



**І. В. НАЗАРОВ**  
кандидат юридичних наук, докторант  
Національної юридичної академії України  
імені Ярослава Мудрого

## ПРИЗНАЧЕННЯ СУДДІВ НА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСАДИ: ПИТАННЯ НОРМАТИВНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ

На сьогодні у правовому полі регулювання діяльності органів судової влади накопичилась велика кількість нерозв'язаних проблем. Жодна з розпочатих судових реформ не була завершена й не задовольнила в повному обсязі побажання ні юридичної громадськості, ні суддівського корпусу, ні політичних діячів, ні самого суспільства. Кількість проблемних питань така велика, що їхнє розв'язання неможливе шляхом унесення фрагментарних змін до чинного законодавства. Для цього потрібні нові Закони "Про судоустрій" і "Про статус суддів", а також зміни до про-

цесуальних кодифікованих актів. Та одним із найгостріших питань для роботи всіх судів в Україні є легалізація порядку призначення суддів на адміністративні посади.

Питання призначення суддів на адміністративні посади переважно розглядалися у роботах, присвячених судовій реформі, формуванню суддівського корпусу та забезпеченню незалежності суддів, такими вченими та практиками, як В. Д. Бринцев, В. І. Косарів, С. Матолич, М. В. Оніщук, О. М. Пасенюк, С. В. Прилуцький, А. О. Селіванов, В. В. Сердюк, В. С. Стефанюк, Ю. І. Стецовський, В. І. Шишкін та ін. Проте не на всі питання було знайдено відповіді. Про потребу змінити порядок призначення суддів на посади голів судів та їх заступників зазначалося й раніше [2; 5; 8; 3; 10; 16; 27; 17, 4], але зараз цей порядок не лише недостатньо науково обґрунтований, а й не врегульований законодавчо.

Нагадаємо, що Рішенням Конституційного Суду України (далі – КСУ) у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції про офіційне тлумачення положення ч. 5 ст. 20 Закону України "Про судоустрій України" від 16.05.2007 р. (справа про звільнення судді з адміністративної посади) [15] визнано таким, що не відповідає Конституції України, положення ч. 5 ст. 20 Закону України "Про судоустрій України", відповідно до якого голова суду, заступник голови суду призначають-

ся на посаду та звільняються з посади Президентом України. Крім того, цим рішенням Верховній Раді України було рекомендовано невідкладно в законодавчому порядку врегулювати питання про призначення суддів на посади голови суду, заступника голови суду та звільнення їх з цих посад.

Приймаючи рішення за цією справою, КСУ враховував вироблені міжнародним співтовариством засади незалежності судових органів. Зокрема, у рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи від 13.10.1994 р. № (94)12 "Незалежність, дієвість та роль суддів" [7, 10-11] указується, що орган, який уповноважений приймати рішення щодо кар'єри суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністративних органів. У Європейській хартії про Закон "Про статус суддів" від 10.07.1998 р. [3, 113-117] передбачається, що рішення про службове підвищення судді вносяться органом, незалежним від виконавчої та законодавчої влади. В "Основних принципах незалежності судових органів", схвалених резолюціями № 40/32 від 29.11.1985 р. та № 40/146 від 13.12.1985 р. Генеральної Асамблеї ООН [9, 28-31], зазначається, що усунення від посади чи звільнення судді мають бути предметом незалежної перевірки. Крім того, Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалена

Указом Президента України від 10.05.2006 р. [4], передбачає запровадити порядок, за яким адміністративні посади в судах займатимуть судді, призначені органами суддівського самоврядування.

Європейське співтовариство вже звертало увагу на необхідність зміни порядку призначення голів судів в Україні. У Резолюції № 1466 (2005) Парламентська асамблея ПАРЄ закликає органи влади України активніше гармонізувати українську систему законодавства до європейських стандартів та в межах продовження судової реформи забезпечити розподіл влади шляхом позбавлення Президента України повноважень з призначення голів судів і передачі таких повноважень судовій системі [12].

