що адміністративно-правові відносини в теорії адміністративного права традиційно були безпосередньо пов'язані з практичним виконанням завдань, функцій та повноважень виконавчої влади в державному управлінні, але базуючись на сучасних тенденціях реформ у вітчизняній галузі адміністративного права, сфера адміністративних відносин повинна визначатися дещо ширше - як сфера державної та адміністративної діяльності не лише органів виконавчої влади, а й інших органів влади та управління, органів місцевого самоврядування та окремих організацій, які наділені функціями державного управління.

На переконання І.Б. Коліушко, до ознак, характерних для адміністративно-правових відносин, належать наступні:

1) адміністративно-правові відносини встановлюються у сфері управління, тобто при щоденному практичному виконанні завдань та функцій держави;

2) обов'язки та права сторін у цих відносинах є асиметричними та пов'язані з діяльністю виконавчих органів держави та інших суб'єктів державної влади.

3) одна із сторін цих відносин завжди виступає як суб'єкт адміністративної влади (орган, державний службовець, організація з державними повноваженнями);

4) адміністративні відносини - це особливий зв'язок між суб'єктами, один з яких має право вимагати від іншого такої поведінки, яка передбачена адміністративною нормою;

5) адміністративно-правові відносини виникають переважно з ініціативи однієї із сторін;

6) адміністративно-правові відносини можуть встановлюватися як на підставі повноважень, так і підпорядкування та рівності сторін, тобто кожна сторона зобов'язана виконувати вимоги певної правової норми;

7) орган управління зобов'язаний реалізовувати свої матеріально-правові та процесуальні права, тобто право одночасно є обов'язком суб'єкта адміністративно-правових відносин;

8) у разі порушення адміністративно-правової норми порушник несе відповідальність перед державою;

9) розв'язання спорів між сторонами, як правило, здійснюється в адміністративному порядку [3, с. 44-45].

Визначення змісту та характеристик адміністративних правовідносин, що виникають у діяльності судів загальної юрисдикції, також вимагає виділення певних видів адміністративних відносин за певними критеріями з метою окреслення їх внутрішнього змісту та з'ясування сутності механізму правового регулювання цих відносин, та виділення певних юридичних особливостей, які визначені відповідними правовими нормами та регулюються на рівні чинних правових положень. Як справедливо зазначив Д. Бахрах, класифікація адміністративно-правових відносин, а також причин їх утворення, розвитку та припинення є необхідною умовою правового регулювання їх здійснення та більш ефективного практичного застосування компетентними органами державної влади і місцевого самоврядування [16, с. 12].

В теорії адміністративного права відносини адміністративного права традиційно поділяються з таких підстав:

1) за змістом: матеріальні та процесуальні;

2) за співвідношенням прав та обов'язків учасників: вертикальні та горизонтальні;

3) за характером юридичних фактів, що призводять до виникнення адміністративних відносин: відносини, породжені правомірними фактами, і відносини, породжені фактами неправомірними [5, с. 14].

М.С. Булкат виділяє такі основні типи адміністративно-правових відносин:

1) Відповідно до особливостей учасників правовідносин:

- вертикальні - між підлеглими підрозділами, розташованими на різних організаційно-правових рівнях;

- горизонтальні - між непідпорядкованими підрозділами, що знаходяться на одному організаційно-правовому рівні;

2) Залежно від конкретних цілей соціальних відносин:

- внутрішні взаємовідносини, пов'язані з формуванням управлінських структур, що визначають основу взаємодії між ними та їх підрозділами, з розподілом прав та обов'язків, відповідальності між працівниками органу управління;

- зовнішні відносини, пов'язані з безпосереднім впливом на об'єкти, що не входять до складу виконавчої влади;

3) За характером юридичних фактів: відносини, створені внаслідок правомірних та протиправних дій;

4) За змістом:

- матеріальні - суспільні відносини у сфері управління, які регулюються матеріальними нормами адміністративного права;

- процесуальні - відносини, що складаються у сфері управління у зв'язку з вирішенням окремих справ, які регулюються адміністративно-процесуальними нормами [17, с. 36].

В. Авер'янов розподіляє адміністративно-правові відносини на:

– двосторонні або багатосторонні відносини;

– відносини у сфері виконавчої влади, у сфері функціонування державних утворень поза межами виконавчої влади, а також у сфері недержавного управління;

– майнові і немайнові відносини;

– відносини, що захищаються в адміністративному порядку, і відносини, що захищаються у судовому порядку;

– відносини субординації і координації [2, с. 196].

За функціональним призначенням адміністративно-правові відносини також поділяються на регулятивні та охоронні відносини. Регулятивні

відносини адміністративного права, які супроводжують нормальний процес реалізації об'єктивного та суб'єктивного права та відповідного виконання юридичних зобов'язань, складають переважну більшість владно-управлінських відносин. Охоронні виникають внаслідок факту протиправної поведінки як негативна реакція держави на правопорушення.

З огляду на адміністративні відносини щодо діяльності судів загальної юрисдикції, насамперед слід зазначити, що питання надання адміністративного статусу судам є досить суперечливим. Як справедливо зазначає Т. Коломєєць, коли ми розглядаємо основну функцію судів - здійснення правосуддя - державне управління з його виконавчим та адміністративним характером з діяльністю судів загалом має дуже мало спільного.

Однак суди, які здійснюють правосуддя у сфері державного управління, створюють, змінюють або скасовують права та обов'язки з інших питань адміністративного права. До відання судів загальної юрисдикції належать зокрема адміністративно-деліктні відносини, які регулюються Кодексом України про адміністративні правопорушення. При здійсненні правосуддя суди беруть участь у державному управлінні, притягаючи винних до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення. Публічність інтересів, пов'язаних із вчиненням таких злочинів, визначає віднесення як інституту адміністративної відповідальності, так і учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення до сфери відання адміністративного права [11, с. 15].

У цьому сенсі адміністративно-правові відносини у діяльності судів загальної юрисдикції виникають з приводу визначення і формування структури судів, організації їх роботи, розподілу навантаження, прав і обов'язків між суддями та працівниками апаратів судів, тощо. Такого роду відносини відбивають завдання організації та забезпечення діяльності судової системи, мають внутрішній для держави характер. Виникнення адміністративно-правових відносин відповідного типу у сфері забезпечення

діяльності судів за своєю суттю є об'єктивацією загальної управлінської волі держави щодо організації та діяльності незалежної і самостійної судової гілки влади [67, с. 74].

Щодо діяльності судової влади, В.Сердюк наголошує, що здійснення правосуддя не може відбуватися без відповідного структурного, кадрового, кадрового, матеріального, фінансового, інформаційного забезпечення. У цьому сенсі адміністративно-правові відносини у роботі судів загальної юрисдикції виникають внаслідок визначення та формування структури судів, організації їх роботи, розподілу навантаження, прав та обов'язків між судьями та персоналом судів тощо. Такі відносини відображають завдання організації та забезпечення діяльності судової системи, яка знаходиться в межах держави. Створення «внутрішніх» адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення діяльності судів є, по суті, об'єктивацією загальної адміністративної волі держави щодо організації та функціонування незалежної та автономної судової влади, відповідних адміністративно-правових норм у діяльності конкретних суб'єктів управління [71, с. 162].

Тому, як зазначають дослідники, управлінські відносини слід розглядати як специфічну форму реалізації завдань державного управління в реальній сфері організації судів загальної юрисдикції, фінансове, матеріальне та методологічне забезпечення яких забезпечується на законних засадах та є специфічним проявом функцій державного управління.

Отже, адміністративно-правові відносини у сфері як вид внутрішнього державного управління складаються між керівництвом судів та працівниками апарату судів, а також іншими уповноваженими державою суб'єктами (насамперед Державною судовою адміністрацією України).

Таким чином, адміністративно-правові відносини у сфері судової влади встановлюються як своєрідне внутрішнє державне управління між адміністрацією судів та працівниками судів, а також іншими уповноваженими державою органами (переважно Державною судовою адміністрацією України) у процесі організації матеріального, фінансового,



інформаційного і кадрового забезпечення процесу здійснення судочинства в Україні.

Як слушно вказує Л.П. Нестерчук, відповідно до дій суб'єктів адміністративних відносин (характеру юридичних фактів, що призводять до цих правовідносин) розрізняють регулятивні (організаційні) відносини, що супроводжують нормальний процес реалізації об'єктивного та суб'єктивного права та відповідне виконання юридичних зобов'язань, що становлять переважну більшість владно-управлінської сфери і пов'язані з вирішенням питань організації позапроцесуальної діяльності суду, та охоронні (юрисдикційні), що виникають внаслідок факту неправомірної поведінки як негативна реакція держави на на правопорушення і пов'язані із притягненням до дисциплінарної відповідальності суддів або службовців суду.

Залежно від спрямованості виникнення адміністративних відносин в судах, правовідносини можуть мати щодо судів загальної юрисдикції як внутрішній, так і зовнішній характер.

Адміністративно-правові відносини "внутрішнього" характеру в роботі судів загальної юрисдикції виникають у зв'язку з організаційним керівництвом судом, зокрема розподілом навантаження між суддями та персоналом суду, що створює фінансові, матеріально-технічні та соціальні умови для суддів та персоналу суду, а також з підготовкою та подальшою освітою суддів та працівників суду. Адміністративні норми регламентують порядок служби в судовій системі, формування кадрового резерву судів, інформаційне, офіційне та наукове забезпечення судової влади та інші. Однак в рамках своєї позасудової діяльності суд (голова суду, суддя, службовець) також встановлює велику кількість правовідносин поза судом - з іншими органами, зокрема судовою владою, Верховною Радою України, Президентом, виконавчими органами та органами місцевого самоврядування, іншими органами, уповноваженими надавати організаційну підтримку судам (органи самоврядування судової влади, Державна судова адміністрація України, кваліфікаційні комісії суддів, Вища судова рада тощо).

Особливістю таких відносин є те, що, хоча вони не виникають безпосередньо у внутрішній організаційній діяльності суду, більшість із них покликані забезпечити таку діяльність [51, с. 160].

За своїм змістом (або юридичним характером) адміністративно-правові відносини, які виникають у діяльності місцевих загальних судів, поділяються на матеріально-правові (матеріальні) та процесуальні (процедурно-процесуальні) відносини.

Матеріальні відносини виникають на основі матеріальної норми адміністративного права і безпосередньо відображають владний характер організаційної діяльності управління (наприклад, відносини щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення судів, розміщення суддів, між головою та персоналом суду тощо). В. Городовенко зазначає, що такі відносини є пасивними відносинами, що відображають статичну функцію адміністративного права в організації судів і практично реалізуються через процесуальні відносини, що відображають динамічну функцію права і встановлюються на основі адміністративно-процесуальних норм. Процесуальні адміністративні правовідносини виникають у зв'язку з вирішенням конкретних адміністративних справ у сфері внутрішньої організаційної діяльності суду (судові розгляди, призначення (звільнення) суддів та апарату суду тощо) [22, с.14].

Відповідно до конкретних завдань управління в рамках внутрішніх організаційних взаємовідносин, що виникають при забезпеченні роботи судів загальної юрисдикції, ми можемо розмежовувати щодо надання суддям матеріальних, фінансових та технічних ресурсів, кадрового забезпечення, державно-службові відносини, контролю та забезпечення інших взаємозв'язків (статистика, діловодство тощо).

За тривалістю дії адміністративних відносин «внутрішнього» типу в діяльності судів загальної юрисдикції можна виділити:

- тимчасові - відносини, які тривають певний період часу (наприклад, організаційні відносини між головою суду та суддями, призначеними

протягом 5 років, а також співробітниками суду, які уклали строкові трудові контракти тощо);

- безстрокові - відносини, де тривалість їх дії не визначається (зокрема відносини з приводу забезпечення діяльності суддів, обраних на посаду на невизначений термін тощо) [31, с. 58].

## **Висновки до Розділу 1.**

Досліджено особливості правового статусу місцевих загальних судів як основної складової судової системи України. З'ясовано, що до місцевих загальних судів належать районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди. Місцевий суд є судом першої інстанції і розглядає справи, віднесені процесуальним законом до його підсудності. Система місцевих судів загальної юрисдикції являє собою сукупність судів України, об'єднаних між собою єдністю цілей, завдань, принципів організації та діяльності. Єдність системи судів загальної юрисдикції забезпечується: єдиними засадами організації та діяльності суду, які визначені Конституцією України, Законом України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуальним кодексом, Господарським процесуальним кодексом, Цивільним процесуальним кодексом, Кодексом адміністративного судочинства; єдиним статусом суддів, який встановлений Конституцією України та Законом України «Про судоустрій і статус суддів»; обов'язковістю для всіх суддів правил судочинства, які закріплені у Конституції України, процесуальних кодексах України, Законі України «Про судоустрій і статус суддів», інших законах. Було виявлено такі особливості місцевих загальних судів: вони є найбільш доступними: територіально, інформаційно та матеріально; виступають виключно як суди першої інстанції, розглядаючи абсолютну більшість справ і матеріалів; мають найширшу предметну компетенцію, яка є універсальною, загальною та міжгалузеву.

Охарактеризовано адміністративні правовідносини, що виникають у

діяльності місцевих загальних судів. Виявлено, що у діяльності судів загальної юрисдикції такі правовідносини виникають з приводу організації роботи судів, визначення і формування їх структури, розподілу прав і обов'язків між суддями, навантаження на суддів, розподілу прав і обов'язків між працівниками апаратів судів, тощо. Такого роду відносини відбивають завдання організації та забезпечення діяльності судової системи, мають внутрішній для держави характер. Зроблено висновок, що виникнення адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення діяльності судів за своєю суттю є об'єктивацією загальної управлінської волі держави щодо організації та діяльності незалежної і самостійної судової гілки влади. Отже, адміністративно-правові відносини у сфері як вид внутрішнього державного управління складаються між керівництвом судів та працівниками апарату судів, а також іншими уповноваженими державою суб'єктами (насамперед Державною судовою адміністрацією України).

Виявлено, що відповідно до дій суб'єктів адміністративних відносин (характеру юридичних фактів, що призводять до цих правовідносин) розрізняють регулятивні (організаційні) відносини, та охоронні (юрисдикційні), що виникають внаслідок факту неправомірної поведінки як негативна реакція держави на на правопорушення і пов'язані із притягненням до дисциплінарної відповідальності суддів або службовців суду. За своїм змістом (або юридичним характером) адміністративно-правові відносини, які виникають у діяльності місцевих загальних судів, поділяються на матеріально-правові (матеріальні) та процесуальні (процедурно-процесуальні) відносини. Матеріальні відносини виникають на основі матеріальної норми адміністративного права і безпосередньо відображають владний характер організаційної діяльності управління (наприклад, відносини щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення судів, розміщення суддів, між головою та персоналом суду тощо). Процесуальні адміністративні правовідносини виникають у зв'язку з вирішенням конкретних адміністративних справ у сфері внутрішньої організаційної

діяльності суду (судові розгляди, призначення (звільнення) суддів та апарату суду тощо)

## **РОЗДІЛ 2 ЮРИСДИКЦІЯ ТА СПЕЦІАЛІЗАЦІЯ У ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ**

### **2.1. Юрисдикція місцевих загальних судів щодо захисту прав та інтересів громадян**

Для розгляду питання щодо юрисдикції місцевих загальних судів взагалі, перш за все, необхідно з'ясувати, що саме в літературі розуміють під терміном «юрисдикція».

У тлумачному словникові іншомовних слів юрисдикцію визначають як право чинити суд, розглядати і вирішувати правові питання. Із цього приводу Т.О. Коломоєць і О.М. Попова вірно зазначали, що «такому ототожненню сприяв неточний переклад у літературних джерелах загального користування з латинської на російську мову «jurisdictio» як судочинство» [2, с. 196].

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень ч.ч. 2-3 ст. 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 р. № 8-рп/2002 зазначено, що юрисдикція судів – це повноваження судів вирішувати спори про право та інші правові питання [70, с. 14]. Із цього приводу виникає питання щодо правильності такого ототожнення.

Як зазначає В. В. Городовенко, у більшості випадків визначення юрисдикції пов'язане з терміном «повноваження», який використовується в науці управління, а також в адміністративній, державній та деяких інших правових сферах як частина компетенції (повноваження, права, обов'язки) та статусом установи вважається державний службовець, особа, яка виконує управлінські функції в організації, а також деякі інші особи, які виконують функції, передбачені для них законом [22, с. 14]. О.Ф. Скакун підкреслює, що компетенція органу влади містить: 1) повноваження; 2) юрисдикцію; 3) відповідальність [74 с. 13].

Ми робимо висновок, що поняття «компетенція» і «повноваження» співвідносяться між собою як ціле і частина. Як справедливо зазначає Т. А. Стоянова, «судова юрисдикція нерозривно пов'язана з поняттям «судова компетенція» - сукупність законодавчо встановлених повноважень

(повноважень та відповідальності) конкретного судового органу, включаючи спеціалізований суд, щодо визначеного законом кола питань, які підлягають вирішенню». З огляду на вищевикладене, ми вважаємо найбільш вдалим визначення юрисдикції суду, запропонованого цим вченим, як компетенцію однієї структури (ланки) судів для розгляду справ певного виду або категорії спорів [74, с. 15]. У світлі вищевикладеного ми вважаємо, що юрисдикція місцевого загального суду - це визначена законом компетенція цього суду щодо розгляду та вирішення певних категорій справ.

Відповідно до ч. 2 ст. 22 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», місцеві загальні суди розглядають цивільні, кримінальні та адміністративні справи, а також справи про адміністративні правопорушення у справах та у порядку, встановлених процесуальним законодавством [63].

Як видно, у ст. 22 Закону про судоустрій і статус суддів, що має назву «Повноваження місцевого суду» зазначено коло справ, які уповноважений розглядати місцевий загальний суд, а тому вважаємо за доцільне у назві статті замінити слово «повноваження» на слово «компетенція».

Зі зміною підходу законодавця до розуміння принципу спеціалізації, відображеного в у Законі України «Про судоустрій і статус суддів», місцеві суди отримали повноваження розглядати певні категорії справ адміністративної юрисдикції.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 18 Кодексу адміністративного судочинства України місцеві загальні суди як адміністративні суди розглядають:

- 1) адміністративні справи, в яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, що підсудні окружним адміністративним судам;

- 2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

4) усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб із суб'єктами владних повноважень із приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

5) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених п.п. 1–4 ч.1 цієї статті;

б) адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України. Крім того, ч. 3 цієї статті передбачено, що справи щодо оскарження дій чи бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача [35].

У цьому контексті варто згадати твердження К.В.Шаповала, який зазначає, що система адміністративних процедур сьогодні чимось схожа на гібридний автомобіль, що працює від енергії двигуна внутрішнього згоряння та потужності акумулятора. Якщо основне джерело енергії - двигун внутрішнього згоряння - можна порівняти із системою окружних адміністративних судів, то в цій ситуації місцеві загальні суди повинні виступати як додаткове джерело енергії, тобто як акумулятори. Як показує статистика, акумулятори чомусь є основним джерелом енергії для цього автомобіля. До чого це може призвести –до передчасного виходу з ладу акумуляторів або всього автомобіля [79, с. 162].

Слід зазначити, що щодо відмови від повноважень місцевих загальних судів розглядати адміністративні справи І. В. Назаров писав, що така позиція законодавчого органу незрозуміла, оскільки існують місцеві адміністративні



суди з відповідними повноваженнями [50, с. 17]. Протилежної думки дотримується Т. Заворотченко, яка заявляє, що «місцеві адміністративні суди повинні бути доступними для всього населення і що цій вимозі відповідає існуюча мережа районних (міських, міськрайонних) судів» [29, с. 112].

Видається, що місцеві загальні суди необхідно позбавити повноважень розглядати невластиві їм справи адміністративної юрисдикції відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. В обґрунтування необхідно сказати, що наділення місцевих загальних судів повноваженнями розглядати справи адміністративної юрисдикції створює ситуацію, за якої місцеві загальні суди одночасно є первинною ланкою для двох підсистем спеціалізованих судів, що, безумовно, суперечить їх правовій природі і призначенню у судовій системі України. У цій ситуації, звичайно, виникає питання, чи можна створити окрему підсистему спеціалізованих судів для розгляду справ про адміністративну юрисдикцію, оскільки прийняття Кодексу адміністративного судочинства України не тільки не зменшило навантаження на суддів місцевих судів, а й ускладнило їх роботу.

Крім того, слід зазначити, що доступність місцевих загальних судів для населення сама по собі не є основою для повноважень розглядати адміністративні справи, оскільки місцеві адміністративні суди можуть бути доступними для громадськості іншими способами, наприклад, шляхом їх організації без прив'язки до адміністративно-територіального устрою в округах, організованих на основі чисельності населення або шляхом поступового розвитку за системою місцевих загальних судів. 78% опитаних нами суддів, не тільки місцевих загальних судів, але також місцевих господарських та окружних адміністративних судів, висловились за доцільність позбавлення місцевих загальних судів повноважень щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції.

