

комісії суддів України. – 2007. – № 1. – С. 12-35.

9. Скомороха Л. В. Організаційно-правові та процедурні аспекти практики формування суддівського корпусу в Україні / Л. В. Скомороха // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 1. – С. 31-41.

10. Осика І. М. Статус помічника судді місцевого загального суду у світлі положень нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» / І. М. Осика // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 4. – С. 6-18.

11. Савенко М. Д. Питання судової реформи та незалежності суддів в Україні // Вісник Центру суддівських студій. – 2009. – № 12. – С. 8-12.

12. Бринцев В. Д. Шляхи підвищення ефективності професійної підготовки суддів і апарату судів / Право України. – 2001. – № 1. – С. 56-58.

13. Педько Ю. С. Адміністративний суд: до питання про статус і призначення / Ю. С. Педько // Держава і право : зб. наук. Праць / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Спілка юристів України. – К., – 2000. – Вип. 8. – С. 197-203.

14. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. – К. : Київський національний університет внутрішніх справ. – 2009. – 345 с.

УДК 322.12

Чемодурова Н. О., здобувач НАВС

## Організаційна незалежність як основна гарантія самостійності та неупередженості суддів адміністративних судів

В статті аналізується система та структура адміністративних судів, визначаються основні недоліки та протиріччя їх організаційної побудови, а також формуються конкретні пропозиції щодо їх усунення.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, гарантії незалежності суддів, організаційна незалежність; організація адміністративного судочинства, принцип незалежності суддів, система адміністративних судів; структура адміністративних судів.

В статье анализируется система и структура административных судов, определяются основные недостатки и противоречия их организационного построения, а также формулируются конкретные предложения по их устранению.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, гарантии независимости судей, организационная независимость, организация административного судопроизводства, принцип независимости судей, система административных судов, структура административных судов.

The paper analyzes the system structure and administrative courts, identifies the main shortcomings and contradictions of organizational structure and formulate concrete proposals to address them.

**Keywords:** administrative law, the guarantees of judicial independence, organizational independence, organization of administrative justice, the principle of judicial independence, administrative courts, the structure of the administrative courts.

**Актуальність.** Із самого початку створення в Україні системи незалежних адміністративних судів для розгляду скарг на дії та рішення органів публічного управління перед законодавцем постало питання: яка із запропонованих науковцями моделей

організації адміністративного судочинства здатна максимально ефективно протистояти будь-яким спробам з боку органів публічного управління чинити тиск на суддів і виникненню найменших сумнівів щодо їх неупередженості та професіоналізму. Спочатку обрана модель ніби задовольняла всім цим вимогам. Однак, згодом стала проявлятися ціла низка недоліків законодавства про судоустрій, яке не в повному обсязі враховувало діючі міжнародні стандарти, що, в свою чергу, не дозволяло гарантувати абсолютну незалежність суддів адміністративних судів на практиці.

Викладене вище свідчить про актуальність і практичну значимість наукового дослідження питань, які торкаються організаційної побудови адміністративних судів як основної гарантії їх незалежності.

**Аналіз останніх досліджень.** Наукова полеміка довкола адміністративних, організаційно-правових і процесуальних аспектів незалежності судової влади загалом й адміністративних суддів зокрема велася ще в дореволюційні та радянські часи такими вченими, як О.Б. Абросімовою, Г.Н. Агеєвою, В.Б. Алексєєвим, В.П. Божьєвим, Л.Є. Владмировичем, С.І. Зарудним, В.Р. Завадським, О.Ф. Кістяківським, М.І. Клеандрова, А.Ф. Коні, В.І. Кононенко, О.М. Ларіна, І.В. Михайловським, М.М. Розіним, М.Д. Сергієвським, М.С. Строгович, С.М. Тригубовим та іншими.

Серед сучасників особливо варто відмітити здобутки в аналізованій сфері В.Ф. Бойка, В.Д. Бринцева, В.В. Городовенка, В.О. Гринюка, Ю.М. Грошевого, В.Т. Маляренка, М.М. Михеєнка, П.О. Недбайла, В.Т. Нора, В.Ф. Погорілка, В.С. Стефанюка, В.І.Шишкіна та інших, дослідження яких мали значний вплив на формування національного законодавства про незалежність суддів і ефективність правозастосовної практики.