Унаслідок прийняття такого Рішення КСУ Верховна Рада України спробувала регламентувати порядок призначення суддів на адміністративні посади шляхом прийняття Постанови "Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад" від 30.05.2007 р. [14]. Цією Постановою передбачалося, що тимчасово, до законодавчого врегулювання, голови судів та їх заступники (крім Голови Верховного Суду України та заступників Голови Верховного Суду України) повинні призначатися на посаду строком на п'ять років з числа суддів відповідного суду та звільнятися з посади Вищою радою юстиції на підставі рекомендації Ради суддів України (а щодо

спеціалізованих судів – відповідної ради суддів); Голови Верховного Суду України (а щодо спеціалізованих судів – голови відповідного вищого спеціалізованого суду); зборів суддів відповідних судів; члена Вищої ради юстиції.

Але на тій підставі, що таке рішення Верховна Рада України оформила не у формі закону, а у формі постанови, чого, до речі, вимагає Конституція України (згідно з п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України судоустрій, судочинство та статус суддів визначаються виключно законами України), Рада суддів України його не визнала та встановила інший порядок призначення суддів на адміністративні посади. Рішенням № 50 від 31.05.2007 р. [18] Рада суддів України вирішила самостійно призначати суддів на посади голів, заступників голів судів загальної юрисдикції та звільняти з таких посад (крім адміністративних посад у Верховному Суді України) до врегулювання цього питання в законодавчому порядку. На посади голів, заступників голів загальних судів та звільняти з цих посад (крім випадків закінчення п'ятирічного строку перебування на відповідних адміністративних посадах) за поданням Голови Верховного Суду України, голів вищих спеціалізованих судів – за поданням Голови Верховного Суду України на підставі рекомендації відповідної ради суддів, а інших голів та заступників голів спеціалізованих судів – за спільним поданням

Голови Верховного Суду України та голови відповідного вищого спеціалізованого суду на підставі рекомендації відповідної ради суддів.

Незважаючи на те, що Верховна Рада України у своїй Заяві від 01.06.2007 р. [13] оцінила такі дії Ради суддів України як грубе порушення законодавства України, Рада суддів України вже 2 роки призначає голів та заступників голів судів на посади.

Як бачимо, у цьому випадку судова гілка влади в особі органів суддівського самоврядування продемонструвала відкриту незгоду з рішенням законодавчої влади. І, що приємно дивує, у даному конфлікті судова влада виявилася сильнішою, багато в чому завдяки половинчастості й непереконливості позиції Верховної Ради України. Адже питання про призначення суддів на адміністративні посади було врегульовано не законом, а Постановою. Але, на жаль, не можна констатувати, що в даному конфлікті позицій перемогла демократія або право, або хоча б закон. Майже в буквальному значенні перемогла сила, оскільки на момент конфлікту Рада суддів України перебувала в більш легальному й вигідному положенні, й позиція суддівського корпусу, інтереси якого вона виражає, з цього питання практично одностайна.

Слід зазначити, що в міжнародних актах щодо незалежності суддів та судів, названих вище, йдеться про незалежний орган, який обов'язково

повинен брати участь у розв'язанні питань, пов'язаних із добором, призначенням на посади, переводом з однієї посади на іншу, просуванням по службі, закінченням перебування на посаді або притягненням до дисциплінарної відповідальності професійних суддів. Вважається, що такий орган повинен бути незалежним від виконавчої та законодавчої влади, не менше ніж на половину складатися із суддів, які обрані такими самими суддями, як і вони, в порядку, що гарантує найширше їх представництво у складі. І всі питання щодо суддів повинні вирішуватися таким органом або за його пропозицією, рекомендацією чи на підставі його висновку.

З аналізу міжнародних актів випливає, що основними вимогами до такого органу є:

- а) нормативне регулювання його діяльності не нижче законодавчого рівня;
- б) незалежність від виконавчої й законодавчої гілок влади, неупередженість;
- в) не менше половини складу мають становити судді, обрані суддями;
- г) наявність чинних повноважень, обов'язковість прийнятих рішень для інших державних органів, самостійність у визначенні процедури прийняття рішень;
- г) рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності повинні контролюватися судовим органом вищої інстанції [6, 60].