Стаття 221 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначена юрисдикція місцевих загальних судів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Так, згідно даної статті, місцеві загальні

суди розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені частиною першою статті 41, статтями 41-1 - 41-3, 42-1 - 42-3, частиною першою статті 44, статтями 44-1, 46-1, 46-2, 51, 51-2, частинами другою, четвертою та п'ятою статті 85, статтями 85-1, 88 - 88-2, 90, 91, 92-1, частинами третьою - п'ятою статті 96-1, статтями 98, 101-103, частиною першою статті 106-1, статтями 106-2, 107-1, частиною другою статті 112, частинами четвертою та сьомою статті 121, частиною четвертою статті 122, статтями 122-2, 122-4, 122-5, частинами другою і третьою статті 123, статтею 124, частиною четвертою статті 127, статтею 127-1, статтею 130, частиною третьою статті 133, статтями 135-1, 139, частиною четвертою статті 140, статтями 146, 149-1, частиною другою статті 154, статтею 155-1, частинами першою, третьою і четвертою статті 156, статтями 160, 162-162-3, 163-1 - 163-4, частиною другою статті 163-7, статтями 163-12, 164, 164-3, 164-5 - 164-6, 166-1-166-4, частинами першою, другою, дев'ятою та десятою статті 166-6, 166-8-166-12, 166-14-166-18, 171-2, 172-4-172-9, 173-173-2, 174, 177-2, частиною третьою статті 178, статтею 180-1, частинами першою, другою і третьою статті 181, частиною другою статті 182, статтями 184-185-11, 186-5 - 186-7, 187, 188, 188-1, 188-13, 188-14, 188-16, 188-17, 188-19, 188-22, 188-25, 188-27, 188-28, 188-31, 188-32, 188-33, 188-34, 188-35, 188-38, 188-39, 188-40, 188-41, частиною першою статті 189-1, статтями 189-3, 190, 191, 193, 195-1 - 195-6, статтями 204-1, 206-1, 212-2 - 212-20 цього Кодексу, а також справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років [36].

Якщо проаналізувати положення цих статей, можна зробити висновок, що юрисдикція місцевих загальних судів на сьогодні включає розгляд найбільш серйозних протиправних діянь, що суперечать громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, встановленому порядку управління і для яких накладення адміністративного штрафу здійснюється у вигляді платної конфіскації предмета, який став знаряддям або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, конфіскації, відкликання

спеціального права, наданого громадянину, громадських робіт, виправної установи, адміністративного затримання, штрафу, який значно вищий ніж санкції інших статей Кодексу України про адміністративні правопорушення, за якими справи уповноважені розглядати інші органи, а також усіх випадків адміністративних правопорушень, вчинених особами у віці від 16 до 18 років.

З огляду на викладене, слід погодитись із твердженням О.Б. Прокопенко про те, що «судді є найбільш професійно кваліфікованими в порівнянні з уповноваженими особами інших органів влади, а тому їх юрисдикція включає найбільш серйозні справи» [64]. Однак, на наш погляд, законодавець не врахував, що ця ситуація створила значне навантаження на суддів місцевих загальних судів у справах про адміністративні правопорушення.

Н. Карпачова неодноразово звертала увагу на цю проблему, зазначаючи, що суди не повинні вирішувати справи про адміністративні проступки та накладати адміністративні стягнення, оскільки в даному випадку вони діють не як судові органи, а як адміністративні органи. В. Онопенко наголосив на необхідності позбавити суддів місцевих загальних судів розслідування справ про адміністративні порушення та вважав за доцільне залишити громадянам лише право оскаржувати судові рішення адміністративного органу. Ці позиції підтримує Л.П. Нестерчук, а також пропонує два альтернативні шляхи зменшення навантаження на суди загальної юрисдикції, а саме створення квазісудових органів (товариських судів) або створення спеціальної судової системи для розгляду справ про адміністративні порушення, подібні до окружних судів у Великій Британії або судів поліції у Франції [51, с. 162].

На наш погляд, суди не можуть бути повністю виключені зі списку питань про адміністративні правопорушення, оскільки певні адміністративні правопорушення караються штрафами, конфіскацією, арештом або виправними роботами що обмежують конституційні права та свободи людей та громадян і можуть застосовуватися лише за рішенням суду.

З тих самих міркувань неможливо погодитися з О.С. Літошенко, яка пропонує зберегти судовий процес для розгляду справ про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень лише в тому випадку, якщо винний не дає згоди на адміністративну процедуру для вирішення справи та якщо він проти і хоче оскаржити рішення державної виконавчої влади.

Також представляється недоцільним, фінансово витратним та нераціональним існування окремої судової системи у справах про адміністративні порушення, оскільки мета зменшення навантаження на місцеві загальні суди може бути досягнута за рахунок збільшення кількості суддів у цих судах. Неможливо погодитися на пропозицію В.С. Єгорової щодо делегування повноважень щодо розгляду справ про адміністративні порушення до адміністративних судів з огляду на завдання адміністративних судів, викладені у ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [28, с. 16].

Тому вважаємо за необхідне зберегти повноваження місцевих судів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, за які передбачено стягнення у вигляді громадських робіт, а також про справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами у віці 16-18 років. Накладення адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт є виконанням особою, яка вчинила адміністративне правопорушення у вільний від роботи чи навчання безоплатних суспільно корисних робіт, що певною мірою обмежує гарантоване ст. 43 Конституції України право на працю, адже закон прямо передбачає, що робота чи служба, що виконуються за рішенням суду, не вважаються примусовою працею.

На підтвердження необхідності надання місцевим судам повноважень розглядати справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від 16 до 18 років, слід зазначити, що під час судового розгляду слід забезпечити додаткові гарантії прав неповнолітнього правопорушника на захист, освіту та превентивний вплив.

Отже, юрисдикція місцевих загальних судів повинна бути обмежена справами про адміністративне правопорушення, які включають арешт, арешт, кримінальні та громадські роботи, вилучення предмета, який став інструментом чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, та справи про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми.

Підсудність місцевих загальних судів для вирішення цивільних справ передбачена статтею 15 ЦПК України, згідно з якою вони розглядають усі справи як вирішені відповідно до норм цивільного процесу в порядку позовних вимог, ухвал та окремих проваджень, а саме: справи щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства [78].

Такі випадки мають бути передбачені на законодавчому рівні, наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 10 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», спори працівників про стягнення заробітної плати, поновлення на роботі з роботодавцем, стосовно якого порушено справу про банкрутство, підлягають розгляду у місцевих господарських судах у порядку господарського судочинства. Також не підлягають розгляду в місцевих загальних судах колективні трудові спори, оскільки Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» для них передбачено інший порядок вирішення. Також згідно з вимогами ч. 1 ст. 16 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» позов про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо їх викупу для суспільних потреб подається органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, до

адміністративного суду у разі недосягнення згоди з власником та розглядається у порядку адміністративного судочинства [74, с. 14].

Водночас ч. 2 ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України передбачено, що законом може бути передбачено розгляд інших справ за правилами цивільного судочинства. Одним із прикладів цього є ч. 10 ст. 17 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», згідно з яким рішення державних органів про право власності та користування культовими спорудами та товарами оскаржуються в суді у порядку, встановленому Цивільним процесуальним кодексом України.

Місцевий суд розглядає у порядку цивільного судочинства усі цивільні справи. Сюди входять справи щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин та інших правовідносин, якщо такі випадки не розглядаються згідно з правилами інших процедур за правилами іншого судочинства (ч. 1 ст. 15 ГПК України). Цивільне судочинство здійснюється у декількох видах провадження: позовному, наказному, окремому.

Позовне провадження застосовується, наприклад, до таких випадків, як поділ майна, відшкодування збитків, повернення майна або його вартості, розлучення, стягнення аліментів, визнання батьківства, захист прав споживачів тощо. Такі справи, як обмеження цивільно-правової дієздатності фізичної особи або визнання фізичної особи як недієздатні визнання фізичної особи безвісно зниклою або оголошеною померлою, усиновлення, встановлення фактів, що мають юридичне значення тощо, розглядаються як окреме провадження.

З наведеного вище списку випливає, що окреме провадження - це вид непозовного судочинства, оскільки у такому порядку розглядаються цивільні справи про:

- підтвердження наявності чи відсутності юридичних фактів, що мають відношення до захисту прав та інтересів особи;

- створення умов для здійснення фізичною особою особистих немайнових або майнових прав;
- підтвердження наявності чи відсутності неоспорюваних прав [18, с. 22].

Наказне провадження є відносно новою процедурою для внутрішнього цивільного процесуального права. Судовий наказ видається без судового розгляду, оскільки судовий наказ є особливою формою судового рішення, на прохання особи, яка має право на такий позов, стягнути гроші з боржника або вимагати майно, щоб боржник і боржник не попросити почути їх пояснення. Наприклад, судовий наказ може бути виданий, якщо пред'являється позов про стягнення заробітної плати, нарахованої, але не виплаченої працівникові.

Крім того, в рамках цивільного судочинства місцеві загальні суди переглядають свої рішення, рішення та судові накази, пов'язані з нововиявленими обставинами (ч. 1 ст. 363 ЦПК України); вирішують питання, пов'язані із зверненням судового рішення у розглянутій ним справі до виконання (ч. 1 ст. 368 Цивільного процесуального кодексу України); розглядають скарги на рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи під час виконання судового рішення за виданим ним судовим документом (ст. 384 ч. 2 ЦПК України); рішення про дозвіл на примусове виконання рішення іноземного суду в Україні (ст. 392 ЦПК України) та розгляд заяви про визнання рішення іноземного суду, яке не може бути виконане в Україні (ст. 400, ч. 1 ЦПК України); розглядають заяви про відновлення втраченого судового провадження за ухваленими ними рішеннями по суті або за постановленими ними ухвалами про закриття провадження у справі (ст. 404 Цивільного процесуального кодексу України) [78].

Таким чином, місцеві загальні суди у порядку цивільного судочинства компетентні розглядати й вирішувати широке коло правових спорів, що виникають з різних видів правовідносин, причому, як вірно зазначає

Галайденко Т. В., виокремлення цивільної юрисдикції здійснюється шляхом виключення з неї судових справ інших юрисдикцій. Такий підхід законодавця до визначення категорій справ, що підлягають розгляду у порядку Цивільного процесуального кодексу України, призвів до того, що до цивільної юрисдикції місцевих загальних судів було віднесено справи, що за своїм змістом не підлягають розгляду у порядку цивільного судочинства [20, с. 63].

Зісно з вимогами ч. 2 ст. 6 Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж», місцеві загальні суди є компетентними здійснювати сприяння та контролювати арбітраж, а саме: вивчати заяву про відсутність юрисдикції третейського суду та розглядати заяву про скасування арбітражного рішення. Питання віднесення цієї категорії справ до юрисдикції місцевих загальних судів є суперечливим у літературі. На переконання О.А. Калашника, розгляд заяв про оскарження рішень міжнародного комерційного арбітражу повинен бути віднесений до апеляційних господарських судів. Клопотання щодо оскарження рішень міжнародного комерційного арбітражу, на її переконання, не повинні розглядатися судами у цивільних та кримінальних справах, а також у справах про адміністративні порушення, оскільки зі змісту ч. 2 ст. 1 Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж» виходить, що міжнародний комерційний арбітраж є компетентним у спорах між суб'єктами господарювання, які вирішуються в нашій державі вирішуються господарськими судами. Тому доцільно направляти справи цієї категорії до місцевих господарських судів відповідно до чинних в Україні нормативно-правових актів, згідно підвідомчості і підсудності. Подібна позиція повинна застосовуватися і при розгляді заяв про визнання та виконання міжнародних арбітражних рішень [33, с. 52].

З тих самих причин ми вважаємо, що немає підстав покладати повноваження на місцеві суди вимагати визнання та виконання всіх рішень іноземних судів відповідно до ст.390-401 ГПК України, оскільки відповідно до ст. 81 Закону України «Про міжнародне приватне право» рішення



іноземних судів можуть визнаватися та виконуватися у справах, що виникають не лише з цивільних, трудових, сімейних відносин, але й з господарських. Ми також вважаємо, що немає підстав надавати місцевим судам повноваження щодо у порядку ст. 377-1 Цивільного процесуального кодексу України клопотань про обмеження права боржників на виїзд за кордон за наказами господарських судів.

З огляду на вищевикладене, юрисдикція цих категорій справ повинна визначатися за тим самим критерієм, який законодавець використовує для розмежування юрисдикції між місцевими загальними та місцевими господарськими судами при оскарженні арбітражних рішень та видачі виконавчих рішень, а саме: в юрисдикції місцевого загального суду повинні залишити розгляд цих справ лише щодо визнання та виконання рішень іноземних судів відповідно до цивільного, трудового та сімейного законодавства.

Окремо необхідно розглянути питання щодо юрисдикції місцевих загальних судів у галузі розгляду кримінальних справ. Відповідно до Кримінального процесуального кодексу України, який набрав чинності 20 листопада 2012 року, місцеві загальні суди здійснюють судовий контроль на етапі досудового розслідування, здійснюють судове провадження як суди першої інстанції та вирішують питання, пов'язані з виконанням вироків [41].

З метою здійснення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні у місцевому загальному суді зборами суддів обирається слідчий суддя, який має широкий спектр повноважень під час попереднього слідства, і можна впевнено сказати, що в даний час він є однією з центральних фігур кримінального провадження, а не «стороннім спостерігачем на час розслідування справи», як це було за попереднім кримінально-процесуальним законом. Введення посади слідчого судді та розширення повноважень досудового суду представляється правильним кроком для наближення кримінальної юстиції в Україні до європейських стандартів, оскільки незалежний від розслідувань та

обвинувачення суд безпосередньо бере участь у кримінальному провадженні і вирішує більшість питань, віднесених до його відання, на засадах змагальності сторін у судовому засіданні. У світлі цього, ми повинні погодитись з Ю.В. Скрипіною, що запровадження посади слідчого судді у національному кримінальному провадженні є правильним способом вирішення низки питань на досудовому етапі, оскільки це нововведення має усунути деякі функції, які є нетиповими як для слідчого, так і для прокурора, а їх чіткий розподіл на досудовій фазі гарантує реалізацію принципу змагальності» [73, с. 17].

Водночас Руденко О.А. та Дубінін Ю.С. висловили думку, що законодавець у статті 206 Кримінального процесуального кодексу України надав слідчому судді повноваження, які, по суті, є функцією прокуратури. Вчені порушують питання, чи корисно створити два суб'єкти влади, які дублюють один одного, і стверджують, що законодавча влада не врахувала існуючого навантаження на суддів у місцевих загальних судах [68, с. 504].

Покладення на слідчого суддю здійснення судового контролю за захистом прав громадян при обмеженні їх особистої свободи на теперішній час дублює сферу відання прокуратури (п.4 ч.1 ст.121 Конституції України), але не слід забувати, що прокурор є стороною обвинувачення, а тому наділення слідчого судді обов'язками, відповідно до статті 206 Кримінального процесуального кодексу України є збалансованим кроком законодавця та реальною гарантією додержання прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні та відповідає європейській практиці. Крім того, ми вважаємо, що надання таких повноважень слідчому судді є результатом його ролі у досудовому провадженні та, враховуючи обсяг його повноважень, не матиме суттєвого впливу на навантаження суддів у місцевих судах.

З цих же причин необхідно підтримати позицію Л.П. Нестерчук, що пропонує в Кримінальному процесуальному кодексі закріпити чіткий

механізм оскарження до суду законності позбавлення волі, що також повністю відповідає ч. 5 ст. 29 Конституції України [51, с. 164] .

Тому можна зробити висновок, що важливим елементом правового статусу місцевих загальних судів є їх юрисдикція, яка має означати визначену законом компетенцію місцевого загального суду щодо розгляду та вирішення певних категорій справ, що належать до їх юрисдикції.

## **2.2. Проблеми спеціалізації місцевих загальних судів в Україні**

Запорукою швидкого і правильного розгляду й вирішення справ судами є високий рівень фаховості суддів. Попри те, що до кандидатів на посаду суд-

ді встановлюються однакові вимоги щодо рівня теоретичних знань і практичних навичок, рівень володіння якими перевіряється під час кваліфікаційного іспиту, після призначення на посаду до певного суду фаховість судді визначається насамперед тими категоріями справ, які він розглядає. З цієї точки зору очевидно, що від суддів тих чи інших судів учасниками судових процесів та суспільством очікується найвищий рівень професіоналізму передусім у тій предметній сфері, що належить до юрисдикції відповідного суду.

У літературі зазначено, що «принцип територіальності побудови судової системи забезпечує територіальне розмежування компетенції однорідних судів, тобто визначає межі судових округів». Так, відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р., місцеві загальні суди є окружними судами, що утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або у місті, або у районі (районах) і місті (містах). Мережу місцевих загальних судів затверджено указами Президента України «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів» від 12.12.2017 р. № 412/2017, «Про ліквідацію та утворення судів» від 12.12.2017 р. № 413/2017, «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів» від 29.12.2017 р. № 449/2017, «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів» від 29.12.2017 р. № 450/2017, «Про реорганізацію місцевих загальних судів» від 29.12.2017 р. № 451/2017.

Як бачимо, місцеві загальні суди формуються у зв'язку з адміністративно-територіальним устроєм України і можуть знаходитись у декількох адміністративно-територіальних одиницях. У юридичній літературі висловлюються думки щодо необхідності зміни законодавчих підходів до реалізації принципу територіальності при створенні місцевих судів. Так, В. В. Сердюк запропонував формувати місцеві судові округи з урахуванням критерію чисельності населення на основі виборчих округів, Р. В. Ігонін - на основі об'єднання кількох відповідних адміністративно-територіальних одиниць (для місцевих судів - районів та для апеляційних - областей) з

розташуванням суду в одному з основних міст цього судового округу, який не є адміністративно-територіальним центром [32, с. 94].

Слід зазначити, що в європейських країнах місцеві суди з цивільних та кримінальних справ організовані як стосовно адміністративно-територіального устрою, так і без урахування меж адміністративно-територіальних одиниць. Так, у Республіці Польща, найнижчою адміністративно-територіальною одиницею якої є гміна, створюються окружні суди, залежно від вимог у районі гміни, кілька гмін або кілька окружних судів у гміні. В Естонії створено чотири окружні суди, і відділення цих судів, які діють під територіальною юрисдикцією суду. Територіальна юрисдикція місцевих судів не збігається з адміністративно-територіальним устроєм Республіки Болгарія (ст. 66 Закону Республіки Болгарія «Про судову систему») [45, с. 23].

Вважається за доцільне створення судових округів щодо адміністративно-територіального устрою України, оскільки на даний момент пересічні громадяни зазнають труднощів з розмежуванням судових юрисдикцій, тому впровадження територіальної організації місцевих загальних судів без посилення на адміністративно-територіальний устрій значно укладнить їх право на судовий захист. На додаток до цих міркувань, слід зазначити, що критерій чисельності населення слід враховувати при визначенні кількості суддів у місцевих загальних судах.

У зв'язку з прийняттям Верховною Радою України від 17 липня 2020 р. № 807-ІХ постанови «Про утворення та ліквідацію районів», яка передбачає ліквідацію існуючих 490 районів та утворення 136 нових районів, необхідно зосередитись на необхідності забезпечити доступ населення до місцевих загальних судів, оскільки, як зазначав Д. М. Генкін у 1908 р., «віддалений від населення суд рівнозначний відмові у правосудді» [51, с. 162].

Здається, що реформа адміністративно-територіального устрою в Україні повинна зробити місцеві суди не менш доступними для пересічних громадян, ніж зараз. Враховуючи вищевикладене, доцільно використовувати

досвід територіальної організації місцевих судів Естонської Республіки та передбачити можливість створення відділень цього суду в межах судового округу під юрисдикцією місцевого загального суду у колишніх районних центрах. Вважається, що така територіальна організація місцевих загальних судів забезпечить підтримку існуючої доступності місцевих загальних судів для населення.

Спеціалізація як принцип структури судової влади в літературі означає створення судових підрозділів, які організовані ієрархічно і мають різну компетенцію і завданням яких є врегулювання юридичних суперечок у певних сферах матеріального права (кримінального, цивільного, адміністративного, господарського).

Відповідно до ч. 1 ст. 125 Конституції України спеціалізація є принципом побудови всієї судової системи України. На підставі ч. 1 ст. 18 Закону України "Про правосуддя та статус суддів" від 2 червня 2016 року, суди спеціалізуються на цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справах та адміністративних правопорушеннях. Місцеві загальні суди розглядають цивільні, кримінальні, адміністративні та адміністративні правопорушення у випадках та порядку, передбачених процесуальним законом (стаття 22, частини 2-4 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016). Зі змісту вищевикладеного випливає, що законодавець також відніс місцеві загальні суди до спеціалізованих судів [68, с. 507].

У цьому контексті слід зазначити, що до набрання чинності Законом України «Про правосуддя та статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI спеціалізованими вважалися лише місцеві господарські та адміністративні суди. Такий підхід законодавчої влади до реалізації принципу спеціалізації як принципу побудови судової системи призвів до неоднозначних оцінок серед науковців та юристів. Наприклад, колишній голова Верховного Суду України В. Онопенко у своєму листі до Президента України заявив, що „визначення всіх судів в Україні як спеціалізованих, як пропонується у визначенні закону,

не має юридичної, економічної, наукової основи, є штучним і призведе до руйнування системи судів загальної юрисдикції як єдиної судової системи, яка зменшує права людини і громадянина та свободи правосуддя, гарантовані Конституцією України. На думку В. Таткова, спеціалізація судової влади не повинна бути "цілісною" та всеосяжною, так би мовити [11, с. 9].

Вважається, що законодавець правильно визначив місцеві загальні суди як спеціалізовані в наступному. По-перше, у глосарії слово "спеціалізований" визначається як призначене для використання або використання в певній галузі; що має особливе, особливе призначення. Отже, спеціалізований суд слід розглядати як суд, якому підсудні певні категорії справ. По-друге, стаття 125 Конституції України передбачає, що спеціалізація є принципом побудови всієї судової системи, а не її окремою частиною. По-третє, делегування повноважень розглядати справи різної юридичної природи не може позбавити місцеві загальні суди статусу спеціалістів, оскільки вони розглядають справи, що належать до їх юрисдикції, тобто спеціалізуються на певних категоріях спорів.