**Мета статті** полягає в аналізі вітчизняної моделі організації адміністративного судочинства, визначенні основних недоліків в їх системі та структурі, а також обґрунтуванні можливих шляхів їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Як свідчить аналіз наукової літератури та чинного законодавства, Закон «Про судоустрій і статус суддів» не в повному обсязі враховує діючі міжнародні стандарти, що, в свою чергу, не дозволяє гарантувати абсолютну незалежність суддів адміністративних судів на практиці. При цьому особливе нарікання з боку деяких суддів викликає організація системи адміністративних судів, яка мала б запобігати будь-яким спробам з боку органів публічного управління чинити тиск на суддів і виникненню найменших сумнівів щодо їх неупередженості та професіоналізму під час розгляду справи. Натомість, події з нещодавнього минулого засвідчили, що органи та посадові особи, які приймають участь у кадровому та організаційному забезпеченні адміністративного судочинства, активно використовують надані їм у цій сфері повноваження аби примусити суддів ухвалювати неправосудні рішення.

Найбільш яскравим прикладом незаконного тиску на судову владу шляхом звільнення непокірних суддів і ліквідації непідконтрольних судів є події осені 2008 р., коли Президент фактично звільнив з посади суддю Окружного адміністративного суду м. Києва [1], який купинив дію його указу про припинення повноважень ВРУ та проведення дострокових виборів [2]. Невдовзі, Президент взагалі ліквідував цей суд, утворивши на його місці Центральний окружний та Лівобережний адміністративні суди м. Києва [3]. Як наслідок, Україна залишилась без судового органу який, згідно КАСУ, наділений повноваженнями розглядати скарги на дії та рішення Президента.

Відразу ж зауважимо, що політична еліта неоднозначно оцінила такі дії Президента. Одна частина вважала, що вони не виходять за межі правового поля і є цілком правомірними. Інша, навпаки, стверджувала, що вони суперечать принципу організаційної незалежності судів і асоціюються із політичним переслідуванням та залякуванням суддів адміністративних судів.

На нашу думку, аналізовані укази Президента є прямим порушенням ст. 126 Конституції України, відповідно до якої вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється. Водночас, не можна заперечити і той факт, що передумовою їх прийняття є нечіткі та некоректні формулювання Закону України «Про судоустрій України». Звісно, більшість із них було усунуто в новому Законі «Про судоустрій і статус суддів». Але, нажаль, і новий Закон не позбавлений деяких недоліків і суперечностей. Зокрема, як свідчать результати проведеного нами дослідження, на сьогодні найбільшу загрозу для незалежності суддів адміністративних судів несуть наступні положення Закону.

По-перше, це ч. 1 ст. 19, що визначає порядок утворення та ліквідації адміністративних судів. Так, згідно Закону суди загальної юрисдикції утворюються і ліквідовуються Президентом за поданням Міністра юстиції на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду. І, якщо право Президента утворювати адміністративні суди не викликає особливих дискусій і заперечень (оскільки воно прямо закріплене в п. 23 ч. 1 ст. 106 Конституції), то доцільність наділення його правом ліквідовувати такі суди активно обговорюється в наукових колах.

Зокрема, одна група вчених, посилаючись на рішення КСУ від 21.06.2011 р. [4], вважає, що саме Президент повинен ліквідовувати всі суди, в тому числі й адміністративні. На підтвердження такого висновку вони наводять витяги з низки міжнародно-правових актів (наприклад, пункт 4 розділу I Додатку до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, від 17.11.2010 р.), згідно яких незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади взагалі, що є одним із принципів правової держави. Саме тому, з метою забезпечення дії цього принципу в системі судоустрою та реальних засад незалежності суддів і самостійності судів, законодавець закріпив функцію ліквідації судів за Президентом. Інша група науковців, навпаки, заперечує доцільність наділення Президента України правом ліквідовувати адміністративні суди [5].

На нашу думку, наділення Президента правом ліквідовувати адміністративні суди може мати негативний вплив на забезпечення незалежності суддів під час розгляду адміністративних справ. На підтвердження такого висновку можна навести вже згадані вище події 2008 р. До того ж, беручи до уваги той факт, що саме в адміністративних судах розглядаються скарги на дії та рішення всіх державних органів, які можуть бути залучені до їх реорганізації, такий процес повинен мати максимально жорсткий характер. Зокрема, більш доцільно передати це право до компетенції ВРУ, яка за поданням Мінюсту, узгодженого із головою ВСУ та головою ДСА, в законодавчому порядку має вирішувати питання про необхідність ліквідації того чи іншого адміністративного суду. При цьому ініціатором реорганізації системи адміністративних судів можуть виступати не лише голови ВСУ та ДСА, але також і голова ВАСУ.