Тому зрозуміла позиція Верховної Ради України, яка бажала, щоб судді

на адміністративні посади призначалися Вищою радою юстиції. Саме її зарубіжні аналоги у Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Польщі, Румунії, Болгарії та інших країнах Європи відповідають за незалежність суддів та якість суддівського корпусу.

Вища рада юстиції була створена в Україні в 1996 р., почала функціонувати з 1998 р., але донині не можна сказати, що цей орган посів місце в системі державної влади, відповідне до свого статусу.

Справа в тому, що статус і повноваження Вищої ради юстиції в Україні зовсім не відповідають статусу й повноваженням її закордонних аналогів. Це призводить до того, що зводиться до мінімуму позитивний ефект існування й роботи подібного органа для формування суддівського корпусу й забезпечення його незалежності.

Вища рада юстиції в закордонних країнах – це аналог системи вітчизняних кваліфікаційних комісій суддів. У нашій країні були збережені кваліфікаційні комісії суддів, що дісталися в спадщину від Радянського Союзу, і створений закордонний аналог. Ефективність такого рішення зводиться до нуля. Оскільки Вища рада юстиції в Україні не має повноважень своїх закордонних аналогів, її діяльність протягом 10 р. не привнесла жодних позитивних змін до якісного складу суддівського корпусу, а її склад і порядок формування спричинили до критики з боку Європейського Співтовариства рік у рік. Навіть Концепцією вдосконалення

судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, яку схвалив Президент України, не передбачається наближення статусу Вищої ради юстиції до європейських стандартів.

Так, експерти Ради Європи у висновку про Концепцію основну увагу звернули саме на необхідність формування системи суддівського самоврядування, яке забезпечується Вищою радою юстиції. Відповідно до західноєвропейських стандартів, вона повинна бути автономним органом, який відповідає за незалежність судової гілки влади [1]. У законопроектах, навпаки, мова йде не про доведення Вищої ради юстиції до європейських аналогів, а про створення нових, додаткових органів, які матимуть повноваження щодо суддівського корпусу (дисциплінарні комісії суддів, суддівську інспекцію).

Ще одна причина, чому Вища рада юстиції не сприймається суддівським корпусом як захисник їх незалежності, це її склад та порядок формування. До складу Вищої ради юстиції відповідно до Конституції України та Закону України "Про Вищу раду юстиції" із двадцяти членів обов'язково повинні бути судьями лише чотири. Три судді обираються на з'їзді суддів України, а Голова Верховного Суду України входить до складу Ради за посадою. Це становить лише 25 відсотків від загального складу, що ніяк не відповідає вимогам міжнародних актів та закордон-

ної практики. З огляду на повноваження Вищої ради юстиції бажано збільшити в її складі кількість суддів не менше ніж до половини.

Саме з цих причин зрозуміла позиція суддівського корпусу, що не сприймає Вищу раду юстиції як повноцінний орган суддівського самоврядування або як орган, що представляє їх інтереси та захищає їхню незалежність [11, 12-18]. Тому перед наділенням Ради юстиції повноваженнями, які притаманні подібному органу, спочатку треба привести її склад у відповідність до міжнародних стандартів. Тобто забезпечити присутність у складі не менше половини діючих професійних суддів або суддів у відставці, обраних судьями.

Розглядаючи проблемні питання законодавчого закріплення порядку призначення голів судів та їх заступників, треба звертати увагу ще на один момент. У міжнародних актах щодо незалежності судів та суддів містяться й інші положення, які стосуються не лише процедури та органів, компетентних приймати рішення про призначення суддів на адміністративні посади, але й про вимоги до таких суддів. Наприклад, у згадуваних Конституційним Судом України у своєму рішенні рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи від 13.10.1994 р. "Незалежність, дієвість та роль суддів" зазначено, що всі рішення стосовно професійної кар'єри суддів повинні мати в основі об'єктивні критерії. Як обрання, так і кар'єра суддів повинні