Слід зазначити, що спеціалізація розуміється законодавцем не лише як принцип побудови судової системи, а й як принцип організації роботи суду. Таким чином, згідно з ч. 3 ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року всі місцеві загальні суди спеціалізуються на веденні кримінальних проваджень щодо неповнолітніх. Цей законодавчий підхід слід підтримати, оскільки він забезпечує додатковий захист прав неповнолітніх. Крім того, частина 5 статті 21 цього закону передбачає обов'язкове обрання слідчих суддів місцевими судами з метою здійснення судових повноважень щодо захисту прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні у порядку, встановленому процесуальним законом. Вибір слідчих суддів є також спеціалізацією судової діяльності, оскільки в цьому випадку судді спеціалізуються на розгляді справ певної категорії - здійсненні судового контролю у кримінальному провадженні. З огляду на вищевикладене, положення про обрання слідчих суддів слід

законодавчо закріпити у статті 18 Закону України "Про правосуддя та статус суддів". Крім того, в місцевих загальних судах за рішенням зборів суддів може бути запроваджена спеціалізація суддів з урахуванням певних категорій справ (стаття 18, частина 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016).

Для порівняння, слід зазначити, що для європейських країн характерне широке застосування принципу внутрішньої спеціалізації суддів, встановлення на юридичному рівні положення про обов'язкове створення в суді відділень (палат) для розгляду певних категорій справ або розглянути можливість такої спеціалізації. Наприклад, у Французькій Республіці в трибуналах малої інстанції створюють трибунал для малого (спрощеного) цивільного судочинства, суд по опіці та піклуванню, поліцейський трибунал, у трибуналах великої інстанції – палати для цивільних справ, кримінальні суди з кримінальних справ, суд з питань неповнолітніх. Також може бути запроваджена спеціалізація у сімейних справах, у справах невідкладного реагування, у справах про патенти. [45, с. 23].

Враховуючи необхідність подальшого захисту прав неповнолітніх правопорушників та застосування європейського досвіду, видається доцільним зробити обов'язкову спеціалізацію у справах про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми.

Під принципом інстанційності у літературі прийнято розуміти організацію судових інстанцій, кожна з яких має відповідний обсяг процесуальних повноважень щодо вирішення спору по суті та перегляду судового рішення в апеляційному і касаційному порядку. Як уже зазначалось, місцеві загальні суди діють виключно як суди першої інстанції та їм підвідомчі усі кримінальні провадження (за винятком кримінальних проваджень, підсудних Вищому антикорупційному суду згідно зі ст. 33-1 Кримінального процесуального кодексу України), розглядають по суті як адміністративні суди деякі категорії адміністративних справ (ч. 1 ст. 21 Кодексу адміністративного судочинства України) і справ про адміністративні



правопорушення (ст. 221 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Слід сказати, що до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 р. № 2147-VIII, місцеві загальні суди як суди першої інстанції розглядали по суті усі справи, віднесені процесуальним законом до цивільної юрисдикції. Нині справи про оскарження рішень третейських судів, про видачу виконавчих листів на їх примусове виконання, про оспорування рішень міжнародного комерційного арбітражу, а також про визнання та надання дозволу на їх виконання розглядаються апеляційними судами з розгляду цивільних і кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення як судами першої інстанції (ч. ч. 2, 3 ст. 23 Цивільного процесуального кодексу України).

Із такою позицією законодавця не погодилися Т. А. Стоянова та І. М. Ліюпол, які зазначили, що немає необхідності «навантажувати суди апеляційної інстанції справами, з якими справлялися суди першої інстанції, а згодом і Верховний Суд, як суд касаційної інстанції, на який згідно з частиною 2 статті 24 Цивільного процесуального кодексу України покладено обов'язок переглядати в апеляційному порядку судові рішення апеляційних судів, ухвалені ними як судами першої інстанції» [74, с. 16].

Слід сказати, що для деяких країн Європи характерним є розгляд судами апеляційної інстанції деяких категорій цивільних і кримінальних справ по суті. Наприклад, у Литовській Республіці окружні суди, що в апеляційному порядку переглядають рішення районних судів, як суди першої інстанції розглядають цивільні справи стосовно немайнових авторських прав, тендерів, банкрутства і відновлення платоспроможності, тимчасової адміністрації банку, коли одна із сторін є іноземною державою, щодо примусового продажу акцій, щодо дослідження діяльності юридичної особи, усиновлення іноземцями громадян Литовської Республіки тощо. Схоже

реалізовано принцип інстанційності у Республіці Болгарія, де районні суди діють як суди першої інстанції тільки тоді, коли справа непідвідомча окружним судам, що є судами апеляційної інстанції [57 с. 92].

Здається, правильним підходом є дотримання правила "один суд - одна інстанція" при впровадженні принципу інстанційності у побудові судової системи, оскільки кожен суд здійснює лише ті повноваження, які він має відповідно до свого статусу та місця в судовій системі. Крім того, розглядаючи такі клопотання, апеляційний суд не перевіряє законність та обґрунтованість арбітражного чи міжнародного комерційного арбітражного рішення, тобто не виконує властиві йому повноваження.

Місцезнаходження, територіальна юрисдикція та статус місцевих загальних судів у судовій системі України визначаються принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності. Ці принципи реалізовані таким чином, що місцеві загальні суди є спеціалізованими судами з цивільних, кримінальних та адміністративних справ, які створюються в одному або декількох районах чи районах у містах або в місті чи районі (округах) міста (селищ) та виступають виключно як суди першої інстанції.

Необхідно підтримати позицію О.А. Руденка про те, що з метою покращення територіальної організації та статусу місцевих загальних судів у судовій системі законодавство про судоустрій і статус суддів, а також цивільно-процесуальне законодавство мають бути змінені наступним чином:

- у частині 3 ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» після слів «щодо неповнолітніх» слід додати таке речення: «та з розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми»;

- у частину 1 ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», додати речення, яке говорить: «Місцезнаходженням місцевого загального суду можуть бути кілька населених пунктів, розташованих в межах його територіальної юрисдикції»;

- у частині 1 ст. 23 Цивільно-процесуального кодексу України зазначити: «Усі справи, що підлягають вирішенню в цивільному процесі,

будуть розглядатися місцевими судами як суди першої інстанції, за винятком тих, що зазначені у частині 4 цієї статті». ч. ч. 2, 3 статті 23 Цивільного процесуального кодексу України виключити [68, с. 505].

Думається, що внесення вказаних змін і доповнень до законодавства України сприятиме виконанню місцевими загальними судами завдань судочинства та підвищенню національних стандартів судоустрою.

Щодо місцевих загальних судів, ч. 2 ст. 22 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначено, що вони вирішують цивільні, кримінальні та адміністративні справи, а також справи про адміністративні правопорушення у випадках та порядку, передбачених процесуальним законом. З огляду на це, в науково-правовій літературі існує обґрунтована думка, що ці суди мають найширшу юрисдикцію і несуть на собі основний тягар виконання судової влади в Україні [71, с. 164].

Зрозуміло, що така широка компетенція місцевих загальних судів вимагає, щоб судді, які працюють у них, були "універсальними юристами", а не обмежувалися однією галуззю права (наприклад, господарські судді для суддів господарських судів), точно знаючи кримінальні справи, цивільні, сімейні, трудові, житлові, земельні, адміністративні та ін. У цьому випадку ці галузі права не пов'язані безпосередньо: кримінальне та адміністративне право належать до галузі публічного права, цивільне - до приватного. Кримінальні та цивільні справи якісно розрізняються за типом, соціальним значенням та правовими наслідками.

Існують суттєві відмінності не лише у предметній області справ, що підлягають вирішенню, а й у процедурі їх розгляду. Цивільні, кримінальні, адміністративні та адміністративні правопорушення регулюються різними процесуальними нормами і здійснюються по-різному, що, в свою чергу, вимагає, щоб суддя місцевого загального суду був однаково обізнаний з деталями кожного юридичного процесу.

За цих обставин очевидно, що суддя не може бути експертом у всіх категоріях справ, які надходять до суду одночасно. Потреба в однакових

знаннях та навичках у справах, пов'язаних з різними типами проваджень, неминуче призводить до зниження рівня компетентності, необхідної для їх вирішення. У цьому відношенні показовим є порівняння судової та медичної діяльності, коли лікар загальної практики, терапевт, зазвичай може надавати первинну медичну допомогу, але не в змозі впоратися зі складними захворюваннями. Натомість найкращу якість лікування пропонують «вузькі спеціалісти». Як справедливо зазначає В. В. Городовенко, пересічний громадянин довіряє своєму здоров'ю не просто лікарю, а спеціалісту в певній вузькій галузі. Сфера діяльності судді демонструє багато подібностей, і сторони в процесі спочатку очікують, що суддя буде чудовим спеціалістом у галузі своєї справи [22, с. 15].

Тому запорукою підвищення професіоналізму суддів для дослідників, безумовно, у фокусі уваги та зусиль з тієї чи іншої теми є глибоке вивчення окремих галузей права та практики їх застосування. Цьому сприяє внутрішня спеціалізація суддів, запровадження якої, на думку Л. М. Москвич, має на меті підвищення професійної компетентності суддів і, отже, поліпшення якості судових спорів та ефективності судової діяльності в цілому [48, с. 152].

На думку І. В. Дем'яненко, суддя, який постійно розглядає однотипну категорію справ, краще розуміє саму суть спірних відносин, досконало вивчає відповідне законодавство у цій сфері, вчиться правильно застосовувати його на практиці. Внаслідок цього сторони отримують більш фахове вирішення свого спору, а з судді знімається додаткове навантаження, пов'язане із необхідністю опанування нових для нього предметних сфер. Отже, правосуддя стає більш швидким і якісним [26, с. 172]. Як вказує М. І. Чичерська, запровадження спеціалізації у межах одного місцевого суду дало б змогу скоротити час на судовий розгляд справ та оптимізувати навантаження на суддів [77, с. 53].

Таким чином, позитивні риси спеціалізації корисні кожному: учасники процесу отримують впевненість у розгляді своїх суперечок

високопрофесійним фахівцем та у винесенні законного, обґрунтованого та справедливого судового рішення; суддя, який зосереджується на вирішенні подібних справ, має можливість максимізувати свій професійний рівень у цій галузі, а, з іншого боку, спростити свою роботу, оскільки йому не потрібно відволікатися на вивчення «малознайомих» ситуацій; суспільство підтримує високий рівень ефективності судової системи, зменшуючи кількість апеляцій на судові рішення, скорочуючи час до судового розгляду.

На практиці існує кілька принципів розподілу справ між суддями. У місцевих судах, де призначається один суддя, він розглядає всі цивільні, адміністративні та кримінальні справи, які можуть розглядатися індивідуально. У місцевих судах, де кількість суддів більше одного, а іноді більше 15-20 у великих округах, можна спеціалізувати суддів. Зазвичай судді спеціалізуються на кримінальних, цивільних та адміністративних справах, але можлива більш детальна спеціалізація у конкретних категоріях справ.

Спеціалізація дозволяє краще вивчити законодавство, юридичну практику та методи вирішення справ. Цей принцип розподілу називається функціональним або предметним. Територіальний (зональний) принцип розподілу справ застосовується також тоді, коли суддя враховує всі справи, що мали місце на тій частині території судового округу, яка закріплена за суддею головою суду. Відповідно до предметно-територіального принципу розподілу справ, суддя розглядає справи шляхом спеціалізації в межах відведеної йому території. Поточний метод розподілу справ означає, що справи розподіляються головою суду серед суддів у тому порядку, в якому вони надходять [75, с. 187]. У будь-якому випадку, однак, метод розподілу справ між суддями не повинен залежати від бажання будь-якої сторони у справі або особи, яка зацікавлена в результатах цієї справи.

Міжнародні стандарти визнають найкращим способом розподілу шляхом жеребкування, автоматичного розподілу за алфавітом або подібну систему (Рекомендація № (94) 12 "Незалежність, ефективність та роль суддів", прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 13 жовтня 1994 р.) [47].

Окрім здійснення правосуддя, місцевий суд також проводить роботу, спрямовану на вивчення та узагальнення юридичної практики, хоча це спеціально не передбачено. Узагальнення юридичної практики - це всебічне вивчення різних аспектів діяльності суду, що визначає сфери аналізу: а) статистичні дані, що характеризують злочинність та судимість, вивчення інформації про умови навчання, спосіб життя та особу засудженого, виявлення причин та умов, хто сприяв злочину; б) справи, повернуті для додаткового розслідування та процесуальні причини повернення; справи, в яких рішення було скасовано Верховним судом, та процесуальні причини їх скасування; в) ефективність організації роботи всього суду, суддів та апарату суду.

Спеціалізація виявляється як на рівні існування окремих судових юрисдикцій (господарської, адміністративної), так і у межах окремого суду – стосовно закріплення за окремими суддями окремих категорій справ. У першому випадку така спеціалізація вважається зовнішньою, а у другому – внутрішньою.

Питанням спеціалізації присвячена ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Необхідно вказати на деяку некоректність її назви: «Спеціалізація судів», адже ця стаття стосується спеціалізації судів лише у частині 1, тоді як інші положення присвячені спеціалізації суддів. З огляду на вищевикладене, доцільніше було б називати цю статтю терміном "спеціалізація суддів" або "спеціалізація в судовій системі". На основі аналізу норм цієї статті В. С. Бабкова дійшла висновку, що в суді може бути два типи спеціалізації: на основі закону (вона визначена Законом України "Про судоустрій та статус суддів" як обов'язкова в кожному загальному місцевому суді) та на підставі рішень зборів суддів (факультативна спеціалізація, яка реалізується на рівні кожного суду за рішенням зборів його суддів) [8, с. 196].

Прояви спеціалізації на підставі закону включають існування суддів у кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх, передбачених ч. 3 ст. 18 українського Закону «Про судоустрій і статус суддів». Від такої суддів

вимагається проводити судові розгляди у справах неповнолітніх у кримінальних справах, хоча здається доцільним покладення на них розгляду й інших судових справ за участю неповнолітніх. Прикладом цього є існування посад прокурорів у справах дітей («ювенальних прокурорів»), які відповідають за захист прав і свобод дітей у всіх сферах кримінального переслідування (як кримінальних, так і некримінальних). Згідно із п. 3.1 Наказу Генерального прокурора № 16 гн від 06.12.2014 «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей», безпосереднє виконання обов'язків щодо захисту прав і свобод дітей необхідно доручати досвідченим працівникам, на яких, за можливості, не варто покладати виконання обов'язків з інших напрямів прокурорської діяльності [61]. Вважаємо, що загалом аналогічний підхід може бути застосований і щодо ювенальних суддів.

Внутрішня спеціалізація суду також відображається на існуванні посад слідчих суддів. Ці судді відповідно до ч. 5 ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» обираються з числа суддів місцевого суду та здійснюють судовий контроль за правами, свободами та інтересами осіб у кримінальному провадженні у порядку, встановленому процесуальним законом. Як визначено в академічній юридичній літературі, слідчий суддя - це суддя, який має повноваження забезпечувати законність та обґрунтованість обмежень конституційних прав і свобод людини під час кримінального провадження перед судом, який відповідає за прийняття рішення про застосування заходів примусу для розслідування кримінальних правопорушень та інші акти, що обмежують конституційні права людини, враховуючи скарги на дії (бездіяльність) та рішення, які приймає особа, яка проводить слідство, слідчий та прокурор [12, с. 7].

Таким чином, спеціалізація слідчого судді виявляється при розгляді різних питань у зв'язку з попереднім слідством. Згідно з Законом України «Про судоустрій і статус суддів», обидва судді, уповноважені вести кримінальне провадження щодо неповнолітніх, та слідчі судді не звільняються від

обов'язків суддів відповідної інстанції, але їх здійснення цих повноважень враховується при розподілі судових процесів. Звичайно, було б оптимально не покладати на них відповідальність за розгляд інших категорій справ, але на цьому етапі це об'єктивно неможливо через значне навантаження суддів у місцевих загальних судах.

Слід зазначити, що Закон України «Про судоустрій і статус суддів» не передбачає жодного іншого виду спеціалізації суддів місцевих загальних судів, проте серед науковців та практиків вносяться різні пропозиції щодо їх існування. Наприклад, законопроект «Про превентивні і компенсаційні засоби у зв'язку з катуванням, нелюдським чи таким, що принижує гідність, поводженням або покаранням щодо засуджених та осіб, узятих під варту, та запровадження інституту пенітенціарних суддів», передбачає інституту створення пенітенціарного судді для здійснення повноважень у певних категоріях справ щодо осіб затриманих, засуджених та звільнених із цих закладів, проводячи судові засідання в ізоляторі попереднього ув'язнення або виконання покарання.

В обґрунтуванні законопроекту вказується, що інститут пенітенціарного судді позитивно себе зарекомендував у низці країн. Серед них, Франція, Іспанія, Польща, Італія, Румунія, низка країн Південної Америки. Порівняльний аналіз свідчить про наявність різних груп повноважень пенітенціарних суддів. До компетенції пенітенціарного судді можуть належати як питання, пов'язані з виконанням вироку безпосередньо, як це у Франції (наприклад, умовно-дострокове звільнення, застосування «кредитів» зменшення покарання, надання відпустки), так і інші питання, що пов'язані з оскарженням умов тримання та поводження з боку пенітенціарної адміністрації, як це, наприклад, у Румунії [62].

Попри загалом позитивну оцінку запропонованих змін, фахівці досить критично оцінюють запропоновану законопроектом модель інституту пенітенціарних суддів. Як вказує О. Кривецький, більшість норм законопроекту щодо пенітенціарного судді тотожні спеціалізації слідчих



суддів. Законопроект не містить норм, які б окреслювали специфічну (інституціональну) компетенцію пенітенціарного судді, що відрізняє його від інших суддів. Отже, з точки зору юридичної техніки і концептуальних положень правової теорії, цей законопроект не містить встановлення і визначення інституту пенітенціарних суддів. На погляд автора, у разі запровадження інституту пенітенціарних суддів, їх спеціалізація і спеціалізація слідчих суддів має бути розмежована. Відносно осіб, які відбувають покарання або звільнені з установ відбування покарання, таке розмежування провести досить легко за тим принципом, що слідчий суддя розглядає питання, які виникають у досудовому розслідуванні, а пенітенціарний суддя – ті питання, що стосуються виконання вироку. Однак щодо затриманих і взятих під варту осіб, їх компетенція буде дублюватися, що може призвести до ускладнень. Отже, ідея пенітенціарних суддів потребує додаткового вивчення й обґрунтування [40].

В умовах ведення Антитерористичної операції і складної воєнно-політичної ситуації на Сході і Півдні країни актуалізуються пропозиції щодо запровадження судової спеціалізації з розгляду військових справ. Вони стосуються як «зовнішньої спеціалізації», тобто створення у межах судової системи України військових судів, так і «внутрішньої», тобто спеціалізації окремих суддів на розгляді військових справ. На думку С. В. Оверчука, військові суди є необхідною складовою як військової, так і кримінальної юстиції в Україні. Впровадження військового правосуддя має відбуватися шляхом створення військових судів на якісно нових засадах, які б відповідали міжнародним стандартам з точки зору як організації, так і механізму здійснення правосуддя у збройних силах. Інший підхід передбачає запровадження у судах загальної юрисдикції спеціалізації суддів із розгляду справ про військові злочини [53, с. 37]. На наш погляд, саме така модель є найбільш оптимальною у сучасних умовах, адже відродження системи військових судів – справа тривала і дорога; сама їх система є громіздкою та малоефективною, до того ж, розрахованою на тимчасове існування, оскільки

зі стабілізацією воєнно-політичної ситуації у державі потреба у військових судах відпаде.

З огляду на це, доцільно передбачити у загальних місцевих судах, у разі, якщо на території, що входить до їх територіальної юрисдикції, дислоковані військові частини чи їх підрозділи, спеціалізацію суддів з розгляду військових справ, категорії яких мають бути уточнені процесуальним законодавством. Крім вказаних проявів спеціалізації, у науковій юридичній літературі пропонується запровадити посади суддів, спеціально уповноважених на розгляд справ про кримінальні проступки, з розгляду житлових питань, трудових, шлюбно-сімейних, земельних спорів тощо.

Вивчаючи досвід країн ЄС щодо реалізації принципу спеціалізації, Е. Є. Сілантьєва зазначає, що до складу такого суду поряд із професійними юристами входять фахівці у певній галузі (в економіці, торгівлі, митній справі, педагогіці, патентній справі тощо) або представники професійних асоціацій (роботодавців, найманих працівників) [70, с. 11]. У зв'язку із цим, варто звернути увагу на погляди науковців, які критикують тенденції до поглиблення спеціалізації. Так, на думку О. А. Калашник, спеціалізація не повинна бути дуже вузькою, оскільки матиме наслідком втрату суддею навичок у розгляді справ інших категорій. При цьому важливо також не забувати, що введення внутрішньої спеціалізації покликане не зменшити навантаження на носіїв судової влади, а, насамперед, покращити якість правосуддя [33, с. 91]. На наш погляд, ці побоювання безпідставні, адже забезпечити «виключну спеціалізацію» судді на розгляді тільки якоїсь однієї категорії справ практично неможливо через великий обсяг суддівського навантаження.

Іншою проблемою, яка перешкоджає поглибленню спеціалізації у місцевих загальних судах, є обмежений чисельний склад цих судів. В умовах, коли у суді працюють 3-5 суддів, впровадити серед них реальну спеціалізацію стає неможливим. З огляду на це, спеціалізація стає доцільною

і практично виправданою тільки у великих судах зі значним обсягом різноманітних справ, що надходять на розгляд суддів.