Необхідність включення всіх перерахованих органів до процесу ліквідації адміністративного суду підтверджується наступними аргументами: 1) за такої процедури процес ліквідації суду матиме об'єктивний характер, тому що до нього залучатимуться представники всіх гілок влади: законодавчої — ВРУ; виконавчої — Мінюсту; судової — ВСУ та

ДСА; 2) завдяки участі ВРУ процедура ліквідації суду матиме більш жорсткий характер, оскільки оформлятиметься нормативно-правовим актом; 3) основна роль Мініюсту в цьому процесі зводиться до перевірки законності підстав для ліквідації суду, а також у підготовці пакету необхідних документів; 4) ВСУ перевірятиме доцільність ліквідації суду; 5) ДСА виступатиме як основний ініціатор ліквідації суду, оскільки, виконуючи функцію забезпечення функціонування судів, лише цей орган володіє повною та достовірною інформацією про їх діяльність, завантаженість і потреби.

Отже, викладене вище свідчить про необхідність внесення наступних змін до ч. 1 ст. 19 Закону: «1. Суди загальної юрисдикції утворюються Президентом України, а ліквідовуються в законодавчому порядку Верховною Радою України, за поданням Міністерства юстиції України, узгодженого із головою Верховного Суду України та головою Державної судової адміністрації України. Голова відповідного вищого спеціалізованого суду має право вносити пропозиції про утворення та ліквідацію судів загальної юрисдикції». Відповідно, необхідно внести зміни до інших статей Закону (п. 6 ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 41 та ч. 4 ст. 147), з метою розширення повноважень голів ВАСУ, ВСУ та ДСА, а також до Положення «Про Міністерство юстиції України». Крім того, доцільно більш чітко прописати процес ліквідації суду в окремій главі другого розділу Закону.

По-друге, це ч. 3 ст. 19, що закріплює підстави утворення та ліквідації адміністративних судів. Наразі, таких підстав є три: зміна визначеної Законом системи судів, потреба поліпшити доступність правосуддя та зміна адміністративно-територіального устрою. І, якщо перша та третя підстави не викликають особливих зауважень, то щодо другої підстави можна висловити деякі зауваження.

Зокрема, така підстава реорганізації адміністративних судів, як «потреба поліпшити доступність правосуддя» є занадто абстрактною та суттєво розширює межі адміністративного розсуду органів і посадових осіб, які приймають участь у цьому процесі. Дійсно, не зовсім зрозуміло, для кого саме має стати «доступним» таке правосуддя і як саме має оцінюватись ступінь такої «доступності». Більше того, під таку підставу можна підвести будь-які, навіть заполітизовані зміни в системі адміністративних судів, що, на думку деяких науковців, не відповідає принципу організаційної незалежності суддів, і відповідно, не забезпечує об'єктивність та неупередженість суддів при розгляді та вирішенні окремих категорій адміністративних справ [6, с. 111]. А якщо при цьому врахувати той факт, що новий Закон залишає за Президентом повноваження щодо ліквідації адміністративних судів, то є всі підстави стверджувати, що дане положення несе в собі реальну небезпеку узурпації судової влади окремими політичними силами, які можуть використовувати його для здійснення тиску на суддів з метою задоволення політичних інтересів. Адже, нагадаємо, що саме адміністративні суди наділені повноваженнями розглядати справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності органів публічного управління, в тому числі і Президента України.

Отже, викладене вище свідчить про необхідність перегляду підстав утворення та ліквідації адміністративних судів. Зокрема, така підстава, як «потреба поліпшити доступність правосуддя» має застосовуватись лише в процесі утворення адміністративних судів, тому що її застосування в процесі ліквідації таких судів порушує принцип організаційної незалежності суддів. У зв'язку з цим, необхідно внести зміни до ч. 3 ст. 19 Закону, виклавши її в такій редакції: «Підставами для

утворення суду є зміна визначеної цим Законом системи судів, потреба поліпшити доступність правосуддя або зміна адміністративно-територіального устрою. Підставами для ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судів або зміна адміністративно-територіального устрою».