базуватись на заслугах, з урахуванням їхньої кваліфікації, чеснот, здібностей та результатів їхньої праці (Принцип 1, п. "с"). Європейська хартія про Закон "Про статус суддів" від 10.07.1998 р. також звертає увагу на те, що просування по службі судді повинно ґрунтуватися або на підставі трудового стажу, або на підставі позитивних якостей, що виявилися під час виконання обов'язків судді та отримали об'єктивну оцінку іншими судьями (п. 4.1.). В "Основних принципах незалежності судових органів", схвалених резолюціями № 40/32 від 29.11.1985 р. та № 40/146 від 13.12.1985 р. Генеральної Асамблеї ООН, вказується, що підвищення суддів на посаді там, де є така система, слід здійснювати на основі об'єктивних факторів, зокрема здібностей, моральних якостей і досвіду (п. 13).

Саме тому при розв'язанні питання про призначення суддів на посади голів та заступників голів судів слід вести мову не лише про орган, який цим займатиметься, але й про вимоги до тих суддів, які можуть посідати такі посади, оскільки це має велике значення. Так, на думку проф. права університету в Болоньї Джузеппе ді Федеріко, в Італії однією з причин зниження ефективності діяльності судів є недостатність управлінських навичок керівників судів, які при відборі й призначенні на свої пости не перевіряються й не оцінюються наявністю управлінських здібностей і навичок, тому що ця сфера діяль-

ності поки що не розглядається як необхідна частина правової культури юриста [19, 403-415].

Ефективність роботи суду значною мірою залежить від голови, порядку його обрання, обсягу його повноважень. Це вимагає більш детальної регламентації: а) загальних кваліфікаційних вимог для бажаючих обійняти посаду голови суду або його заступника для ефективного виконання ними функціональних обов'язків, б) порядку висування кандидатів на адміністративні посади та визначення суб'єктів, які мають право їх висувати, для забезпечення об'єктивності, демократичності і прозорості цього процесу. Необхідно детальніше визначити повноваження голови та заступника голови суду при розподілі справ між судьями суду, порядок звітування голови суду перед судьями відповідного суду про свою діяльність на посаді та механізм дострокового зняття з посади голови суду або його заступника в разі не виконання ними своїх обов'язків. Усі ці питання неможливо розв'язати у межах однієї частини ст. 20 Закону України "Про судоустрій". Тому пропонується деталізувати статус адміністративних посад у суді у межах окремого розділу Закону або прийняти окремий Закон "Про порядок обрання на посаду голови суду та його заступника".

Таким чином, цілком погоджуючись з тим, що судді на адміністративні посади повинні призначатися органами суддівського самовряду-

вання, необхідно визнати, що вирішення цього питання у спосіб, застосований в Україні, ніяк не наближає нас до стандартів правової держави. Збереження діючої процедури цілком можливе, але вона повинна бути закріплена на рівні закону.