З огляду на вищевикладене, ми можемо зробити висновок, що принцип спеціалізації повинен бути впроваджений, особливо на рівні місцевих судів, з метою підвищення професіоналізму суддів, прискорення судової влади та підвищення її якості. Окрім юридичних проявів спеціалізації, якими є слідчі судді та судді, уповноважені вести кримінальні провадження щодо неповнолітніх, перспективним є запровадження спеціалізації для кримінальних суддів, військових суддів, суддів з кримінальних правопорушень тощо. Необхідною вимогою до спеціалізації є водночас достатня кількість суддів компетентного суду та наявність високого професійного рівня суддів у відповідній галузі судочинства.

Таким чином у Розділі 2 досліджено юрисдикцію місцевих загальних судів щодо захисту прав та інтересів громадян. Зроблено висновок, що юрисдикція місцевого загального суду - це визначена законом компетенція цього суду щодо розгляду та вирішення певних категорій справ.

Відповідно до ч. 2 ст. 22 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», місцеві загальні суди розглядають цивільні, кримінальні та адміністративні справи, а також справи про адміністративні правопорушення у справах та у порядку, встановлених процесуальним законодавством. Як видно, у ст. 22 Закону про судоустрій і статус суддів, що має назву «Повноваження місцевого суду» зазначено коло справ, які уповноважений розглядати місцевий загальний суд, а тому вважаємо за доцільне у назві статті замінити слово «повноваження» на слово «компетенція».

Тому можна зробити висновок, що важливим елементом правового статусу місцевих загальних судів є їх юрисдикція, яка має означати визначену законом компетенцію місцевого загального суду щодо розгляду та вирішення певних категорій справ, що належать до їх юрисдикції. Враховуючи, що у ч. 2 ст. 22 Закону України «Про судоустрій і статус

суддів» перелічені категорії справ, що уповноважені розглядати місцеві суди, запропоновано змінити назву статті 22 Закону «Повноваження місцевого суду» на «Компетенція місцевого суду». В даний час місцеві суди розглядають цивільні, кримінальні справи, а також адміністративні справи і справи про адміністративні правопорушення, у випадках, встановлених законом.

Місцеві загальні суди, як найнижчий рівень системи спеціалізованих судів з розгляду цивільних, кримінальних та адміністративних правопорушень, повинні бути позбавлені повноважень розглядати справи адміністративної юрисдикції відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

На наш погляд, суди не можуть бути повністю виключені зі списку питань про адміністративні правопорушення, оскільки певні адміністративні правопорушення караються штрафами, що обмежують конституційні права та свободи людей та громадян і можуть застосовуватися лише за рішенням суду. Також представляється недоцільним, фінансово витратним та нераціональним існування окремої судової системи у справах про адміністративні порушення, оскільки мета зменшення навантаження на місцеві загальні суди може бути досягнута за рахунок збільшення кількості суддів у цих судах. До юрисдикції місцевих загальних судів слід також віднести розгляд лише тих справ про адміністративні правопорушення, які передбачають накладення адміністративних санкцій у вигляді арешту, виправних чи громадських робіт, конфіскації, оплатного вилучення предмета, який став зняттям або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, а також справи про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми. Безпідставно передавати до юрисдикції місцевого загального суду справи щодо розгляду клопотань про оскарження міжнародних арбітражних рішень, визнання та виконання рішень міжнародних комерційних арбітражів, а також заяв про визнання та

виконання всіх рішень іноземних судів, включаючи господарські і адміністративні справи.

Розглянуто проблеми спеціалізації місцевих загальних судів в Україні. З'ясовано, що під спеціалізацією як принципом побудови судоустрою у літературі розуміють «створення судових ланок, які ієрархічно упорядковані, з різною компетенцією, завданням яких є вирішення правових спорів в окремих галузях матеріального права (кримінального, цивільного, адміністративного, господарського)». Відповідно до ч. 1 ст. 125 Конституції України, спеціалізація є принципом побудови усієї системи судоустрою України. Окрім цього, на підставі ч. 1 ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р., суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Зі змісту викладеного випливає, що законодавцем місцеві загальні суди також віднесено до спеціалізованих судів. Окремо слід зупинитися на тому, що спеціалізація законодавцем розуміється не лише як принцип побудови судової системи, але і як принцип організації роботи суду. Слід сказати, що для країн Європи характерним є широке застосування принципу внутрішньої спеціалізації суддів шляхом закріплення на законодавчому рівні положення про обов'язкове створення у структурі суду відділень (палат) із розгляду тих чи інших категорій справ або щодо можливості запровадження такої спеціалізації.

Звичайно судді спеціалізуються на розгляді кримінальних, цивільних та адміністративних справ, але можлива й більш детальна спеціалізація з певних категорій вказаних справ. Спеціалізація дозволяє краще вивчити законодавство, судову практику, методика вирішення справ. Спеціалізація виявляється як на рівні існування окремих судових юрисдикцій (господарської, адміністративної), так і у межах окремого суду – стосовно закріплення за окремими суддями окремих категорій справ. У першому випадку така спеціалізація вважається зовнішньою, а у другому – внутрішньою.

Отже, з метою удосконалення територіальної організації та статусу місцевих загальних судів у системі судоустрою, до законодавства про судоустрій і статус суддів та цивільного процесуального законодавства вважаємо доцільним внести такі зміни та доповнення:

– ч. 3 ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. після слів «щодо неповнолітніх» доповнити словосполученням такого змісту: «та розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми»;

– ч. 1 ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. доповнити реченням такого змісту: «Місцезнаходженням місцевого загального суду може бути декілька населених пунктів, розташованих в межах його територіальної юрисдикції»;

– ч. 1 ст. 23 Цивільного процесуального кодексу України викласти в такій редакції: «Усі справи, що підлягають вирішенню в порядку цивільного судочинства, розглядаються місцевими загальними судами як судами першої інстанції, крім справ, визначених частиною четвертою цієї статті»; ч. ч. 2, 3 статті 23 Цивільного процесуального кодексу України виключити [68, с. 505].

Думається, що внесення вказаних змін і доповнень до законодавства України сприятиме виконанню місцевими загальними судами завдань судочинства та підвищенню національних стандартів судоустрою.

## **РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ**

### **3.1. Закордонний досвід побудови системи захисту прав громадян судами**

У сучасних умовах судова система України не відповідає міжнародним вимогам та рекомендаціям, принципам верховенства права, справедливості та вимогам щодо статусу судді. Розвиток найважливіших напрямків для вдосконалення адміністративно-правового регулювання правового статусу суддів спочатку вимагає суттєвого аналізу досвіду за кордоном у цій галузі.

Як справедливо підкреслив І. В. Дем'яненко, основою правового регулювання судової влади в більшості країн є конституція, а конституційні принципи викладені в спеціальних законах. Конституції більшості сучасних країн містять розділи про правосуддя та судову владу: «Про судову владу» - конституції Іспанії, Франції, Японії; «Правосуддя» - Основний закон Німеччини; «Суди» - Конституція Португалії; «Судочинство» - Конституція Угорщини; «Судова система» - Конституція Македонії та ін. Ці розділи визначають її конституційні принципи: визначення судової влади як однієї із складових системи поділу влади; основні принципи організації та функціонування судової системи; правовий статус суддів; судові гарантії прав та законних інтересів громадян.

Сфера застосування конституційного регулювання судової влади за кордоном також різниться. Відмінною рисою судової системи в США є відсутність єдиної національної судової системи. Країна має єдину федеральну судову систему та незалежні судові системи в кожному з 50 штатів, округу Колумбія та чотирьох федеральних територій. Федеральна судова система включає: Верховний суд США, апеляційні та окружні суди та спеціальні суди. Уся система федеральних судів управляється Верховним судом США, який поряд із Конгресом та президентом США займає виняткове становище в загальній структурі вищих державних установ. Апеляційні суди були створені в 1891 році як проміжні суди між Верховним судом США та окружними судами. В даний час в країні діє 13 апеляційних судів. Вони розглядають апеляції на рішення окружних судів, а також на рішення податкових та позовних судів [26, с. 89-90].

США також мають спеціалізовані суди, що спеціалізуються на міжнародній торгівлі, урядових правоохоронних органах США, справах про банкрутство, податки, Апеляційний суд збройних сил, Апеляційний суд ветеранів та адміністративні суди. Окружні суди є головним ланкою федеральної судової системи. Вся країна поділена на округи на основі кордонів між штатами, тому держава має від одного до чотирьох округів. У США існують судові системи, які дуже сильно відрізняються одна від одної. Їх характеристики пояснюються певними історичними умовами формування судової влади в конкретному штаті. Як правило, у штатах існують суди першої інстанції, і в більшості випадків існують проміжні апеляційні суди та Верховні суди штатів. При цьому право держави захищається тим, що кожна правова система держави є окремою, практично закритою системою. Тобто кожна державна судова система має власний суд останньої інстанції, який зберігає за собою право вирішувати питання правозастосування в штаті. [19]

Отже, лише у федеральних правових питаннях, які виникають насамперед у федеральному суді чи штаті, ми можемо говорити про існування єдиної судової системи з єдиним Верховним судом - Верховним судом США - судом останньої інстанції для всіх категорій. Окрім судового врегулювання спору, в США було запроваджено встановлення медіації. Впровадження цього механізму в Сполучених Штатах призвело до того, що 95% справ, поданих на медіацію, не потрапили до суду [43, с. 126].

Особливістю судової системи Великобританії є те, що вона складається з трьох відносно незалежних систем - судових установ Англії та Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. З огляду на цю характеристику, розглянемо структуру судової системи в цих країнах. Верховний суд Англії та Уельсу під керівництвом лорда-канцлера складається з трьох незалежних судів - Апеляційного суду, Верховного суду та Королівського суду. Всі ці справи належать до категорії вищих. Окружні суди та місцеві суди є одними з найнижчих в Англії та Уельсі. На додаток до цих загальнокомпетентних судів в Англії та Уельсі існують спеціалізовані суди різних юрисдикцій



(наприклад, трудові та трудові суперечки), деякі з яких називаються трибуналами, що, як правило, підкреслює їх незначне значення порівняно з судами. Судова система Шотландії сильно відрізняється від англійської та зберігає значну незалежність. У кримінальних справах Вищий суд Єдинбурга є найвищою та останньою інстанцією. Вищою судовою інстанцією у цивільних справах є суд першої інстанції, який також засідає в Единбурзі. Система нижчих судів включає шерифських та окружні суди (у кримінальних справах) [49, с. 180].

Розділ "Б" австрійської конституції "Правосуддя" приділяє велику увагу незалежності судової влади та праву громадян на судовий захист. Однак він зазначає, що вищим органом влади у цивільних та кримінальних справах є Верховний суд (стаття 92). Існують також суди другої та першої інстанцій. Суд другої інстанції є найвищим судом країни. Такі суди є у чотирьох містах - Відні, Граці, Лінці та Інсбруку (один суд на дві-три землі). Вони розглядають апеляції на рішення та рішення нижчих судів і зазвичай засідають у складі присяжних із трьох професійних суддів. Судами першої інстанції в Австрії є суди землі або округу (17 таких судів). А нижчий рівень австрійської судової системи налічує близько 200 місцевих судів.

В Австрії також існують спеціалізовані суди, які не є частиною загальної системи. Це насамперед трудові суди, яким доводиться вирішувати суперечки між роботодавцями та найманими працівниками за участю їх представників, а також третейські суди з питань соціального страхування, що розбирають конфлікти в цій галузі. Відень має єдиний комерційний суд для всієї Австрії, який розглядає комерційні, господарські спори, включаючи всі справи про неплатоспроможність, а також патентний суд, який приймає рішення щодо заяв про анулювання патентів. До останнього входять професійні юристи та спеціалісти в різних галузях техніки [65, с. 15].

В Італії, крім загальних судів, є Державна рада та інші органи адміністративної юрисдикції (адміністративні суди), Рахункова палата (яка має юрисдикцію у сфері публічної звітності) та військові суди, які діють як у

воєнний, так і в мирний час. Система загальних судів базується на судовому окрузі, який, як правило, не збігається з адміністративно-територіальними одиницями. Загальною судовою системою керує Верховний касаційний суд. Завдання 23 апеляційних судів, які розташовані в столицях судових округів, включають розгляд апеляційних судів та рішень першої інстанції. У свою чергу трибунали розглядають кримінальні та цивільні справи, що виходять за межі юрисдикції преторії, як суд першої інстанції, та апеляційні скарги на рішення преторії як суд другої інстанції. Справи про найтяжчі правопорушення належать до юрисдикції присяжних. Одноосібні мирові судді (консиліатори) наділені дуже обмеженою компетенцією.

В даний час шведська судова система складається з трьох рівнів і складається із судів із загальною та адміністративною юрисдикцією, до яких належать місцеві суди, апеляційні суди, Верховний суд Швеції (вищий суд у цивільних та кримінальних справах) та Вищий адміністративний суд Швеції. Існують також спеціальні суди, які діють за спеціальною процедурою і не є частиною шведської судової системи [80, с. 97].

Особливе значення для реформування української судової системи та адаптації України до європейських стандартів має досвід держав, які порівняно недавно почали реформувати свої судові системи відповідно до вимог Європейського Співтовариства. До цих країн належать Грузія та Польща.

Грузія розпочала судову реформу в 2005 році з пріоритетом вдосконалення судової системи та відновлення довіри населення. Система, повноваження та процедури загальних судів визначаються Органічним законом Грузії "Про загальні суди", в якому стаття 2 закріплює трирівневу судову систему. Отже, загальна структура судів включає: Місцеві суди - суди першої інстанції, Апеляційні суди та Верховний суд Грузії як Верховний касаційний суд [52].

Така реформа зрештою призвела до функціонування судової влади та доступу до правосуддя. Судова реформа розпочалась із кадрів.

Кваліфікаційні іспити проводились судьями на місцях, а саме з кримінальної, адміністративної та цивільної спеціалізації. Такий відбір було запроваджено для того, щоб судді з вищою кваліфікацією у певній галузі права могли здійснювати правосуддя в юрисдикції цієї області. Крім того, зарплата суддів була збільшена та закріплена законодавчо для боротьби з корупцією. Не залишились осторонь і зали судових засідань, які на початку судової реформи були у важкому стані. Їх ремонт спочатку проводився за фінансової підтримки Світового банку, але тепер за рахунок бюджетних асигнувань. Тепер можна складати стенографічні звіти та стенограми слухань в електронній формі та переглядати речові докази за допомогою електронних дисплеїв. Також були створені установи, незалежні від виконавчої та законодавчої гілок влади, що дозволяють судовій владі самостійно регулювати свою систему.

З 2011 року поступове запровадження суду присяжних, а пізніше встановлення медіації почало збалансувати навантаження судів. Для ефективної роботи медіаційної системи між Верховним судом Грузії та Тбіліським державним університетом підписано угоду про підготовку медіаторів. Взаємовідносини судової влади та громадськості не оминули увагою введення посади судді-спікера, навчання суддів у роботі з журналістами та дружній прийом громадян. Зараз у кожному суді є два-три спеціально навчених судді, які завжди готові коментувати рішення своїх колег з конкретної справи.

Досвід Польщі, яка завдяки розумним реформам стала повноправним членом Європейського Союзу, важливий для нас для реформування судової системи. Стаття 173 Конституції Польщі закріплює незалежність судової влади від інших гілок влади та встановлює, що судовою владою керують суди. Також зазначається, що судовою владою керують Верховний суд, загальні суди, адміністративні суди та військові суди. Як і в Грузії, створення "надзвичайного трибуналу" допустимо під час війни: "Екстрений трибунал

або прискорений судовий процес можуть бути створені лише під час війни" (стаття 175, частина 2 Конституції Польщі).

Верховний суд Польщі відповідає за нагляд за діяльністю загальних та військових судів у галузі засудження та вироку. Вищий адміністративний суд, а також інші адміністративні суди зобов'язані контролювати діяльність державного управління. Цей контроль також включає винесення судових рішень про відповідність законам рішень органів територіального самоврядування та нормативним актам місцевих адміністративних органів. Встановлено принцип процесуального повноваження, і при розгляді судового провадження гарантується щонайменше два повноваження.

Конституція Польщі включає до складу судів Конституційний суд та Державний трибунал. Конституційний Суд є конституційною юрисдикцією і має юрисдикцію, подібну до Конституційного Суду України. Створений державний трибунал для притягнення до відповідальності вищих посадових осіб країни за порушення конституції чи закону у зв'язку з їхньою позицією або при виконанні своїх службових обов'язків.

Правовою та організаційною основою діяльності судів, що мають юрисдикцію у цивільних, кримінальних, сімейних та трудових справах, є Конституція Польщі від 2 квітня 1997 року та Закон від 27 липня 2001 року про загальні суди. Відповідно до розділу 1 ст. 1 цього Закону до загальних судів належать окружні, окружні та апеляційні суди. І районні, і окружні суди є судами першої інстанції і відрізняються за своєю матеріальною юрисдикцією. Окружний суд створений для однієї або декількох гмін (стаття 10) і забезпечує функціонування кількох палат для розгляду: 1) кримінальних справ; 2) цивільний процес; 3) справи про сім'ю та дітей; 4) трудові питання; 5) справи, пов'язані з державними реєстрами, особливо нерухомістю (стаття 12).

До окружних судів належать палати для розгляду: 1) цивільного судочинства; 2) кримінальні справи; 3) кримінальні провадження та справи,

пов'язані з наглядом за виконанням судових рішень; 4) трудові питання; 5) економічні справи (стаття 16).

Судді загальних судів призначаються на невизначений термін Президентом Республіки Польща за пропозицією Національної судової ради - органу, незалежного від законодавчої та виконавчої влади, до повноважень якого належать питання, пов'язані з формуванням судової влади [27, с. 78] .

На Верховний суд Основний Закон Польщі покладає здійснення нагляду за діяльністю загальних і військових судів у сфері винесення вироків і рішень. Вищий Адміністративний суд, а також інші адміністративні суди покликані здійснювати контроль за діяльністю публічної адміністрації. Цей контроль включає також винесення судових рішень про відповідність законам постанов органів територіального самоврядування й нормативних актів місцевих органів урядової адміністрації. Фіксується принцип інстанційності судочинства та гарантується не менше двох інстанцій при розгляді справ у суді.

Як зазначає С. В. Прилуцький, проголошено незалежність суддів, які керуються лише Конституцією та законами. Вони користуються особистим імунітетом і не можуть бути звільнені, а це означає, що трудові відносини припиняються законно, якщо суддя подає у відставку. Міністр юстиції контролює загальні суди. Цей нагляд охоплює питання, пов'язані з фінансовою та адміністративною діяльністю судів, а також усі інші питання, пов'язані з ефективним розглядом справ та належним виконанням судових рішень. Суди створюються та ліквідуються міністром юстиції. Міністр юстиції також визначає їх місцезнаходження та область своєї юрисдикції, попередньо отримавши висновок Національної судової ради.

Створення Національної судової ради як органу, дорученням якого було встановити неупередженість та незалежність судової влади, датується 1989 р. і пов'язане з демократизацією посттоталітарної Польщі в умовах політичної кризи, що включала також політизацію судової влади. Комуністичні зміни вплинули на діяльність судів, особливо на формування

судової влади та кадровий склад суду. В даний час Національна судова рада є конституційним, колегіальним центральним органом державної влади, діяльність якого пов'язана із забезпеченням незалежності судів та незалежності суддів і складається з представників трьох гілок влади - законодавчої (6 осіб), виконавчої (2 особи) та судової (17 осіб), які обираються на чотирирічний термін [58, с. 60-61].

Дослідження судових систем за кордоном приводить до висновку, що в англо-американській правовій родині (США, Великобританія) існує складна і децентралізована судова система, яка пов'язана з їх формою правління та історичними процесами. Натомість єдині європейські країни романсько-германської правової сім'ї та скандинавські країни характеризуються трирівневою судовою системою. Чотирирівнева система вижила лише в декількох країнах з федеративною системою - Німеччині, Російській Федерації та Іспанії, регіони яких історично мали сильні автономні повноваження.

За словами І. С. Лісної, Венеціанська комісія неодноразово наголошувала на сумнівах щодо існування чотирирівневої судової системи в Україні, оскільки вона створює непотрібну бюрократію та адміністративне навантаження, призводить до надмірної складності та затримки та загрожує численними процедурними затримками та складними конфліктами юрисдикції. З огляду на успішний досвід роботи за кордоном трирівневої судової системи та висновки Венеціанської комісії, достатньо створити в Україні трирівневу судову систему [43, с. 129].

Правовий статус суддів залежить від країни залежно від типу правової сім'ї. Тому доцільно розглядати судові системи залежно від типу правової сім'ї - англосаксонську, романсько-германську та мусульманську моделі судової системи.

Англосаксонська юридична сім'я (США, Великобританія, Ірландія) має досить цікаву судову систему, яка відрізняється специфікою відбору суддів на відповідні посади в різних ієрархічних зв'язках судової системи. Суди

Великобританії - це тріада судів Англії та Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії, до яких належать Верховний суд та і високі суди (Палата лордів, Апеляційний суд та Високий суд правосуддя).

Судові системи Північної Ірландії, Шотландії та Англії мають подібні характеристики, і дозволяють окружному суду Північної Ірландії розглядати не тільки цивільні та сімейні справи, а й кримінальні справи. Шотландська юстиція складається з 1) Вищого суду правосуддя, 2) Головного суду шерифа, 3) Суду шерифа. Нижчий рівень правосуддя - Суддя мирового суду.

Функцію правосуддя в англосаксонській родині здійснює не стільки суд, скільки колегіальний орган, а професійні судді в індивідуальному порядку. Правовий статус судді, як і в Україні, передбачає симбіоз таких елементів: відбору, призначення, служби та звільнення. Судді обираються з групи баристерів (barristers) та соліситорів (sollicitors). Баристери - це так звані адвокати "вищої касті", які займаються справами вузької спеціалізації у певних галузях права. Соліситори також є адвокатами, які розглядають справи в в магістратських судах графств і міст-графств. Якщо порівнювати соліситорів та баристерів, то останні становлять вищий клас юридичного консорціуму. Соліситори здійснюють підготовку справ до судового розгляду для баристерів [76, с. 98].