По-третє, це ч. 2 ст. 20 Закону в якій прописаний порядок призначення суддів на адміністративні посади. Так, згідно ч. 2 ст. 20 нового Закону, голова місцевого адміністративного суду та його заступник, голова апеляційного адміністративного суду та його заступники, а також голова ВАСУ та його заступники призначаються на посади строком на п'ять років із числа суддів відповідного суду та звільняються з посад Вищою радою юстиції за поданням відповідної ради суддів. На нашу думку, процедура призначення суддів на адміністративні посади прямо впливає на їх незалежність під час розгляду адміністративних справ. Так, порядок вирішення будь-яких питань, які стосуються кар'єрного росту судді, переміщення його по службі, а також зайняття ним керівних посад прямо впливає на ступінь його об'єктивності та неупередженості під час вирішення адміністративних справ. Водночас, чинний на сьогодні порядок призначення суддів на адміністративні посади є неприйнятним, оскільки не відповідає загальновизначаним міжнародним стандартам незалежності суддів і судових органів.

Дійсно, проведене нами дослідження підтвердило висновки практиків з приводу необґрунтованості визначеної в Законі процедури призначення суддів на адміністративні посади. При цьому особливе занепокоєння викликало залучення до цього процесу Вищої ради юстиції, що не лише не відповідає основоположним міжнародним документам, але й суперечить Конституції України. Так, наприклад, в Рекомендації Ради Європи «Незалежність, дієвість та роль суддів» зазначається, що «орган, який уповноважений приймати рішення щодо кар'єри суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністративних органів» (п. «с», першого принципу), чого не скажеш про ВРЮ. Теж саме зазначено також в Європейській хартії «Про закон «Про статус суддів»: «рішення про службове підвищення судді виносяться органом, незалежним від виконавчої та законодавчої влади» (ст. 1.3.); а також в Основних принципах незалежності судових органів: «усунення від посади чи звільнення судді мають бути предметом незалежної перевірки». Що стосується відповідності визначеного в Законі порядку призначення суддів на адміністративні посади Конституції, то, згідно висновків КСУ [7], вона відносить до відання ВРЮ лише «внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад» (п. 1 ч. 1 ст. 131). Це означає, що ВРЮ наділена лише правом вносити подання Президенту про перше призначення на посаду професійного судді, але аж ніяк не правом призначати суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції.

На нашу думку, найбільш незалежними та об'єктивними органами при вирішенні питання про призначення суддів на адміністративні посади в адміністративних судах є органи суддівського самоврядування. Як свідчить проведене нами дослівне тлумачення основних положень Закону, призначення суддів на адміністративні посади відноситься до питань внутрішньо-організаційної діяльності суду. А згідно Конституції (ч. 2 ст. 130) та Закону (ч. 4 ст. 6, ч. 4 ст. 17, п. 9 ч. 4 ст. 47 та інші), для вирішення таких питань і діє суддівське самоврядування. Більше того, на доцільності впровадження саме такого порядку призначення суддів на адміністративні посади наголошується у Висновку Ради Європи щодо Закону України «Про судоустрій України» стосовно підбору суддів на адміністративні посади [8], а також у Концепції вдосконалення судівництва

для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [9]. При цьому з усіх органів суддівського самоврядування найбільш компетентною при вирішенні даного питання ми вважаємо Раду суддів України, яка є вищим органом суддівського самоврядування у період між з'їздами суддів України і до складу якої входять представники від кожної конференції суддів, КСУ та ВСУ. При цьому подання щодо призначення кандидата на адміністративну посаду має виносити голова ВАСУ або голова ВСУ (щодо адміністративних посад у ВАСУ) на підставі рекомендації ради суддів відповідного адміністративного суду. Такої ж думки дотримується також більшість політиків і науковців. Останні, зокрема, зазначають, що «передача функцій щодо призначення суддів на адміністративні посади до повноважень Ради суддів України, суттєво зменшить вплив політиків на судочинство та унеможливить різноманітні політичні маніпулювання в цій сфері; оздоровить ситуацію з незалежністю суддів у самих судах; зменшить вплив керівників судів на вирішення питань професійної кар'єри суддів» [10].