### Література

1. Висновок експерта Ради Європи Джакомо Оберто щодо Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua>
2. Головне визначити, кого призначати на адмінпосади, а не яким чином це робити! Інтерв'ю з О. М. Пасенюк. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua>
3. Европейская хартия о законе "О статусе судей" от 10.07.1998 г. // Статус суддів: Навч.-практ. посіб. / За ред. проф. І. С. Марочкіна. – Харків: Видавець СПД ФО Н. М. Вапнярчук, 2006. – 584 с.
4. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Схвалена Указом Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 19. – Ст. 1376.
5. Матоліч С. Якою має бути судова реформа? Призначення на адміністративні посади в загальних судах України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.judges.org.ua>
6. Назаров І. В. Правовий статус Вищої ради юстиції: Монографія / І.В. Назаров / Х.: Право, 2006. – 208 с.
7. Незалежність, дієвість та роль суддів: Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 13.10.1994 р. № (94)12 // Вісник Верховного Суду України. – 1997. – № 4. – С. 10-11.
8. Оніщук М. В. Повноваження голови мають бути такими, щоб не викликати підвищеного інтересу до посади // Закон і бізнес. – 2009. – № 4. – С. 3.
9. Основні принципи незалежності судових органів: Резолюції 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29.11.1985 р. та 13.12.1985 р. // Права людини і професійні стандарти для юристів. – Амстердам; К.: Укр.-американське бюро захисту прав людини, 1996. – С. 28-31.
10. Пилипчук П. П. Ще раз про незалежність суддів [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.viaduk.net>
11. Примаченко О. Інтерв'ю Голови Верховного Суду України Онопенка В. // Вісник Державної судової адміністрації України. – 2007. – № 3(4). – С. 12-18.
12. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи за № 1722 (2005) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
13. Про заяву Верховної Ради України з приводу спроби присвоєння Радою суддів України владних повноважень щодо призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад: Постанова Верховної Ради України від 01.06.2007 за № 1118-V // Офіц. вісник України. – 2007. – № 41. – С. 17. – Ст. 1614.
14. Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад: Постанова Верховної Ради України від 30.05.2007 за № 1098-V // Офіц. вісник України. – 2007. – № 40. – С. 70. – Ст. 1588.
15. Рішення Конституційного Суду України від 16.05.2007 № 1-рп/2007 // Офіц. вісник України. – 2007. – № 40. – С. 71. – Ст. 1589.
16. Селиванов М. П. Проблемні питання формування суддівського корпусу та можливі шляхи їх вирішення // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 2. – С. 23-28.
17. Тараненко В. Призначення суддів на адміністративні посади // Юридичний вісник України. – 2006. – № 19. – С. 4.
18. Щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції та звільнення з цих посад: Рішення Ради суддів України від 31.05.2007 за № 50 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua>
19. Di Federico G. Proposte per la modernizzazione dell'apparato giudiziario italiano, in G. Di Federico, G. F. Lanzara, A. Mestitz (a cura di), Verbalizzazione degli atti processuali, tecnologie video e gestione dell'innovazione nell'amministrazione della giustizia, Consiglio Nazionale delle Ricerche. Roma. – 1993. – 540 p.



**О. М. ЩЕРБИНА**  
аспірант Інституту законодавства  
Верховної Ради України

## ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРАВА ПРИРОДО- КОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Аналіз історії розвитку суспільства є необхідною передумовою та важливою базою для удосконалення діяльності держави та суспільства, подолання застарілих поглядів та концепцій, традицій та звичок, заснованих на принципах покори та завоювання природи, удосконалення природоохоронної практики та розробки нових екологічних учень. Зрозуміти сутність проблем, що виникають, розробити програму практичних дій неможливо поза межами поєднання минулого, сучасного та майбутнього.

Природокористування нового типу, потреба в якому не локалізується в сфері економічного чи соціального життя, не може бути результатом усвідомленої

поведінки людини. Таке природокористування слід відтворювати. Процес його відтворення означає досягнення рівності сторін у системі відносин "суспільство – природа". Так формується ареал людського існування, у рамках якого природа не відчужена від людини, а субстанціоаналізована ним.

Ураховуючи актуальність та науково-практичну значимість цієї проблеми, автор поставив за мету проаналізувати правові джерела та історію становлення і розвитку права природокористування в Україні з моменту появи перших нормативно-правових актів у цій сфері до сьогодні.

Об'єктом цієї роботи є нормативно-правова база в контексті історичного розвитку української державності, пов'язана з формуванням та розвитком природоохоронного законодавства.

Предмет дослідження склали дореволюційне законодавство та діяльність органів, уповноважених здійснювати природоохоронну політику, радянське природоохоронне законодавство та законодавство України про право природокористування.

Становлення законодавства про природокористування в Україні сьогодні переживає період всебічного аналізу, узагальнення, оцінки з точки зору можливості його використання як моделі, орієнтиру в правозастосовчій практиці.

При проведенні наукового пошуку ми спиралися на відповідні наукові досягнення вітчизняних та закордонних авторів: академіка НАН України Ю. С. Шемшученка, В. І. Андрейцева, І. А. Ігнат'євої, О. С. Колбасова, Н. Р. Малишевої, В. В. Петрова та ін.<sup>1</sup> У Російській Федерації вже наприкінці минулого століття почали з'являтися перші монографічні видання, присвячені праву природокористування. Так, у 1990 р. вийшла моно-