Судова система Австрійської Республіки передбачає дві основні групи: а) суди із загальною юрисдикцією; б) суди публічного права. Основний документ, що регулює правовий статус суддів в Австрії, зокрема вимоги до кандидатів на посаду судді та порядок їх призначення суддею, визначені законом "Про службу суддів і прокурорів". Система загальнокомпетентних судів складається з чотирьох рівнів: окружний суд (Bezirksgericht); Суд федеральної землі (Landesgericht); Верховний суд землі (Oberlandesgericht); Верховний Суд (Oberster Gerichtshof) [65, с. 17].

Судова система Італії подібна до національної, оскільки вона складається з трьох ланок - судів з конституційною, загальною та конкретною юрисдикцією. Відбір на посаду судді в Італії проводиться на

конкурсній основі. Конкурс на посади суддів проводиться під керівництвом Вищої ради суддів (C.S.M.) за підтримки Міністерства юстиції.

У Молдові первинними судовими ланками судів загальної юрисдикції є муніципальні суди. В Азербайджані аналогічна первинна судова ланка зберегла назву районний (міський) суд, подібно до того, як в Україні. Місцевими суди названі в Республіці Казахстан та Киргизькій Республіці. Суди першої інстанції в європейських країнах, зокрема в Данії, є муніципальні суди. [56, с. 115].

### **3.2. Проблеми реалізації міжнародно-правових стандартів захисту прав людини у діяльності місцевих загальних судів**

На курсі європейського демократичного розвитку ми маємо докласти максимум зусиль, щоб діяльність судової системи України загалом та місцевих судів зокрема відповідала європейським стандартам. Одним з таких



важливих стандартів є право на справедливий суд, закріплене у статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, прийнятої в Римі 4 листопада 1950 року.

Процесуальні гарантії, якими особа може скористатися при розгляді свого цивільного позову в національному суді, містяться у статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод:

- доступ до суду та право на виконання рішення суду;
- розгляд справи судом, визначеним законом;
- розгляд справи безстороннім та неупередженим судом;
- розгляд справи протягом розумного строку;
- відкритість процесу та усвідомлення судового проголошення [37].

Питання доступу до правосуддя в місцевих судах є особливо актуальним, і тому заслуговує на особливу увагу. Як зазначалося раніше, місцеві суди розглядають близько 90 відсотків усіх судових справ у першій інстанції. Отже, доступ до правосуддя в цих судах є важливим фактором захисту законних прав та інтересів громадян судовою владою, включаючи місцеві суди. Так у ст. 8 Загальної декларації прав людини встановлено право кожної людини на ефективне відновлення своїх прав національними судами у разі порушення її конституційних або статутних основних прав [12, с. 7].

Організаційні основи доступу до правосуддя до місцевих судів, встановлені чинними нормативно-правовими актами, умовно можна поділити на три складові: територіальну, процесуальну та матеріальну (економічну).

1. Організаційно-правове визначення територіальної складової полягає у встановленні географічних меж юрисдикції певного місцевого суду. Як уже було зазначено, таке визначення раніше було ідентичним адміністративно-територіальному поділу, а місцеві загальні суди, як правило, діють у районних центрах та містах.

2. Процесуальна частина визначає організаційну основу для порушення судового провадження щодо його розгляду, що передбачає процес

порушення судового провадження, його розгляд та можливість оскарження рішення.

3. Третя частина поєднує економічні вимоги, організаційний та юридичний супровід доступу до правосуддя, особливо на рівні загальних місцевих судів [39, с. 28].

Тому однією з головних умов цивільного судочинства є сплата судового збору сторонами цивільного судочинства. Судовий збір, який сплачує учасник спору, є своєрідною платою державі за виконану нею роботу, суддям у справі, працівникам суду, які забезпечують цей розгляд тощо. Судовий збір - це також плата юридичних та фізичних осіб за вчинення в їх інтересах місцевими загальними судами дій, та видачу документів, що мають юридичне значення.

Аналізуючи суму цього платежу, стає зрозумілою невідповідність між сумою цього платежу та реальною вартістю виконання вищезазначених дій. Наприклад, згідно Закону України «Про судовий збір», під час подання немайнової вимоги сторона сплачує судовий збір у розмірі 840 грн. Так, слід зауважити, що для певних категорій громадян це вже не така і мала сума. Але для іншої, досить значної категорій громадян, така сума надто низька.

На думку О. А. Руденко, проблема сплати судового збору як засобу доступу до правосуддя полягає саме у відсутності нюансного підходу до вирішення цієї проблеми. У цій ситуації не є виходом, суттєве збільшення судового збору, оскільки це в основному торкнеться малозабезпеченого населення, яке найменш захищене у правовому полі. Автор бачить необхідність кардинально змінити підхід до процесу сплати судового збору, виходячи із майнового статусу його платників. Тобто процентні ставки слід розраховувати не з суми неоподаткованого мінімуму громадян, а з доходу, який платник отримав за попередній рік, адже заплатити 840 грн. пенсіонеру, який отримує 1700 грн. пенсії та мільйонеру, дохід якого складає мільйон і більше гривень, явно не адекватно [68, с. 506].

Ще однією важливою проблемою доступу до правосуддя в місцевих судах є висока плата за надання кваліфікованої правової допомоги, яку сторона не завжди може сплатити у цивільному чи кримінальному процесі, а призначення адвоката лише надає видимість такої допомоги. Одним з основних елементів справедливого судового розгляду є доступ до судового розгляду з усіма ознаками судового контролю: держава не може обмежувати чи скасовувати судовий контроль у певних сферах (Голдер проти Сполученого Королівства, 1975). Зацікавлена особа повинна мати можливість розглядати свою справу в суді, і їй не повинні перешкоджати невинуваті та практичні перешкоди.

Вирішенню суперечок не повинні перешкоджати невинуваті правові чи практичні перешкоди: складні або формалізовані процедури прийняття та розгляду позовних заяв; високий судовий збір; недоступність правової допомоги; відсутність спрощених процедур як для простих справ, так і для справ про права, які потребують негайного (термінового) захисту. Відмова у правосудді забороняється. У певних випадках Європейський Суд допускає можливість обмеженого доступу до суду для певних осіб, наприклад для психічно хворих під час лікування; для людей, схильних до сутяжництва. У той же час будь-яке обмеження права на доступ до правосуддя повинно мати певну мету та адекватно її досягти.

Застосування статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у цивільному та кримінальному праві передбачає право на незалежний та неупереджений суд, встановлений законом. Це положення закріплює "право на суд". Він включає три основні елементи - існування "суду", створеного на основі закону, і такого, який відповідає критеріям незалежності та неупередженості. По-друге, суд повинен мати достатні повноваження для вирішення всіх аспектів спору. Крім того, особа повинна мати право доступу до суду [74, с. 13].

Існує дві передумови неупередженості суду: суд повинен бути суб'єктивно вільним від упереджень чи зацікавленості в результаті справи, а

по-друге, він також повинен бути об'єктивно неупередженим, тобто він повинен пропонувати достатні гарантії для виключення обґрунтованих сумнівів з точки зору його неупередженості. Для того, щоб задовольнити ці вимоги, суд повинен пройти суб'єктивну та об'єктивну експертизу: «наявність неупередженості у значенні статті 6 (1) повинна бути визначена суб'єктивною експертизою, тобто на підставі особистого переконання окремого судді у справі, та ефективний тест, тобто для визначення того, чи має суддя достатні гарантії, щоб виключити законні сумніви щодо неупередженості» (справа П'ерсак, А 53 параграф 30).

Як встановив Суд, суддя є неупередженим, доки не буде доведено протилежне (*Le Compt, van Leuven and de Meira*, А 43 § 58). Крім того, слід зазначити, що суди також зобов'язані заслуговувати на довіру учасників процесу, особливо обвинувачених.

Європейський Суд заявив у справах Делкурта (А 11 параграф 31), П'ерсака (А 53 параграф 30 ) і де Куббера (А 86 параграф 26): «... Кожен суддя, неупередженість якого достатньо сумнівна, повинен подати у відставку.» [69].

Принцип розумного строку визначає стандарти, в яких повинен відбуватися процес. Суд ЄС дотримується думки, що затримка розгляду справи не повинна суттєво впливати на ситуацію у цій справі. У разі вирішення кримінальних справ відлік розумного строку починається з моменту "офіційного повідомлення особі компетентним судовим органом про висунуте обвинувачення".

Вимога розглядати справу в «розумний строк» породжує два основних питання: який час (строк) слід враховувати та чи можна вважати його розумним. Строк розгляду справи охоплює всю тривалість розгляду позову особи, яка захищає свої права в адміністративних та судових органах держави-члена Ради Європи, та тривалість фактичного виконання рішення.

Доцільність тривалості провадження визначається залежно від конкретних обставин справи, її складності, поведінки сторін у процесі,

добросовісності судових органів, що розглядають спір, а також видачі виконавчих документів. У цьому випадку Суд ЄС зазвичай виключає періоди, коли затримку ініціювала приватна особа (розгляд заяв, поданих приватною особою, причини зміни адвоката, причини невинуватості неявки сторін до суду тощо). Невинуваті ж дії державних органів (затримка з розглядом скарг), а також судів (відмова у прийнятті позовів, упереджений розгляд справ, необґрунтоване об'єднання справ, зміна судді, призупинення та зупинення провадження тощо) вважаються свідченням порушення принципу розумності розгляду. Також варто зазначити, що судді в європейських країнах мають набагато більші та розширені повноваження до судового розгляду [47, с. 53].

Щоб повернутися до питання про умови розгляду цивільних справ, при їх визначенні насамперед необхідно врахувати місце проживання сторін, свідків тощо, їх кількість, і це справді не може бути детально врегульовано нормою закону. У нашій судовій системі перегляд цивільних справ, які порушують зазначені вище строки, є вадою в роботі судді і насправді може бути причиною для порушення його дисциплінарної відповідальності.

Розділ 6 Конвенції встановлює право на публічне слухання та публічне проголошення рішення, яке передбачає можливість слухання справи у присутності всіх осіб, які захищають свої права, та зацікавлених осіб. Суд відмітив, що публічність судового розгляду направлена на захист сторін від таємного правосуддя, яке не підпадає під контроль громадськості, і що вона також є одним із засобів збереження довіри в судах всіх рівнів. Водночас Суд ЄС наполягає, що фактичні обставини спору слід розглядати лише у присутності сторін справи та інших зацікавлених сторін. У той же час, з точки зору Європейського суду, юридичні питання можуть обговорюватися судом за відсутності учасників справи. Представники громадськості та засобів масової інформації не мають права перебувати в судовому засіданні, лише на підставі такої заборони з моральних причин та норм, що захищають державну таємницю. Іноді професійна таємниця або конфіденційність клієнта

або пацієнта вимагають закритого процесу. Однак це залежить від обставин конкретної справи, і загальна заборона публічних слухань не буде виправданою.

Незалежно від цього факту, дотримання вимоги публічності у фазі мотивувального судового рішення є обов'язковим. Це не слід розглядати як вимогу до публічного оголошення рішень у всіх випадках. Однак слід дотримуватися відповідної форми відкритості. Зокрема, може бути достатнім передача до канцелярії рішення суду, де зацікавлена особа може з ним ознайомитись.

Пунктом 1 ст. 6 Конвенції перелічено елементи, що складають систему справедливого судового розгляду за європейською правовою моделлю. Аналіз судової практики дозволяє зробити чіткі висновки щодо процесуальних вимог до справедливого судового розгляду. Процес вважається справедливим за умови, що сторони в суперечці знаходяться на рівних. Для підтвердження необхідності дотримання цього принципу Європейський Суд, встановивши відсутність у сторін процесуальних та матеріальних прав, досліджує: фактичний суперечливий характер сторін у процесі; незалежність та законність призначення експертів та аудитів; легітимність методів доказування; мотивацію рішень, процес та фактичну можливість оскарження судових рішень сторін, а також неможливість втручання в процес оскарження судових рішень осіб, які не беруть участі у суперечці і права яких не зачіпаються актами суду; реальні можливості участі сторін у всіх стадіях справи.

Особа, яка захищає свої приватні права, повинна: насправді бути поінформована зрозумілою мовою про час та місце судового розгляду; мати змогу захищати свої права особисто або через своїх представників та за допомогою перекладачів; вільно подавати докази, що підтверджують їх права [12, с. 18].

Важливою проблемою, яка не сприяє ефективному функціонуванню правової організації перед місцевими судами, є надзвичайна деталізація

судових рішень, рішень, рішень та рішень. При надзвичайно великому навантаженні це робить роботу суддів настільки складною, що їх іноді змушують писати процесуальні документи поза робочим часом, у святкові та вихідні дні, оскільки їхня доля під час апеляційного або касаційного процесу залежить від дотримання формальних вимог цих документів.

Практичним підтвердженням вищенаведеного є досвід того ж швейцарського суду, так зокрема цивільна трудова справа, яка розглядається в суді складає всього один аркуш паперу у вигляді бланку. На першій сторінці містяться дані про позивача та короткий зміст його вимог. 1/2 частина скарги містить дані про відповідача та його короткі заперечення проти позову, а нижня частина містить коротке рішення суду. Думаю, суддям місцевих судів України важко уявити такий розгляд трудових спорів після купи всіляких довідок та розслідувань, протоколів судових засідань та детальних рішень. Все це, як правило, складається з товстих томів справи [15, с. 174].

10 липня 1998 року учасники всебічного семінару, організованого Радою Європи з питань закону про статус суддів у Лісабоні, прийняли Європейську хартію про закон про статус суддів. Ця хартія була прийнята на зустрічі представників судової влади більшості європейських країн, включаючи Україну, скликаній Радою Європи в рамках проекту № 3 правового співробітництва країн Центральної та Східної Європи “Феміда”.

При прийнятті Хартії було враховано:

1) положення статті 6 Конвенції про захист прав й основних свобод людини, що передбачає право на справедливий і відкритий розгляд впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, створеним відповідно до закону;

2) основні принципи Організації Об'єднаних Націй про незалежність суддів, схвалені Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй у листопаді 1985 року;

3) рекомендації № R (94) 12 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи щодо незалежності, ефективності і ролі суддів.

Прийняття цієї хартії базувалося на необхідності офіційного документа для всіх європейських країн, який встановлює положення, що забезпечують якомога більші гарантії компетентності, незалежності та неупередженості суддів. Ця хартія має на меті сприяти більш ефективному розвитку незалежності суддів, зміцненню верховенства права та захисту свободи особистості в демократичних країнах.

Слід зазначити, що положення Європейської хартії про закон про статус суддів є доцільними та повинні враховуватися європейськими країнами в законодавстві про статус суддів, щоб забезпечити найвищий рівень гарантій у певних формулюваннях. Національні закони не повинні змінюватися, щоб зменшити гарантії, вже досягнуті у відповідних країнах.

Метою закону про статус суддів є забезпечення компетентності, незалежності та неупередженості, на які кожен законно покладається, звертаючись до суду для захисту своїх прав та інтересів. Він не повинен містити жодних положень чи процедур, які можуть підірвати впевненість у такій компетентності, незалежності та неупередженості [50, с. 18].

У кожній європейській країні основні принципи закону про статус суддів викладені у внутрішніх нормах вищого рівня, а їх норми - у нормах, не нижчих за законодавчий рівень. В українському законодавстві гарантії компетентності, незалежності та неупередженості суддів закріплені в Конституції України, Законі «Про судоустрій і статус суддів».

Відповідно до статей 124, 126, 129 Конституції України, правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Передача судових функцій, а також передача цих функцій іншим офісам чи посадовим особам не дозволяється. Незалежність та недоторканість суддів гарантуються Конституцією та законами України. Заборонено будь-яким чином впливати на суддів. Суддя не може бути заарештований або затриманий без згоди Верховної Ради України до засудження суду. Держава забезпечує особисту безпеку суддів та



їх сімей. Судді незалежні у здійсненні правосуддя і підкоряються лише закону. [38] На перший погляд, ці гарантії незалежності та недоторканності суддів в Україні відповідають найкращим європейським правовим моделям, які гарантують належний статус суддів. Як зазначалося вище, основною проблемою цих гарантій є те, що вони не працюють на практиці і залишаються декларативними.

Відповідно до положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» державна влада в Україні здійснюється на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади. Судові органи здійснюють свої повноваження лише на підставах, у межах і в порядку, встановлених Конституцією України та законами. Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами [63].

Як зазначила М. І. Чичерська, передача судових функцій, а також привласнення цих функцій іншим органам чи посадовим особам не дозволяється. Особи, які незаконно взяли на себе виконання судових функцій, несуть відповідальність згідно із законом. І тут виникає риторичне запитання щодо того, який і який закон передбачає відповідальність за перехід на виконання судових функцій іншими особами? Адже, у розділі XVIII «Злочини проти судової влади» Кримінального кодексу України немає статей, які передбачали б кримінальне переслідування за це порушення.

Всім суб'єктам правовідносин гарантується захист своїх прав, свобод та законних інтересів через незалежний та неупереджений суд, створений відповідно до закону. Суди здійснюють правосуддя самостійно. Судді при здійсненні правосуддя не залежать від будь-якого впливу, нікому не підзвітні і підкоряються лише закону. Органи та посадові особи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, громадяни та їх об'єднання, а також юридичні особи зобов'язані поважати незалежність суддів і не втручатися в них. Втручання у здійснення правосуддя, будь-який вплив на суд або суддів, зневажливе ставлення до суду чи суддів, збір, зберігання, використання та розповсюдження інформації усно, письмово або

будь-яким іншим способом з метою заподіяння шкоди їх авторитету або неупередженості суду втручатися в них заборонено і тягне за собою кримінальну відповідальність.

Згідно з рішенням Конституційного Суду України від 19 травня 1999 р. № 4-рп / 99, народний депутат України не має права подавати позови чи пропозиції до судів, голів судів та суддів стосовно певних судових процесів. Водночас законодавець закріпив у статті 97 Закону України «Про правосуддя України» право народного депутата порушувати питання про судову дисциплінарну відповідальність. Яскравим прикладом цього є практика народного депутата Червонія В., який навіть зробив оголошення в газеті в 2004 році, пропонуючи громадянам подавати скарги на суддю Рівненського міського суду К. [77, с. 155-156]

Суддям гарантується свобода втручатися в судочинство відповідно до їхніх внутрішніх переконань, заснованих на вимогах закону. Коли приймаються нові закони або вносяться зміни до існуючих законів, зміст та обсяг гарантій незалежності судів, незалежність та правовий захист суддів, передбачені законом, не повинні обмежуватися. На жаль, це положення Європейської хартії про статус суддів регулярно порушується в нашій країні.

Крім того, слід зазначити, що Кримінальний кодекс України передбачає кримінальну відповідальність, зокрема за втручання у діяльність судових органів (стаття 376), погрозу чи насильство проти судді, народного засідателя або присяжних (стаття 377), навмисне знищення або пошкодження пошкодження майна судді, народного засідателя чи присяжного (стаття 378), посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із здійсненням правосуддя (стаття 379).

Відповідно до частини першої статті 376 Кримінального кодексу України кримінальна відповідальність передбачена за втручання в будь-якій формі в роботу судді з метою перешкодити йому виконувати службові обов'язки або прийняти несправедливе рішення. За ті самі дії передбачається більш суворе покарання, якщо вони перешкождали запобіганню злочину або

ув'язненню особи, яка його вчинила, або будь-якої особи, яка здійснює своє службове становище.

До найсуворіших покарань належать також санкції, передбачені статтями 377, 378, 379 Кримінального кодексу України, які передбачають відповідальність за загрозу вбивства, насильства чи знищення або пошкодження майна проти судді, народного засідателя або присяжних та їх найближчих родичів у зв'язку з їх діяльністю виправдати. у зв'язку із здійсненням правосуддя; за умисне побиття, незначне, середнє або тяжке тілесне ушкодження, вбивство або замах на вбивство судді, народного засідателя або присяжних чи його близьких родичів у зв'язку з їх судовою діяльністю; умисне знищення або пошкодження майна судді, народного засідателя чи присяжних або його близьких родичів у зв'язку з їх діяльністю у здійсненні правосуддя [56, с. 38].

Водночас законодавство має низку недоліків, які перешкоджають неухильному дотриманню вищезазначених нормативних актів та забезпечують незалежність суддів. Отже, з метою запобігання корупції у судовій системі та посилення незалежності та неупередженості судової влади необхідно переглянути оплату праці суддів підготувавши законопроект України "Про оплату праці суддів та апарату суду".

Відповідно до положень статті 6 Європейської хартії Закону про статус суддів, судді мають право на винагороду, розмір якої повинен бути таким, щоб захистити їх від тиску у своїх рішеннях та в роботі в цілому. Винагорода може залежати від стажу, характеру обов'язків, покладених на суддів у професійній якості, та важливості покладених на них обов'язків. Усі ці фактори мають бути оцінені публічно.

Потрібно вдосконалити механізм відбору, підготовки та перепідготовки суддів, а також переглянути повноваження та формування судової влади та Вищої ради юстиції.

Судова влада повинна бути незалежною не лише від "формальних" гілок влади, а й від реальної, економічної та соціальної влади. Незалежність

суддів має сенс, коли йдеться про здійснення правосуддя, а не про здійснення правосуддя. Організаційні проблеми можуть виникати при здійсненні правосуддя, які не слід вирішувати за принципом незалежності. Наприклад, суддя зобов'язаний дотримуватись розпорядку дня та не порушувати трудову дисципліну. При цьому він в першу чергу підзвітний голові суду.