Отже, викладене вище свідчить про необхідність внесення наступних змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Передусім, ч. 2 ст. 20 доцільно викласти в такій редакції: «2. Голова місцевого суду, його заступники, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники призначаються на посади строком на п'ять років із числа суддів цього суду та звільняються з посад Радою суддів України за поданням голови відповідного вищого спеціалізованого суду або Голови Верховного Суду України (щодо голови вищого спеціалізованого суду та його заступників) на підставі рекомендації ради суддів відповідного суду». Крім того, необхідно розширити повноваження голови вищого спеціалізованого суду та голови ВСУ (стосовно подання про призначення суддів на адміністративні посади) шляхом внесення змін до ч. 1 ст. 34 та ч. 1 ст. 41 відповідно. Варто також розширити повноваження Ради суддів України (стосовно прийняття рішення про призначення суддів на адміністративні посади) шляхом внесення відповідних змін до ч. 5 ст. 127, а також позбавити Вищу раду юстиції повноваження призначати суддів на адміністративні посади шляхом виключення п. 1-1 із ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Вищу раду юстиції».

Підсумовуючи викладене вище можна зробити висновок, що підстави та порядок утворення адміністративних судів є невід'ємними складовими принципу організаційної незалежності суддів. І від того, наскільки чітко та прозоро будуть прописані ці процедури в чинному законодавстві, наскільки вдасться відсторонити від них представників інших гілок влади, а також від того, наскільки незалежними вони будуть від процесів, що відбуваються в політиці та економіці, залежить об'єктивність і неупередженість суддів під час розгляду адміністративних справ. При цьому варто зауважити, що в такому розумінні організаційну незалежність суддів адміністративних судів можна ототожнювати із їх самостійністю. Адже саме ступінь самостійності дає змогу визначити, чи перебувають вони під чиєюсь владою, чи підпорядковані або підлегли комусь в організаційному плані, в тому числі ланкам судової влади вищого рівня. У найбільш загальному вигляді самостійність передбачає організацію автономної судової системи, повноту компетенції судової влади, монопольну сферу реалізації повноважень, наявність власної сфери відповідальності, достатню матеріальну базу, фінансову основу, а також самостійність в управлінні та фінансовому забезпеченні. При цьому одним із визначальних аспектів самостійності саме адміністративних судів є їх відокремлення від органів публічної адміністрації, рішення, дії та бездіяльність якої — основний предмет оскарження в адміністративному судочинстві.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище можна зробити висновок, що організаційна незалежність на сьогодні виступає однією з основних гарантій незалежності та неупередженості суддів адміністративних судів під час відправлення правосуддя. Саме тому, виникає необхідність доповнити перелік гарантій незалежності суддів, закріплений в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», аналізованою вище гарантією. З цією метою необхідно внести зміни до ч. 4 ст. 47 Закону, доповнивши її п. 1-2 наступного змісту: «1-2) організаційною незалежністю суддів»;».

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до Указу Президента України «Про призначення суддів» від 2 лютого 2008 року № 73 : Указ президента України від 10.10.2008 р. № 921/2008 // Офіційний вісник Президента. — 2008. — № 37 (10.10.2008). — Ст. 1151.
2. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів : Указ Президента України від 9.10.2008 р. № 911/2008 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 77 (20.10.2008). — Ст. 2584.
3. Питання мережі та кількісного складу суддів адміністративних судів України : Указ Президента України від 13.10.2008 р. № 922/2008 // Офіційний Вісник України. — 2008. — № 78 (24.10.2008). — Ст. 2604.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України “Про судоустрій і статус суддів”, “Про Вищу раду юстиції” (справа про повноваження державних органів у сфері судоустрою) від 21 червня 2011 року N 7-рп/2011
5. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Шруб Інна Володимирівна. — К. : Київський національний університет внутрішніх справ. — 2009. — 345 с.
6. Штогун С. Судова реформа як шлях до незалежного правосуддя в Україні / С. Штогун // Прокуратура, людина, держава. — 2005. — № 12. — С. 109—113.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положення пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України стосовно внесення Вищою радою юстиції подань про призначення суддів на посади (справа про призначення суддів) від 16.10.2001 р. № 14-рп/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — №43. — Ст. 1934.
8. Стосовно підбору суддів на адміністративні посади : Висновок Ради Європи щодо Закону України «Про судоустрій України» від 19.12.2002 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc>
9. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України № 361/2006 від 10.05.2006 р. // Офіційний Вісник України. — 2006. — № 19 (24.05.2006). — Ст. 1376.
10. Парламент взявся за порядок призначення голів судів [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://advocat-cons.info/index.php?newsid=4570>