Однак ми вважаємо, що незалежність не означає відсутність підзвітності. Незалежність означає здатність вирішувати проблеми без команди чи тиску з боку кого-небудь і не мати шкоди чи винагороди за прийняття рішення. Однак це не означає, що немає відповідальності за несвоєчасне прийняття рішень, образливе ставлення до учасників процесу тощо. [48, с. 57].

Створення міжнародних гарантій належної роботи місцевих місцевих судів, а також проблема недосконалості законодавства України, в даний час полягає у недотриманні положень чинного законодавства. Європейський суд з прав людини посилався на цю проблему у своєму рішенні від 25 липня 2002 року у справі «Совтрансавто-Холдинг проти України». У цій справі Суд ЄС звернув увагу на «численні випадки втручання у судові розгляди української влади на найвищому рівні». Незалежно від причин, наведених урядом для виправдання такого втручання, Суд вважає, що це суперечить як суті, так і природі концепції «неупередженого та незалежного суду», використаної у §1 статті 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Ці випадки втручання державних правоохоронних органів також відображають відсутність поваги до функціонування судової гілки влади.» [39, с. 81].

### **3.3. Оцінка ефективності діяльності судів як суб'єктів захисту прав та законних інтересів громадян**

З огляду на заявлений Україною проєвропейський курс розвитку у процесі реформ, особливу увагу слід приділити європейським стандартам, включаючи критерії оцінки ефективності судової влади. Однак навіть дуже високий рівень кваліфікації суддів не є гарантією ефективного

функціонування суду, не кажучи вже про всю судову систему. В демократичному суспільстві суди працюють відповідно до стандартів продуктивності та ефективності судових процесів, якості юридичних послуг та очікувань громадян, які беруть участь у судових процесах. У цьому сенсі оцінка роботи суду є найбільш ефективною, коли вона базується на встановлених стандартах якості та найкращих практиках оцінки відповідності суду цим стандартам. Такі стандарти базуються на очікуваннях громадськості щодо якості судових послуг (наприклад, повноти інформації, зручності та зручності будівель судів тощо), а також показників судової роботи (наприклад, тривалості судових розглядів, частки розглянутих справ тощо). Суд, який відповідає встановленим стандартам, можна назвати досконалим судом відповідно до міжнародних принципів юридичної якості. Вивчення міжнародного досвіду оцінки ефективності суду дозволить визначити основні складові цього процесу.

Ініціатива застосування методології оцінки якості на судовому рівні спочатку мала регіональний характер. Так, у 1987 р. У США відбулася професійна дискусія про основні обов'язки таких установ, як суди. Як результат, Стандарти судів першої інстанції з'явилися в 1990 році. Цей документ мав на меті уникнути затримок судових процесів з метою покращення якості судів та їх відкритості для громадськості. Система, розроблена для оцінки діяльності суду першої інстанції, мала 68 вимірів відповідно до 22 стандартів, що стосуються п'яти основних цінностей системи правосуддя: 1) доступність правосуддя; 2) оперативність та своєчасність; 3) рівність, об'єктивність та чесність; 4) незалежність та підзвітність; 5) довіра громадськості. Система TCPS була протестована в дванадцяти судах. Дані збирали різними методами - від спостереження, до моделювання та аналізу матеріалів справи, до опитування відвідувачів суду та проведення фокус-груп.

Однак виявилось, що серед оцінених судів лише один - окружний суд Лос-Анджелеса - міг оцінити якість їх роботи за всіма 68 вимірами [34, с. 57].

Інші американські суди першої інстанції обрали обмежену кількість вимірювань для оцінки та покращення якості своєї роботи. На перший погляд ідеальна система рейтингу TCPS, яка охоплювала найважливіші елементи, пов'язані з якістю страв, виявилася занадто складною та громіздкою, а тому не була впроваджена.

Однак на початку 2000 року, проаналізувавши першу невдалу спробу, Національний судовий центр США почав шукати новий підхід, який більше не мав на меті розробити всеосяжну, всебічну модель якості правосуддя, а створити практичні інструменти, які могли б використовувати. Суди можуть бути використані для поліпшення якості діяльності та послуг у певних сферах. Ці інструменти відомі як інструменти Cour Tools. Зокрема, були встановлені критерії оцінки діяльності судів першої інстанції. Перший критерій залишився незмінним - доступність та об'єктивність. Оцінювати цей рейтинговий критерій повинні користувачі судів. Дослідження показали, що проблема "перемоги" або "програшу" менш важлива для користувача, якого судить суд, ніж повага до нього в суді, і що процес прийняття рішення представляється йому об'єктивним. Користувачів суду також запитують про враження від часу, проведеного в суді. Ці суто суб'єктивні оцінки в кінцевому підсумку дають досить об'єктивну картину. Другим критерієм оцінки діяльності суду є відсоток розглянутих справ із загальної кількості справ, що надійшли до суду. Цей показник є свідченням того, чи успішно і наскільки суд справляється з обсягом справ, що надходять до нього. Він може бути використаний у суді для щомісячного або щорічного порівняння між різними типами справ, а також для порівняння між окремими судами. Порівняння показників вирішуваності справ між окремими типами справ має допомогти суду виявити проблемні аспекти, які потребують удосконалення.

Третім критерієм оцінки є дотримання процесуальних строків, тобто відсоток справ, які були розглянуті або закриті в інший час протягом відведеної на них процедури.

Четвертий - тривалість зупинки відповідних справ (кількість днів від подання справи до суду до дати її оцінки). Це відповідає на такі запитання: Чи буде процес затягуватися? Які справи є проблемними для суду? На основі минулих та поточних показників тривалості розгляду справ, які ми розглядаємо, ми можемо передбачити, чого очікувати у майбутньому.

Другий, третій та четвертий показники разом утворюють основний інструмент управління судом, який надає інформацію про фактичний проміжок часу, який суд витратив на розгляд справ. Далі його порівнюють із терміном, передбаченим процесуальними нормами.

П'ятий показник - це достовірність дати слухання, тобто кількість призначень дат слухань під час слухання. Цей показник показує, чи може суд розпочати процес у перший зазначений час розгляду справи. Це тісно пов'язано із своєчасним переглядом справ. Цей вимір базується на інструменті оцінки ефективності практики, встановленні дати іспиту та перенесенні іспиту.

Шостий - надійність та цілісність матеріалів справи. Це відсоток випадків, які можна отримати з сховища протягом регуляторного періоду і які є "цілими та неушкодженими", тобто тих, які відповідають встановленим стандартам повноти та точності змісту. Спосіб ведення судового провадження безпосередньо впливає на своєчасність та цілісність справ. Це вимірювання дає зрозуміти, скільки часу витрачається на розгляд справи, чи знаходиться вміст папки з технічними документами у справі та як організовано зберігання матеріалів справи.

Сьомий показник стосується стягнення штрафів. Це відсоток штрафу, зібраного та перенесеного за цільовим призначенням, від загальної суми штрафів, накладених у конкретних випадках. Цей показник був введений для підвищення довіри громадськості до суду. Громадськість цікавить питання компенсації жертвам злочинів, і цей критерій показує, наскільки суд бере на себе відповідальність за виконання рішень про сплату штрафів.

Восьмим показником є ефективність роботи присяжних. Це результат задоволеності роботою та, отже, покращення якості обслуговування громадян.

Останній показник - це середня вартість розгляду справи, розбита за типом справи. Вартість справи створює прямий зв'язок між сумою витрат та фактичним прибутком. Цей вимір можна використовувати для оцінки економічного впливу інвестицій у нові технології, модернізації залів судових засідань, навчання персоналу або впровадження найкращих практик. Однак оцінка за десятьма критеріями не стала обов'язковою для судів США. Суди мають право вибрати виміри, які вони вважають важливими для їх повсякденного функціонування [6, с. 115].

Замість того, щоб представити вичерпний перелік показників та систем вимірювання, модель CourTools використовує гнучкий підхід. Доступні практичні вказівки для кожної з таблиць вимірювань CourTools, перелічених в Інтернеті. Однак застосування моделі CourTools виявило головний недолік: відсутність взаємозв'язку між десятьма переліченими вимірами, а також невизначеність кожного окремого внеску у покращення якості та функціонування суду. З цієї причини Національний центр судів США розробив структуру для вимірювання якості роботи судів. У цьому контексті вимірювання групуються та упорядковуються відповідно до принципів, подібних до принципів усім відомого Збалансованого показнику, тобто поділяються на чотири «квадранти»: ефективність, процесуальна справедливість («задоволеність результатами розгляду справи»), економічність та результативність («продуктивність»).

Якщо ми розглядаємо суди як організації, створені суспільством для надання йому (суспільству) певних послуг, чому суди не повинні гарантувати, що ці послуги є якісними і що сам суд дотримується принципів економії та ефективності. Тобто, чому б не використовувати ефективні методи оцінки від організації, яка вже добре зарекомендувала себе в бізнес-середовищі, з огляду на конкретну сферу діяльності, звичайно. Важливо



також, з якою метою американці оцінюють ефективність своїх страв. На їх думку, оцінка роботи є позитивним, а не каральним методом. Він проводиться лише з метою усунення проблемних аспектів у роботі суду та підвищення ефективності діяльності цієї установи з метою своєчасного, справедливого та справедливого правосуддя задоволення потреб суспільства [19].

На додаток до ініціатив окремих країн щодо розробки систем якості, на європейському рівні спостерігається тенденція до підвищення якості правосуддя та судів. Відповідно до Резолюції Res (2002) 12 Комітету міністрів Ради Європи, 18 вересня 2002 року була заснована Європейська комісія з ефективності правосуддя (ЄКЕП) як експертна організація з питань ефективності судової влади в державах-членах Ради Європи. Європейська комісія з питань ефективності правосуддя розробляє рішення, прийнятні для всіх держав-членів Ради Європи, з метою ефективного впровадження існуючих принципів Ради Європи щодо правосуддя, забезпечення дотримання державної політики щодо потреб та очікувань споживачів правосуддя та зменшення тягаря Суд зменшиться. Права людини (ЄКПЛ) через пропозиції державам-членам Ради Європи щодо ефективного врегулювання суперечок до звернення до ЄСПЛ та запобігання порушенням статті 6 Європейської конвенції з прав людини. ЄКЕП приділяє пильну увагу моніторингу та оцінці діяльності судів у державах-членах Ради Європи. У своїх документах ЄКЕП зазначає, що "Моніторинг та оцінка стають все більш важливими як інструмент для вимірювання ситуацій, визначення результатів забезпечення політики та розподілу ресурсів, яких стає все менше і менше" [20, с. 54].

Крім того, на думку ЄКЕП, "системи моніторингу та оцінки повинні сприяти підвищенню ефективності судової влади та якості роботи судів, забезпечуючи тим самим більш послідовне виконання завдань". У своїх регулярних звітах ЄКЕП підкреслює важливість та необхідність моніторингу ефективності та якості судової влади в державах-членах Ради Європи. ЄКЕП

також вважає, що "Інформація про задоволеність користувачів суду та персоналу суду (суддів та працівників суду) роботою суду та про довіру до суду є відповідним інструментом для розробки політики для покращення якості судової системи". ЄКЕП визнає зростаюче значення політики якості для функціонування судів та судової системи, а тому постійно впроваджує нові інструменти моніторингу та оцінки.

Метою Європейської комісії з ефективності судової влади є, насамперед, підвищення ефективності та незалежності судових систем держав-членів, щоб усі особи, які перебувають під їх юрисдикцією, могли захищати свої законні права і тим самим зміцнювати довіру громадян до ефективності судової влади, по-друге, створення умов для активного використання міжнародно-правових документів Ради Європи щодо ефективності та справедливості судової влади. Робоча група з питань якості правосуддя, яка за останні роки розробила та впровадила «контрольний перелік якості правосуддя та функціонування системи правосуддя» (2008), постійно працює в рамках ЄКЕР, національна (судова система загалом); по-друге, рівень судів; по-третє, рівень окремих суддів.

Експерти робочої групи виділили п'ять областей вимірювання: 1) стратегія та політика; 2) адміністрування судових процесів; 3) доступ до правосуддя; 4) людські ресурси та статус суддів та персоналу; 5) фінансові та матеріальні засоби правосуддя. Крім того, робоча група розробляє практичні інструменти для проведення опитування серед користувачів судових послуг для визначення рівня їх задоволеності [28, с. 15-16].

Слід зазначити, що Робоча група з якості правосуддя описує ініціативи щодо якості та якості судових систем з інтегрованої точки зору, тобто з урахуванням якості з організаційної точки зору, враховуючи всі відповідні аспекти, пов'язані з якістю послуг, що надаються судами. Якість судових рішень не є предметом аналізу робочої групи. Однак інший орган Ради Європи, Консультативна рада європейських суддів, готує проект документа щодо якості судових рішень. В рамках роботи над цим документом у 2008

році державам-членам було надіслано опитувальник, що містив сімнадцять питань щодо підготовки та оцінки судових рішень. Результати цього аналізу (відповіді на анкету отримали 35 держав-членів) доступні на веб-сайті Консультативної ради європейських суддів. На початку 2007 року було створено Міжнародний консорціум з досконалості, який складався з груп осіб та організацій з Європи, Азії, Австралії та США. Консорціум розробив Міжнародні принципи досконалості правосуддя, які містять систему цінностей, концепцій та інструментів, що дозволяють судам усього світу самооцінюватись та покращувати якість правосуддя та здійснення правосуддя. Міжнародні принципи досконалості судової системи є джерелом для оцінки досконалості судової влади стосовно семи детальних аспектів судової досконалості та забезпечують чіткі вказівки для судів, які бажають покращити свою роботу. Такі принципи забезпечують типову методологію систематичного оцінювання та вдосконалення, спеціально розробленої для використання судами. Він базується на визнаних методах організаційного вдосконалення та має на меті вирішення проблем та задоволення потреб судів. Керівні принципи містять настанови щодо застосування стандартних показників ефективності та, що більш важливо, шляхів підвищення якості судової діяльності. На відміну від багатьох існуючих ініціатив, що реалізуються судами у всьому світі з метою вимірювання та вдосконалення конкретних сфер їх діяльності та послуг, принципи відображають цілісний підхід до проблеми судової досконалості. Замість того, щоб просто підготувати обмежену кількість критеріїв ефективності для обмеженої кількості аспектів, як працюють страви, він базується на цілісному підході до досягнення їх досконалості [34, с. 81].

У 2008 році експерти Консорціуму опублікували «Рамкову схему досконалого суду», яка визначає 7 аспектів досконалості суду: 1) судовий менеджмент та управління; 2) судові процедури та норми; 3) людські, матеріальні та фінансові ресурси; 4) судочинство; 5) потреби та рівні задоволеності споживачів; 6) ціна та територіальна доступність судових

послуг; 7) довіра громадськості. Кожен аспект відображає важливий напрям у роботі суду до вдосконалення. Кожна область має надзвичайно важливий вплив на здатність суду дотримуватися своїх цінностей у своїй діяльності та досягати високих показників. На наш погляд, ці рамки є передумовою для поліпшення функціонування досконалого суду. Це досягається за рахунок оптимальної внутрішньої організації судів, з особливим акцентом на чітку адміністрацію, чіткі судові процедури та правила, надійне управління ресурсами, ефективно та результативно функціонування судів, високу якість та надійність судових даних.

Таким чином, аналіз показує, що національні та наднаціональні методи оцінки якості можуть суттєво відрізнитися за своїми завданнями, а також за ідеологією та технологією оцінки. З процедурної точки зору в принципі розрізняють "внутрішню оцінку" (оцінку роботи суду самими суддями) та "оцінку користувачами судових послуг". Однак ці рівні оцінки концептуально та ідеологічно об'єднані. Суть методології полягає у використанні системи критеріїв (стандартів якості) та показників, емпіричних вимірювань, які показують ступінь наближення практики певної справи до певних стандартів якості, які в сукупності дають уявлення про те, яким має бути досконалий суд, тобто суд, в якому реалізуються основні правові цінності демократичного суспільства (верховенство права, незалежність суду тощо).

Такі критерії та показники охоплюють майже всі суттєві аспекти роботи суду, а не лише показник "скасовані чи змінені рішення". Оцінка якості роботи суду проводиться з метою поліпшення загальної організації провадження у даному суді і не включає оцінку якості професійних обов'язків окремих суддів. Світова практика також показує, що методологія оцінки якості була розроблена як елемент системи правосуддя, як інструмент оцінки "успіху конкретного суду", який через методологічні проблеми не завжди повинен служити основою для порівняння судів між собою, не мають правильного рішення, і тому такий підхід стає неприйнятним [39, с. 44].

Сьогодні Україна почала вивчати та впроваджувати сучасні методи, практики та процеси, які вже є звичними та звичними для судів у розвинених демократіях. Багато міжнародних проектів працюють у цих сферах та допомагають українським судам оптимізувати свої робочі процеси та вдосконалити свою роботу. Головною проблемою в цій галузі є те, що в нашій країні фактично застосовуються лише ті підходи, які були визначені ще за радянських часів: оцінка роботи суддів та судів на основі кількості скасованих або змінених рішень, скарг чи дисциплінарних проваджень тощо. Серед таких теоретичних Досягненнями можна виділити праці І. Петрухіна, Т. Морщакова, А. Цихоцького.

Зокрема, в останньому звіті ЄКЕП зазначено, що лише 6 держав-членів Ради Європи, а саме Бельгія, Вірменія, Люксембург, Мальта, Монако та Україна, не мають показників якості функціонування суду, ані постійної системи оцінки якості роботи суду. У той час як переважна більшість країн мають як визначені показники, так і рейтингові системи, інші країни мають або визначені показники, або рейтингові системи. Що стосується моніторингу та оцінки якості функціонування судів, то у звіті ЄКЕП також не згадується Україна серед країн, які використовують показники для організації належного функціонування судів, тоді як такі показники використовуються в 41 країні. Серед використовуваних показників є тривалість справ, кількість врахованих справ, залишок справ, що не враховані, кількість справ на одного суддю та персонал суду тощо. Слід також зазначити, що у зв'язку з використанням різних методів спостереження та Оцінка діяльності судів. Україна згадується як країна, використовуючи лише річний звіт, тоді як інші країни використовують щорічний звіт про моніторинг справ та кількість рішень. Справи та інші елементи спостереження. Водночас позитивним фактом щодо висвітлення процесів моніторингу та оцінки якості судової роботи у цій доповіді є те, що Україна зазначена серед 33 країн, де громадяни беруть участь у судових процесах, щоб бути задоволеними роботою суду бути.

Ініціатива оцінки ефективності судової системи через окремі суди була висунута кілька років тому в Україні за підтримки донорів. Наявність системи критеріїв для вимірювання та оцінки діяльності судових установ є обов'язковою умовою для держав-членів Ради Європи. За підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) "Україна: верховенство права", у 2008 та 2009 роках 15 судів у різних регіонах України проводили оцінку якості деяких аспектів функціонування судів із використанням публічних сертифікатів.

Використана методологія, хоча і базується на використанні традиційного методу опитування для соціологічних досліджень, відрізняється своєю місією та організацією від наукових соціологічних досліджень. Дійсно, була перевірена певна форма громадського контролю за функціонуванням системи правосуддя. У пілотному проекті було запропоновано сім аспектів якості: 1) територіальна доступність суду; 2) зручність та комфорт випробування; 3) повнота, доступність та чіткість інформації; 4) прийнятність платежів; 5) дотримання термінів судового розгляду; 6) сприйняття роботи працівників апарату суду; 7) сприйняття роботи судді.

Ця методологія, яка являє собою ретельне всебічне вивчення сприйняття учасниками судового процесу різних аспектів якості судової роботи - від доступу до судів до зручності перебування в цьому суді до роботи суддів та персоналу суду - застосовувалась з метою поглибити співпрацю між судами та інститутами громадянського суспільства. Однак у майбутньому ширше застосування цієї методології в контексті розробки планів та стратегій для вдосконалення роботи судів виявилось результативним та дієвим. Успішне застосування цієї методології в українських судах стало ще одним важливим аргументом необхідності розробки комплексної стандартизованої системи оцінки якості судової роботи в Україні [43, с. 129].

Слід також зазначити, що метою опитування була лише оцінка задоволеності громадян певними аспектами функціонування судів. На наш погляд, ступінь відповідності якості правосуддя може бути повністю оцінена лише за умови застосування комплексного підходу, заснованого на стандартах якості національної системи правосуддя, розроблених вченими та практиками, та з урахуванням усіх аспектів роботи судів. За підтримки Проекту USAID «Справедливе правосуддя», який продовжив ініціативи, ініційовані Проектом USAID «Україна: верховенство права», у 2012 році була розроблена робота над розробкою стандартів якості функціонування суду, в якій було залучено 13 українських судів, які погодились виступити перевірте себе. Проект системи оцінки якості суду, розроблений за участю вітчизняних та зарубіжних експертів, які врахували досвід інших європейських країн та США та базували свою роботу на стандартах якості судів першої інстанції (США), документах Міжнародного консорціуму досконалості, де Голландська система юридичної практики, оцінка якості роботи судів у Рованіємі (Фінляндія) та рекомендації ЄКЕП. Система була розроблена для чотирьох оціночних областей: ефективності здійснення правосуддя, своєчасності судового розгляду, якості судових рішень та задоволеності громадян, які беруть участь у судових процесах, роботою суду.

Рейтингова система включала 24 критерії оцінки якості функціонування суду та понад 100 показників для оцінки відповідності цих критеріїв судом. Крім того, в системі проекту поєднано три механізми оцінки:

1) внутрішня оцінка якості функціонування суду: а) анкети суддів та персоналу, б) експертний аналіз судових рішень та своєчасність судового розгляду;

2) зовнішню оцінку якості функціонування суду через опитування громадян - учасників судових проваджень за методологією карток громадянського звітування (КГЗ);

3) аналіз наявних даних щодо судової статистики. Поєднання областей оцінювання з відповідними механізмами оцінки, а також з критеріями та показниками називається модулями оцінки.

З червня по грудень 2012 року у 13 судах, що представляють три юрисдикції - загальну, адміністративну та господарську, були проведені пілотні перевірки системи оцінки якості судової системи. Дев'ять судів були судами першої інстанції та чотири апеляційні суди. Кожен суд створив групу з оцінки, до складу якої входили судді, судді у відставці та персонал суду. Ці групи провели внутрішню оцінку ефективності здійснення правосуддя, своєчасності судового розгляду та якості судових рішень. Одночасно ці 13 судів брали участь у зовнішній оцінці функціонування суду шляхом опитування громадян, які брали участь у судових провадженнях за КГЗ. Дев'ять із тринадцяти судів виконали пілотні проекти з усіх чотирьох модулів запропонованої рейтингової системи. Три суди завершили всі етапи збору та аналізу даних, але не склали жодних зведених звітів через обмеження часу та персоналу. Ці суди використовували результати для прийняття рішень щодо вдосконалення роботи суду. Один із судів не зміг завершити процес внутрішнього оцінювання через кадрові зміни.

Результати дослідження функціональної якості страв, що брали участь у випробуваннях, базувались на наступних оцінках: належне фінансування, ефективність використання ресурсів та задоволеність умовами праці суддів і працівників апарату; лідерські та управлінські якості керівництва суду; ефективність суддівського самоврядування (на рівні суду); ефективність роботи суду у вирішенні справ; своєчасність судового розгляду; навантаження на суддів; якість написання судового рішення; задоволеність громадян-учасників судових проваджень роботою суду; інформаційна доступність суду [44, с. 12].

Аналіз результатів пілотних схем системи свідчить про те, що оцінка якості судової роботи, що проводиться на рівні конкретного суду як організації, є важливим аспектом судової адміністрації. Така оцінка надає



важливу інформацію для поточних та стратегічних рішень керівництва суду з метою покращення функціонування суду як інституції та підвищення рівня задоволеності громадян роботою суду. Залежно від потреб та вимог, оцінка якості роботи суду також може бути використана для виявлення загальних тенденцій та / або для порівняння ситуації в декількох судах одного типу або для порівняння ситуації з одним судом та тим самим судом з часом до визначити, наскільки ефективним та продуктивним є управління судами. Очевидною перевагою розробленого проекту є те, що система оцінки включає декілька методів: внутрішнє оцінювання шляхом опитування суддів та працівників, внутрішнє експертне оцінювання справ та рішень, зовнішнє оцінювання шляхом опитування громадян - учасників судових процесів, статистичний аналіз. Така комплексна оцінка якості функціонування суду є дуже ефективною, оскільки можна оцінити критерії якості функціонування суду за допомогою різних методів та зробити висновки щодо об'єктивності оцінки.

Однак слід підкреслити, що система оцінки, розроблена та апробована в пілотному проекті, є досить складною для впровадження єдиним судом і вимагає значних людських, інформаційних, технічних, часових та матеріальних ресурсів. На наш погляд, ступінь узгодженості якості судової системи можлива лише за умови застосування комплексного підходу, заснованого на стандартах якості національної судової системи, розроблених науковцями та практиками, та з урахуванням усіх аспектів, що стосуються повсякденної роботи суддів. Оцінка якості судової роботи є однією з нововведень в управлінні судовою владою, яка є важливою як інструмент забезпечення справедливої, незалежної та неупередженої судової влади.

Слід зазначити, що підходи України до оцінки якості судової діяльності є "загальноприйнятими" і ґрунтуються на "повсякденній практиці" в судовій системі, оскільки законодавство не передбачає оцінки якості судової роботи (як адміністративної одиниці, установи). Такий аспект управління судовою владою можна знайти лише опосередковано в законодавстві про судоустрій,

у деяких фрагментарних положеннях про адміністративні відносини судових органів різних інстанцій, головним чином пов'язаних з правильністю та чіткістю норм матеріального та процесуального права. Як результат, деякі важливі практичні функції судової влади не регламентовані та чітко інтерпретовані [48, с. 29-30].

В Україні проводиться систематичний аналіз стану судової влади, але методологія такої оцінки часто не виходить за рамки оцінки правильності застосування судами норм матеріального та процесуального права. Однак висловлені дуже різні думки щодо принципів такої оцінки, а також щодо самої можливості та її обмежень. На рівні апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України аналізується діяльність нижчих або підпорядкованих судів. Такий аналіз узагальнено в аналітичних документах, у назвах яких найчастіше використовуються терміни "узагальнення юридичної практики", "стан правосуддя", "результати судової діяльності" тощо. Такі документи здебільшого публікуються як рішення вищих судових органів, що значно підвищує соціальну значимість таких оцінок, які через свій вплив виходять за рамки суто процедур внутрішнього контролю. Аналіз типового документа цього типу підтверджує використаний підхід (критерії, показники, джерела даних). Рішення Президії Верховного Суду України та Президії Ради суддів України № 7 від 3 березня 2007 р. "Про стан здійснення правосуддя адміністративними судами України" дає досить повне уявлення про основні напрямки та показники оцінки якості діяльності окремих судів. Інтегральним показником якості діяльності суду (а також суддів) є кількість скасованих та змінених касаційною інстанцією рішень місцевих та апеляційних судів, а також рішень ВАСУ.

Цей документ також вказує, що в ньому наведено більшість загальних показників. Були використані такі показники: "Дотримання правил підсудності та юрисдикції", "Дотримання строків та порядку передачі позовних заяв, скарг та касаційних скарг суддям-доповідачам, строки відкриття процедури, строки розгляду адміністративних питань", "помилки в

Застосування норм "матеріального та процесуального права", "наявність неправильного та нерівноправного застосування закону", "захід з урахуванням практики Верховного Суду України", "дотримання норм про бухгалтерські та статистичні карти", (ст. 231 КАС)", «дотримання правил оприлюднення судових рішень у Державному реєстрі», «дотримання встановлених законом повноважень та компетенції окремих категорій працівників апарату суду та голів судів», «наявність фактів втручання у процесуальну діяльність суддів і здійснення судочинства». Слід урахувувати те, що ця постанова відображає специфічний контекст внутрішніх суперечностей у самій судовій системі, які стосуються фундаментальних проблем структури та функціонування судової системи. Це пояснює певне розширення традиційної системи показників, зокрема за рахунок включення "непроцесуальних" вимірів щодо більш загальних питань організації та управління судами [68, с. 504].

Тому ми дотримуємось думки, що процедура оцінки якості в принципі повинна включати алгоритм оцінки, який відображає його теоретичну концепцію, відображає його цілі та специфікації та є стандартизованим (універсальним), тобто придатним для різних ситуацій оцінки якості суду. Ключовими елементами такого алгоритму повинні бути критерії оцінки (вимірювання якості або стандарти якості) та показники. Вимірювання якості (які є критеріями оцінки) відображають стандарти якості в діяльності суду, змістом яких є суспільні очікування від судової влади в демократичному суспільстві.

На цій підставі можна стверджувати, що поняття стандарту змісту є однорідним із поняттям принципу, яке є більш відомим в українському правовому дискурсі, а також безпосередньо застосовується в законодавстві. Оскільки принципи (стандарти) у правовому полі є консолідацією найважливіших цінностей певної правової сфери та інструментом їх нормативного вираження, необхідно розрізняти стандарти як ідею (цінність) та стандарти як сукупність конкретних вимог. Це розмежування необхідно,

оскільки стандарт (або принцип) як ідея (цінність) не є самодостатнім, без його «добудови» певними компонентами він не може набути жодної інструментальної цінності.

Залежно від типу стандарту, така «добудова» може приймати різні форми. Наприклад, стандартний "перегляд справи у розумний строк" може бути встановлений у формі певних законодавчо визначених процесуальних умов. І стандарт "зручності та комфорту" - у вигляді стандартів на площу зали суду, кількість місць очікування в коридорах тощо. Деякі стандарти (наприклад, "незалежність суддів") практично не можуть бути виражені з тією ж чіткістю та однозначністю, яку вони залишають на рівні ціннісних принципів. Як показує практика Європейського суду з прав людини, прецеденти можуть встановити такий стандарт і зробити його доступним для використання в процедурах оцінки якості судової діяльності. Ця різниця між нормативними ідеями та нормативними нормами відображає рівень знань відповідних норм, який визначає межі можливого застосування таких принципів (норм) у конкретній практичній діяльності судової влади.

Прикладом є практика Європейського суду з прав людини, яка показує поступове «розгортання» таких основних цінностей правосуддя, як неупередженість, рівність тощо, у наборі чітких конкретних критеріїв, сформульованих як правові позиції суду, які можуть використовуватися національними суддями як критерії оцінки конкретних ситуацій (реальних фактичних обставин). Не існує єдиного та універсального визначення таких стандартів. У кожній країні вони розробляються з урахуванням її специфіки. Однак, вони не можуть суперечити фундаментальним правам людини на справедливий суд, принципам демократичного управління, загальним етичним стандартам суддівської професії, тощо.

Українське законодавство про правосуддя містить досить широкий "набір" таких стандартів (принципів), які повністю відповідають вимогам та загальним підходам міжнародного права. Більшість стандартів, однак, є "нерозвиненими", "невідомими", оскільки вони залишаються на рівні

принципових ідей. Судова інтерпретація їх змісту відсутня або занадто контекстуальна, і юридична доктрина про них також обмежена абстрактними та академічними теоріями. Показник визначає стандарт, дає можливість виміряти його та виявити прояви та проблемні проблеми при його реалізації. Форма показника може мати різний характер: запитальники, статистичний показник, тип поведінки, частота подій, наявність або відсутність фактів тощо. Кожен стандарт розкривається системою показників. Однак їх кількість не може бути надмірно високою [74, с. 15].

Аналіз дозволив М.Б. Кравчик дійти висновку, що слід розробити подальші заходи щодо оцінки якості діяльності у вітчизняній судовій системі у таких сферах:

1. Оцінка якості судової роботи як частини управління судами в рамках єдиної судової системи, окремих юрисдикцій, апеляційних округів чи окремих судів. Дійсно, у повсякденному житті існує низка взаємовідносин між вищими та нижчими судами, які мають адміністративно-організаційний (управлінський) компонент і використовуються в тій чи іншій формі для оцінки діяльності суду. Однак вони не мають прозорих правових положень. Як показує практика, інституційно (процесуально) незалежний окружний суд фактично організаційно та адміністративно залежить від вищих судів. Така залежність формально базується лише на декількох положеннях закону про підтримку рівномірності застосування норм матеріального та процесуального права і, зокрема, передбачає "узагальнення юридичної практики", "надання методологічного забезпечення судам" тощо.

2. Розробка єдиної методології оцінки якості судів (і суддів). Наразі різні інститути проводили фрагментарний аналіз відповідно до своїх завдань, які часто обмежуються статистичними методами.

3. Громадська оцінка якості судової роботи. Слід підкреслити, що це один із найбільш суперечливих моментів, оскільки він передбачає нагляд та інші способи оцінки якості роботи суду з боку інститутів громадянського суспільства. Законодавство про правосуддя закріплює принципи суспільних

відносин та відкритості як принципи судової організації. Однак багато питань, що стосуються інформації про адміністративно-адміністративні відносини в судовій системі, регулюються іншими спеціальними законами, такими як інформаційні закони, що ускладнює забезпечення відкритого функціонування судової влади. Інститути громадянського суспільства, які зацікавлені в такій оцінці, можуть в даний час проводити її лише у певних вимірах (сферах оцінки).

Зрозуміло, що судова реформа (будь-якого виду) навряд чи буде успішною без супутнього розвитку громадянського суспільства, і цей розвиток неможливий без підвищення довіри до судової влади та правової культури громадян [39, с. 152].

У результаті аналізу досвіду щодо створення системи захисту цивільних прав судами за кордоном, було з'ясовано, що в більшості країн основою правового регулювання судової влади є конституція і що конституційні принципи до того ж знаходять своє вираження і у конкретних законах. Сфера застосування конституційного регулювання правового статусу судової влади за кордоном також є різною. Особливе значення для реформування української судової системи та адаптації України до європейських стандартів має досвід країн, які порівняно недавно розпочали реформування своїх судових систем відповідно до вимог Європейського Співтовариства. Спочатку до цих країн належать Грузія та Польща.

Дослідження судових систем за кордоном наводить до висновків, що в англо-американській правовій родині (США, Великобританія) існує складна і децентралізована судова система, яка пов'язана з їх формою правління та історичними процесами. Натомість унітарні європейські країни романсько-германської правової сім'ї та скандинавські країни характеризуються трирівневою судовою системою. Чотирирівнева система застосовується і донині лише в декількох країнах з федеративною системою державного

устрою - Німеччині, Російській Федерації та Іспанії, регіони яких історично мали сильні автономні повноваження.

У свою чергу, Венеціанська комісія неодноразово наголошувала на питанні доцільності існування чотирирівневої судової системи в Україні, оскільки вона створює непотрібну бюрократію, адміністративні тягарі, надмірну складність, створює затримки в судочинстві та загрожує виникненням численних та складних конфліктів юрисдикції. Беручи до уваги успішний досвід роботи держав із трирівневою системою правосуддя та висновки Венеціанської комісії, в Україні також була запроваджена трирівнева судова система.

Окреслено проблеми реалізації міжнародно-правових стандартів захисту прав людини у діяльності місцевих загальних судів. Зроблено висновок, що особа при розгляді свого цивільного позову до національного суду, може процесуальними гарантіями, визначеними статтею 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, зокрема: на доступ до суду та право на виконання рішення суду; на розгляд справи судом, створеним згідно закону; на розгляд справи неупередженим та безстороннім судом; на розгляд справи протягом розумного строку; на відкритість процесу та публічність проголошення суду.

Встановлено, що однією з основних умов цивільного судочинства є сплата судового збору сторонами цивільного судочинства. Проблема сплати судового збору як засобу доступу до правосуддя полягає у відсутності підходу до вирішення цієї проблеми з урахуванням можливостей та доходів платників цього збору. Тому необхідно кардинально змінити підхід до сплати судового збору з урахуванням майнового стану його платників, тобто процентні ставки не повинні розраховуватись не з мінімальної заробітної плати, а з доходу, який платник отримав за останній рік.

Ще однією проблемою доступу до правосуддя у місцевих судах є висока плата за надання кваліфікованої правової допомоги, яку сторона не завжди може сплатити у цивільному чи кримінальному провадженні, а

інститут участі адвоката в справі за призначенням лише надає видимість такої допомоги. З одного боку, в Україні запроваджено інститут безоплатної правової допомоги, а з іншого – доступ до нього мають також не всі категорії громадян, які цього потребують.

Важливою проблемою, яка не сприяє ефективному функціонуванню судової організації перед місцевими судами, є надзвичайна деталізація судових рішень, вироків, постанов і ухвал. При надзвичайно великому навантаженні це робить роботу суддів настільки складною, що їх іноді змушують писати процесуальні документи поза робочим часом, у святкові та вихідні дні, оскільки їхня доля під час апеляційного або касаційного процесу залежить від дотримання формальних вимог цих документів.

Потрібно вдосконалити механізм відбору, підготовки та перепідготовки суддів та переглянути повноваження та формування судової влади та Вищої ради юстиції. Судова влада має бути незалежною не тільки формально від інших гілок влади, але і реально, зокрема економічно та соціально. Незалежність суддів має сенс, коли йдеться про здійснення правосуддя, а не про будь-яку діяльність щодо його здійснення.

Було встановлено, що оцінка роботи суду є найбільш ефективною, коли вона базується на встановлених стандартах якості та найкращих практиках оцінки такої відповідності. Такі стандарти базуються на очікуваннях громадськості щодо якості послуг суду (зокрема зручності, повноти наданої інформації, комфортності будівель судів), а також показників судової роботи (зокрема, тривалості судових розглядів, питомої частки розглянутих справ). Суд, що відповідає встановленим стандартам, слід визнати досконалим судом, згідно до міжнародних засад досконалості суду.

На наш погляд, ступінь узгодженості якості судової системиможлива лише за умови застосування комплексного підходу, заснованого на стандартах якості національної судової системи, розроблених науковцями та практиками, та з урахуванням усіх аспектів, що стосуються повсякденної



роботи судів. Оцінка якості судової роботи є однією з нововведень в управлінні судовою владою, яка є важливою як інструмент забезпечення справедливої, незалежної та неупередженої судової влади.

Сьогодні Україна почала вивчати та впроваджувати сучасні методи, практики та процеси, які вже є звичними та повсякденними для судів у розвинених демократіях. В даний час в Україні проводиться лише систематичний аналіз «стану здійснення судочинства», але методологія такої оцінки часто не виходить за рамки оцінки правильності застосування судами норм матеріального та процесуального права.

Зроблено висновок, що подальша діяльність з оцінки якості діяльності у вітчизняній системі правосуддя повинна розвиватися у таких сферах:

1. Оцінка якості судової роботи як елементу управління судами в рамках єдиної судової системи, окремих юрисдикцій, апеляційних округів чи окремих судів;
2. Розробка уніфікованої методології оцінки якості судів і суддів;
3. Оцінка якості судової роботи громадськістю.

Важливо також те, з якою метою слід оцінювати ефективність роботи судів. Оцінка повинна бути позитивним, а не каральним методом. Вона проводиться лише з метою усунення проблемних аспектів роботи суду та підвищення ефективності діяльності цієї установи для своєчасного, чесного та справедливого правосуддя на задоволення потреб та очікувань суспільства.

## **ВИСНОВКИ**

У роботі наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – визначення адміністративно-правового статусу місцевих загальних судів як суб'єктів захисту прав та законних інтересів громадян України. У результаті проведеного дослідження сформульовано

ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі:

1) Досліджено особливості правового статусу місцевих загальних судів як основної складової судової системи України. З'ясовано, що місцевими загальними судами є районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди. Місцевий суд є судом першої інстанції і розглядає справи, віднесені процесуальним законом до його підсудності. Система місцевих судів загальної юрисдикції являє собою сукупність судів України, об'єднаних між собою єдністю цілей, завдань, принципів організації та діяльності. Єдність системи судів загальної юрисдикції забезпечується: єдиними засадами організації та діяльності суду, які визначені Конституцією України, Законом України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуальним кодексом, Господарським процесуальним кодексом, Цивільним процесуальним кодексом, Кодексом адміністративного судочинства; єдиним статусом суддів, який встановлений Конституцією України та Законом України «Про судоустрій і статус суддів»; обов'язковістю для всіх суддів правил судочинства, які закріплені у Конституції України, процесуальних кодексах України, Законі України «Про судоустрій і статус суддів», інших законах. Було виявлено такі особливості місцевих загальних судів: вони є найбільш доступними: територіально, інформаційно та матеріально; виступають виключно як суди першої інстанції, розглядаючи абсолютну більшість справ і матеріалів; мають найширшу предметну компетенцію, яка є універсальною, загальною та міжгалузєвою.

2) Охарактеризовано адміністративні правовідносини, що виникають у діяльності місцевих загальних судів. Виявлено, що адміністративно-правові відносини у діяльності судів загальної юрисдикції виникають з приводу визначення і формування структури судів, організації їх роботи, розподілу навантаження, прав і обов'язків між суддями та працівниками апаратів судів, тощо. Такого роду відносини відбивають завдання організації та забезпечення діяльності судової системи, мають внутрішній для держави

характер. Зроблено висновок, що виникнення адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення діяльності судів за своєю суттю є об'єктивацією загальної управлінської волі держави щодо організації та діяльності незалежної і самостійної судової гілки влади. Отже, адміністративно-правові відносини у сфері як вид внутрішнього державного управління складаються між керівництвом судів та працівниками апарату судів, а також іншими уповноваженими державою суб'єктами (насамперед Державною судовою адміністрацією України).

Виявлено, що відповідно до дій суб'єктів адміністративних відносин (характеру юридичних фактів, що призводять до цих правовідносин) розрізняють регулятивні (організаційні) відносини, та охоронні (юрисдикційні), що виникають внаслідок факту неправомірної поведінки як негативна реакція держави на на правопорушення і пов'язані із притягненням до дисциплінарної відповідальності суддів або службовців суду. За своїм змістом (або юридичним характером) адміністративно-правові відносини, які виникають у діяльності місцевих загальних судів, поділяються на матеріально-правові (матеріальні) та процесуальні (процедурно-процесуальні) відносини. Матеріальні відносини виникають на основі матеріальної норми адміністративного права і безпосередньо відображають владний характер організаційної діяльності управління (наприклад, відносини щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення судів, розміщення суддів, між головою та персоналом суду тощо). Процесуальні адміністративні правовідносини виникають у зв'язку з вирішенням конкретних адміністративних справ у сфері внутрішньої організаційної діяльності суду (судові розгляди, призначення (звільнення) суддів та апарату суду тощо).

3) Досліджено юрисдикцію місцевих загальних судів щодо захисту прав та інтересів громадян. Зроблено висновок, що юрисдикція місцевого загального суду - це визначена законом компетенція цього суду щодо розгляду та вирішення певних категорій справ. Відповідно до ч. 2 ст. 22

Закону України «Про судоустрій і статус суддів», місцеві загальні суди розглядають цивільні, кримінальні та адміністративні справи, а також справи про адміністративні правопорушення у справах та у порядку, встановлених процесуальним законодавством. Як видно, у ст. 22 Закону про судоустрій і статус суддів, що має назву «Повноваження місцевого суду» зазначено коло справ, які уповноважений розглядати місцевий загальний суд, а тому вважаємо за доцільне у назві статті замінити слово «повноваження» на слово «компетенція». Тому можна зробити висновок, що важливим елементом правового статусу місцевих загальних судів є їх юрисдикція, яка має означати визначену законом компетенцію місцевого загального суду щодо розгляду та вирішення певних категорій справ, що належать до їх юрисдикції. Враховуючи, що у ч. 2 ст. 22 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» перелічені категорії справ, що уповноважені розглядати місцеві суди, запропоновано змінити назву статті 22 Закону «Повноваження місцевого суду» на «Компетенція місцевого суду». В даний час місцеві суди розглядають цивільні, кримінальні справи, а також адміністративні справи і справи про адміністративні правопорушення, у випадках, встановлених законом.

Місцеві загальні суди, як найнижчий рівень системи спеціалізованих судів з розгляду цивільних, кримінальних та адміністративних правопорушень, повинні бути позбавлені повноважень розглядати справи адміністративної юрисдикції відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. На наш погляд, суди не можуть бути повністю виключені зі списку питань про адміністративні правопорушення, оскільки певні адміністративні правопорушення караються штрафами, що обмежують конституційні права та свободи людей та громадян і можуть застосовуватися лише за рішенням суду. Також представляється недоцільним, фінансово витратним та нераціональним існування окремої судової системи у справах про адміністративні порушення, оскільки мета зменшення навантаження на місцеві загальні суди може бути досягнута за рахунок збільшення кількості

суддів у цих судах. До юрисдикції місцевих загальних судів слід також віднести розгляд лише тих справ про адміністративні правопорушення, які передбачають накладення адміністративних санкцій у вигляді арешту, виправних чи громадських робіт, конфіскації, оплатного вилучення предмета, який став знаряддям або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, а також справи про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми. Безпідставно передавати до юрисдикції місцевого загального суду справи щодо розгляду клопотань про оскарження міжнародних арбітражних рішень, визнання та виконання рішень міжнародних комерційних арбітражів, а також заяв про визнання та виконання всіх рішень іноземних судів, включаючи господарські і адміністративні справи.

4) Розглянуто проблеми спеціалізації місцевих загальних судів в Україні. З'ясовано, що під спеціалізацією як принципом побудови судової структури у літературі розуміють «створення судових ланок, які ієрархічно упорядковані, з різною компетенцією, завданням яких є вирішення правових спорів в окремих галузях матеріального права (кримінального, цивільного, адміністративного, господарського)». Відповідно до ч. 1 ст. 125 Конституції України, спеціалізація є принципом побудови усієї системи судової структури України. Окрім цього, на підставі ч. 1 ст. 18 Закону України «Про судову систему і статус суддів» від 02.06.2016 р., суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Зі змісту викладеного випливає, що законодавцем місцеві загальні суди також віднесено до спеціалізованих судів. Окремо слід зупинитися на тому, що спеціалізація законодавцем розуміється не лише як принцип побудови судової системи, але і як принцип організації роботи суду. Слід сказати, що для країн Європи характерним є широке застосування принципу внутрішньої спеціалізації суддів шляхом закріплення на законодавчому рівні положення про обов'язкове створення у

структурі суду відділень (палат) із розгляду тих чи інших категорій справ або щодо можливості запровадження такої спеціалізації.

Звичайно судді спеціалізуються на розгляді кримінальних, цивільних та адміністративних справ, але можлива й більш детальна спеціалізація з певних категорій вказаних справ. Спеціалізація дозволяє краще вивчити законодавство, судову практику, методикау вирішення справ. Спеціалізація виявляється як на рівні існування окремих судових юрисдикцій (господарської, адміністративної), так і у межах окремого суду – стосовно закріплення за окремими суддями окремих категорій справ. У першому випадку така спеціалізація вважається зовнішньою, а у другому – внутрішньою.

Отже, з метою удосконалення територіальної організації та статусу місцевих загальних судів у системі судоустрою, до законодавства про судоустрій і статус суддів та цивільного процесуального законодавства вважаємо доцільним внести такі зміни та доповнення:

– ч. 3 ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. після слів «щодо неповнолітніх» доповнити словосполученням такого змісту: «та розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми»;

– ч. 1 ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. доповнити реченням такого змісту: «Місцезнаходженням місцевого загального суду може бути декілька населених пунктів, розташованих в межах його територіальної юрисдикції»;

– ч. 1 ст. 23 Цивільного процесуального кодексу України викласти в такій редакції: «Усі справи, що підлягають вирішенню в порядку цивільного судочинства, розглядаються місцевими загальними судами як судами першої інстанції, крім справ, визначених частиною четвертою цієї статті»; ч. ч. 2, 3 статті 23 Цивільного процесуального кодексу України виключити [68, с. 505].

Думається, що внесення вказаних змін і доповнень до законодавства України сприятиме виконанню місцевими загальними судами завдань судочинства та підвищенню національних стандартів судоустрою.

5) Проаналізовано закордонний досвід побудови системи захисту прав громадян судами. З'ясовано, що основою законодавчої регламентації судової влади у більшості зарубіжних країн є Конституція, а конституційні засади деталізуються у спеціальних законах. Обсяг конституційного регулювання судової влади у зарубіжних країнах також різний. Особливого значення під час реформування судової системи України та адаптації України до європейських стандартів має досвід держав, які відносно недавно почали реформувати свої судові системи відповідно до вимог Європейського Співтовариства. Насамперед, до таких країн треба віднести Грузію і Польщу. Дослідження судових систем за кордоном приводить до висновку, що в англо-американській правовій родині (США, Великобританія) існує складна і децентралізована судова система, яка пов'язана з їх формою правління та історичними процесами. Натомість єдині європейські країни романсько-германської правової сім'ї та скандинавські країни характеризуються трирівневою судовою системою. Чотирирівнева система вижила лише в декількох країнах з федеративною системою - Німеччині, Російській Федерації та Іспанії, регіони яких історично мали сильні автономні повноваження.

У свою чергу, Венеціанська комісія неодноразово наголошувала на питанні існування чотирирівневої судової системи в Україні, оскільки вона створює непотрібну бюрократію, адміністративні тягарі, надмірну складність та затримки в судочинстві та загрожує виникненням численних та складних конфліктів юрисдикції. еручи до уваги успішний досвід роботи за кордоном із трирівневою системою правосуддя та висновки Венеціанської комісії, в Україні також була запроваджена трирівнева система правосуддя.

6) Виявлено проблеми реалізації міжнародно-правових стандартів захисту прав людини при роботі місцевих судів. Зроблено висновок, що

процедура гарантує, що особа при розгляді свого цивільного позову до національного суду, яким у статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод є: доступ до суду та право на виконання рішення суду; перегляд справи судом, встановленим законом; перегляд справи неупередженим та неупередженим судом; розгляд справи протягом розумного строку; відкритість процесу та публічність судового оголошення.

Встановлено, що однією з основних умов цивільного судочинства є сплата судового збору сторонами цивільного судочинства. Проблема сплати судового збору як засобу доступу до правосуддя полягає якраз у відсутності нюансного підходу до вирішення цієї проблеми. Тому необхідно кардинально змінити підхід до процедури сплати судового збору з урахуванням майнового стану його платників, тобто процентні ставки слід розраховувати не з мінімальної заробітної плати, а з доходу, отриманого платником за останній рік.

Ще однією проблемою доступу до правосуддя в місцевих судах є висока плата за надання кваліфікованої правової допомоги, яку сторона не завжди може сплатити у цивільному чи кримінальному провадженні, а встановлення адвоката у цій справі лише призначає таку допомогу. З одного боку, в Україні запроваджено запровадження безоплатної правової допомоги, з іншого - не всі категорії громадян, які її потребують, мають до неї доступ.

Важливою проблемою, яка не сприяє ефективному функціонуванню судової організації перед місцевими судами, є надзвичайна деталізація судових рішень, рішень, рішень та рішень. При надзвичайно великому навантаженні це робить роботу суддів настільки складною, що їх іноді змушують писати процесуальні документи поза робочим часом, у святкові та вихідні дні, оскільки їхня доля під час апеляційного або касаційного процесу залежить від дотримання формальних вимог цих документів .

Потрібно вдосконалити механізм відбору, підготовки та перепідготовки суддів та переглянути повноваження та формування судової влади та Вищої судової ради. Судова влада повинна бути незалежною не



лише від "формальних" гілок влади, а й від реальної, економічної та соціальної влади. Незалежність суддів має сенс, коли йдеться про здійснення правосуддя, а не про здійснення правосуддя.

7) Проведено аналіз оцінки ефективності діяльності судів як об'єкта захисту прав та законних інтересів громадян. Було встановлено, що оцінка роботи суду є найбільш ефективною, коли вона базується на встановлених стандартах якості та найкращих практиках оцінки відповідності суду цим стандартам. Такі стандарти базуються на очікуваннях громадськості щодо якості судових послуг (наприклад, повноти інформації, зручності та зручності будівель судів тощо), а також показників судової роботи (наприклад, тривалості судових розглядів, частки розглянутих справ тощо). Суд, який відповідає встановленим стандартам, можна назвати, відповідно до міжнародних засад судової досконалості, досконалим судом.

На наш погляд, ступінь узгодженості якості судової системи можлива лише за умови застосування комплексного підходу, заснованого на стандартах якості національної судової системи, розроблених науковцями та практиками, та з урахуванням усіх аспектів, що стосуються повсякденної роботи судів. Оцінка якості судової роботи є однією з нововведень в управлінні судовою владою, яка є важливою як інструмент забезпечення справедливої, незалежної та неупередженої судової влади.

Отже, аналіз показує, що національні та наднаціональні методи оцінки якості можуть суттєво відрізнятися за своїми завданнями, а також за ідеологією та технологією оцінки. З процедурної точки зору в принципі розрізняють «внутрішню оцінку» (оцінку роботи суду самими суддями) та «оцінку користувачами судових послуг». Однак ці рівні оцінки концептуально та ідеологічно об'єднані.

Сьогодні Україна почала вивчати та впроваджувати сучасні методи, практики та процеси, які вже є звичними та повсякденними для судів у розвинених демократіях. В даний час в Україні проводиться лише систематичний аналіз «стану здійснення судочинства», але методологія такої

оцінки часто не виходить за рамки оцінки правильності застосування судами норм матеріального та процесуального права.

Зроблено висновок, що подальша діяльність з оцінки якості діяльності у вітчизняній системі правосуддя повинна розвиватися у таких сферах:

1. Оцінка якості судової роботи як елементу управління судами в рамках єдиної судової системи, окремих юрисдикцій, апеляційних округів чи окремих судів;

2. Розробка уніфікованої методології оцінки якості судів і суддів;

3. Оцінка якості судової роботи громадськістю.

Важливо також те, з якою метою слід оцінювати ефективність роботи судів. Оцінка повинна бути позитивним, а не каральним методом. Вона проводиться лише з метою усунення проблемних аспектів роботи суду та підвищення ефективності діяльності цієї установи для своєчасного, чесного та справедливого правосуддя на задоволення потреб та очікувань суспільства.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник / кол. авт.; за заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпро. Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 320 с.

2. Авер'янов В. Б. Компетенція // Юридична енциклопедія : в 6 т. [Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. К. Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана. 2001. Т. 3. 2001. С. 196.
3. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори упор. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. К.Факт. 2003. 536 с.
4. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Галунька. Херсон. 2010. 378 с.
5. Андруневчин О. М. Суб'єкти адміністративного судочинства України : автореф. дис.... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Львів. 2012. 20 с.
6. Апарова Т.В. Судьи и судебный процесс Великобритании. Судебные ведомости. №3-4. 2013. с. 115-118
7. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. М. Юрист. 2010. 211 с.
8. Бабкова В. С. Проблеми поглиблення спеціалізації місцевих загальних судів в Україні. *Право і суспільство*. 2017. № 5. с. 195-200
9. Бангалорські принципи діяльності судді: затв. Резолюцією 2006/23 Економічної та соціальної Ради ООН від 27.07.2006р. [Електронний ресурс]. URL: [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/Bangalore\\_principles\\_ukr.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/Bangalore_principles_ukr.pdf)
10. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : [монографія] / В. М. Бевзенко. К. : Прецедент, 2010. 475 с.
11. Білецька А. М. Реалізація принципу спеціалізації в організації роботи суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2019. 24 с.
12. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади: монографія. Харків. Право. 2010. 464 с.

13.Бондар С. О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні: дис... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х. 2010. 202 с.

14.Бондар С. О. Суди в системі органів державної влади: уточнення понятійного апарату. *Актуальні проблеми права: Теорія і практика*. 2008. № 13. С. 284–296.

15.Борко А. Сутність та особливості сучасного адміністративно-правового регулювання функціонування судової системи України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 169–176.

16.Борко А. Л. Сутність і ознаки інституту судової влади. *Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ*. 2011. № 4 (55). С. 11–17.

17.Булкат М.С. Теоретико-правові засади судової влади: сучасний концепт: дис. доктора юрид. наук : 12.00.01. Київ. 2019. 320 с.

18. Вільгушинський М. Й. Суди в системі публічної влади України. *Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ*. 2012. № 2 (57). С. 17–24.

19.Вон Девід М. Судова система США і верховенство права [Електронний ресурс]. URL: [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/FAIR\\_US\\_Judiciary\\_UKR.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_US_Judiciary_UKR.pdf).

20.Галайденко Т. В. Гарантії незалежності суддів та їх реалізація в сучасній Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10. Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 238 с.

21.Глущенко С.В. Вищі спеціалізовані суди в системі судової влади України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Х. 2015. 490 с.

22.Городовенко В. В. Спеціалізація суддів як гарантія забезпечення належної якості та ефективності правосуддя. *Вісник Верховного Суду України*. 2008. № 1. С. 12-15.

23. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

24. Дем'яненко І. В. Проблеми навантаження на місцеві загальні суди як основну ланку судової системи України. *Право і суспільство*. 2016. № 1. С. 19-23.

25. Дем'яненко І. В. Організаційно-правові основи діяльності місцевих загальних судів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків. 2017. 20 с.

26. Дем'яненко І. В. Організаційно-правові основи діяльності місцевих загальних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 Х. 2017. 235 с.

27. Державне право зарубіжних країн (у схемах) : навч. посіб. за заг. ред. О.Я. Лапки. К. КНТ, 2012. 528 с.

28. Єгорова В. С. Конституційно-правовий статус суддів судів загальної юрисдикції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право»; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 2008. 20 с.

29. Заворотченко Т. Система конституційно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Право України*. 2002. № 5. С. 110–116.

30. Загальна (Універсальна) Хартія Судді: від 17.11.1999 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.asu.od.ua/ua/publications/dumassp/document1>.

31. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07; НУВС. Х., 2004. 179 с.

32. Ігонін Р. В. Концептуальні проблеми забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції : адміністративно-правовий вимір : монографія. Ірпінь : Національний ун-т Державної податкової служби України. 2012. 388 с.

33. Калашник О. А. Правовий статус місцевих загальних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Одеса. 2016. 234 с.

34.Квасневська Н. Д. Адміністративно-правове забезпечення реформування судоустрою та судочинства в Україні: монографія. Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ. 2016. 532 с.

35.Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. [Електронний ресурс]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

36.Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>

37.Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

38.Конституція України. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>

39.Кравчик М.Б. Реформування судової системи як важлива складова європейської інтеграції України: Дис. ... канд. юрид. наук. Приватний вищий навчальний заклад «Львівський університет бізнесу і права». Львів. 2015. 217 с.

40.Кривецький О. Перспективи запровадження інституту пенітенціарних суддів [Електронний ресурс]. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2507:perspektivi-zaprovadzhennya-institutu-penitentsiarnih-suddiv-catid=71&Itemid=382](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2507:perspektivi-zaprovadzhennya-institutu-penitentsiarnih-suddiv-catid=71&Itemid=382)

41.Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. [Електронний ресурс]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

42.Лапкін А. В. Судове право України : навч. посіб. у схемах. Вид. 2-ге, змін. та допов. Харків : Право, 2017. 150 с.

43.Лісна І. С. Зарубіжний досвід функціонування судових систем та можливість його використання під час проведення судової реформи в Україні. *Актуальні проблеми права: теорія і практика* № 1. 2018. С. 124-131

44. Мельник М. Португальська система оцінки професійної діяльності судді та шляхи її використання в Україні. *Вісник вищої кваліфікаційної комісії судів України*. 2011. № 1. С. 11–14.

45. Ментух Н., Шевчук О. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності органів юстиції. *Актуальні проблеми правознавства*. Випуск 3 (15). 2018. С. 23–27.

46. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043)

47. Міжнародні стандарти незалежності суддів: зб. документів. К.: Поліграф-Експрес, 2008. 184 с.

48. Москвич Л. М. Ефективність судової системи: концептуальний аналіз : монографія. Х. : ФІНН, 2011. 384 с.

49. Назаров І. В. Судова система Великої Британії та її реформування у зв'язку із членством у Європейському Союзі. *Проблеми законності* : акад. зб. наук. пр. Харків, 2011. Вип. 115. С. 179–187.

50. Назаров І. В. Судові системи країн Європейського Союзу та України : порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2011. 40 с.

51. Нестерчук Л. П. Принцип спеціалізації в побудові судової системи України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2017. Вип. 2. Т. 2. С. 160-163.

52. Об общих судах: Органический закон Грузии от 04.12.2009 No 2257 [Электрон. ресурс] URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/90676>

53. Оверчук С. В. Організаційно-правові проблеми реалізації принципу спеціалізації в місцевих загальних судах. *Актуальні проблеми правотворення в сучасній Україні* : зб. матеріалів IV Всеукр. наук.-практ. конф. 19 квіт. 2013 р. К. Ліра-К, 2013. С. 36-40.

54. Орловська Л. А. Стан реформування правосуддя на сучасному етапі проведення конституційної реформи в Україні. *Актуальні проблеми*

*державно-правового розвитку України в контексті євроінтеграційних процесів*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Запоріжжя: Просвіта. 2016. С. 164-166.

55. Охотницька Н. В. Становлення судової системи України (1991-2012) : історико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2016. 23 с.

56. Попелюшко Василь Олександрович. Правові проблеми організації і функціонування місцевих загальних судів в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. К. 2004. 260 с.

57. Порівняльне судове право: навч. посіб. за ред. І.Є. Марочкина, Л.М. Москвич. Х.: Право, 2008. 112 с.

58. Прилуцький С.В. Судова система Республіки Польща. *Бюл. М-ва юстиції України*. 2014. № 6. С. 53-64.

59. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

60. Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів : Указ Президента України від 12.12.2017 р. № 412/2017. Офіційний вісник Президента України. 2017. № 27. Ст. 559.

61. Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей : наказ Генерального прокурора України № 16 гн від 06.12.2014. [Електронний ресурс]. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).

62. Про превентивні і компенсаційні засоби у зв'язку з катуванням, нелюдським чи таким, що принижує гідність, поведженням або покаранням щодо засуджених та осіб, узятих під варту, та запровадження інституту пенітенціарних суддів : Проект Закону № 4936 від 08.07.2016. [Електронний ресурс]. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59613](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59613).



63. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2016, № 31, стор. 7, ст. 545..

64. Прокопенко О.Б. Проблеми становлення справедливої судової влади [Електронний ресурс]. URL <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/93F02608>

65. Пронин А.В. Судебная система Австрийской Республики. Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2012. № 6

66. Рішення Конституційного Суду України від 10 листопада 2011 р. № 15-рп/2011 у справі про захист прав споживачів кредитних послуг [[Електронний ресурс]. URL: <http://www.minjust.gov.ua/files>

67. Романов А. К. Правовая система Англии: учебн. Пособие. 2-е изд., испр. М.: Дело, 2002. 344 с.

68. Руденко О.А., Дубінін Ю.С. Особливості реалізації принципів побудови судоустрою в організації діяльності місцевих загальних судів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 502-506

69. Румянцева В.В. Поняття «безсторонній і незалежний суд» в сенсі параграфу 1 статті 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини. [Електронний ресурс]. URL : <http://www.minjust.gov.ua/0/1955ю23>

70. Сілантьєва Е. Є. Організаційно-правові проблеми принципу спеціалізації судів : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.10. Х. 2014. 20 с.

71. Сердюк В. В. Територіальність як принцип побудови системи судів загальної юрисдикції: нові підходи до реалізації. *Вісник Академії адвокатури України*. 2015. Т. 12. С. 161–169.

72. Скомороха Л. Питання професійно-психологічного добору кандидатів на посади суддів в Україні та міжнародний досвід. *Право України*. 2012. № 11-12. С. 336–348.

73. Скрипіна Ю. В. Слідчий суддя в системі кримінально-процесуальної діяльності (порівняльно-правове дослідження) : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.09. Х. : 2008. 20 с.

74. Стоянова Т. А., Іліопол І. М. Науково-практичний аналіз цивільної юрисдикції першої та апеляційної інстанцій у світлі прийняття нового Цивільного процесуального кодексу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 47. Т. 1. С. 13-16. [Електронний ресурс]. URL : [http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.47/part\\_2/4.pdf](http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.47/part_2/4.pdf)

75. Татьков В. Принцип спеціалізації як критерій у розмежуванні судових юрисдикцій. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. №2 (73). С. 185-192.

76. Федорчук А. Імплементация зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання правового статусу суддів. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. с. 97-105

77. Чичерська М. І. Організаційно-правові засади діяльності місцевих судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Львів, 2017. 268 с.

78. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV [Електронний ресурс]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>

79. Шаповал К.В. Принцип спеціалізації як концептуальна передумова створення земельних судів в Україні. *Вісник Академії адвокатури України*. 2011. № 3(22). С. 160–166.

80. Штелик С. Становлення та розвиток інстанційності в судовій системі Франції. *Юридична Україна*. 2011. № 11. С. 97-102.