

**УДК 347.998.85+342.95**

## **СТАН СУДОВИХ КАДРІВ ЯК ФАКТОР, ЩО ВПЛИВАЄ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

***Ржепецька К. М.***

***Кримський юридичний інститут Одеського державного університету  
внутрішніх справ, Сімферополь, Україна***

У статті підіймається проблема кадрового забезпечення адміністративного судочинства як фактору що впливає на ефективність захисту прав та основних свобод громадян від неправомірних дій та рішень публічного управління. На підставі дослідження основних складових кадрового забезпечення функціонування адміністративного судочинства виявлені недоліки та протиріччя, що існують у зазначеній сфері.

***Ключові слова:*** кадрове забезпечення, суддя, ефективність судочинства.

Запровадження дійсно демократичного інституту адміністративної юстиції, що цілком відповідає міжнародно-правовим стандартам, передбачає низку заходів, пов'язаних не лише з оптимізацією системи адміністративних судів, але й з їх кадровим забезпеченням. Кадри – один з базових елементів забезпечення належного та неупередженого розгляду справи у суді будь-якої юрисдикції. Лише озброєний належними знаннями та практичними навичками, матеріально забезпечений штат адміністративного суду спроможний приймати неупереджені та справедливі рішення відповідно до вимог діючого законодавства [7, с. 95].

Питання адміністративної юстиції та адміністративного судочинства детально висвітлювалися у працях науковців кінця XIX – початку XX століття, а також сучасних вчених-адміністративістів: Авер'янова В. Б., Битяка Ю. П., Георгієвського Ю. В., Голосніченка І. П., Додіна Є. В., Іщенко Ю. В., Кампо В. М., Коліушка І. Б., Колпакова В. К., Калюжного Р. А., Конопльова В. В., Комзюка А. Т., Кузьменко О. В., Куйбіди Р. О., Олефіра В. І., Шкарупи В. К. та інших.

Визнаючи досягнення цих вчених, відзначимо, що сьогодні не достатньо розробленими залишаються більшість практичних питань, які стосуються організаційного, кадрового та іншого забезпечення функціонування адміністративних судів. Внаслідок цього знижується ефективність розгляду адміністративних справ.

Особлива актуальність піднятої проблеми кадрового забезпечення адміністративного судочинства обумовлена декількома причинами. По-перше, інститут адміністративного судочинства у демократичних правових державах розглядається як найефективніший засіб захисту прав та основних свобод громадян від неправомірних дій та рішень публічного управління, що обумовлює підвищені вимоги до осіб, які його обслуговують. По-друге, адміністративне судочинство за своєю суттю являється специфічним різновидом судочинства, що спрямоване на розв'язання спорів у найбільш складній сфері громадського життя – у сфері публічного управління, що вимагає наявності у суддів глибоких знань та високого рівня професійної освіти [18, с. 5]. По-третє, нормативно-правові акти, спрямовані на регулювання швидкоплинних відносин між громадянами та органами державної влади, постійно оновлюються та змінюються, тобто характеризуються відносною нестабільністю, що вима-

гає постійної роботи над вдосконаленням професійної обізнаності суддів. По-четверте, адміністративні суди – відносно новий різновид судів, діяльність яких спрямована виключно на розгляд скарг громадян проти держави (а не навпаки), що вимагає високого рівня професійності та об'єктивності суддів, здатних златати усталену недовіру до них з боку громадян [20, с.117-136].

Зважаючи на вищевикладене, а також на те, що сучасна система кадрового забезпечення адміністративних судів неповною мірою відповідає європейським стандартам у цій сфері і не гарантує якісний підбір суддів [4, с. 11], вважаємо, що проблема формування висококваліфікованого суддівського корпусу відноситься до найбільш важливих умов утвердження дійсно демократичного правового інституту, здатного ефективно здійснювати захист прав та свобод громадян у сфері їх взаємовідносин з органами публічного управління.

З огляду на це, ми намагатимемося на основі дослідження основних складових кадрового забезпечення функціонування адміністративного судочинства виявити недоліки та протиріччя, що існують у зазначеній сфері.

Порядок призначення на посаду адміністративного судді є одним з головних питань у сфері кадрового забезпечення адміністративної юстиції в Україні, оскільки від того, наскільки цей процес є прозорим та неупередженим, залежить якість виконання покладених на адміністративні суди обов'язків.

Основними правовими актами, що регулюють кадрові процеси, є Конституція України [3], закони «Про судоустрій України» [17], «Про статус суддів» [16], «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді ВРУ» [15], а також численні укази Президента, постанови ВРУ, розпорядження КМУ та накази Державної судової адміністрації.

Процес обрання суддів до адміністративних судів розпочався ще у 2003 р., відразу ж після утворення ВАСУ, апеляційних та окружних адміністративних судів. Проте, незважаючи на прийняття ВРУ цілої низки постанов [2, 8, 9, 10, 12, 13], процес укомплектування цих судів на сьогодні залишається незавершеним. Однією з основних причин такого, на думку Шруб І. В, є непопулярність професії судді адміністративного суду. В своїй роботі [20, с.117-136] вона підкреслює, що при рівних можливостях зайняття посади судді адміністративного суду і судді загального суду перевага, в основному, надається останній. А також виділяє фактори, які на її думку впливають на прийняття такого рішення – законодавець обрав кардинально неправильний шлях формування суддівського корпусу адміністративних судів: надавши рівні фінансові, матеріально-технічні, організаційні та інші гарантії суддям адміністративних та загальних судів він, водночас, встановив рівні вимоги для кандидатів на ці посади. Слід погодитись з такою думкою, тому що більшість кандидатів обере загальний суд, де працювати легше, а відповідальність менша. Натомість, більш логічно було б запровадити підвищені вимоги до кандидатів на посади адміністративних судів, гарантувавши при цьому значно вищий рівень їх забезпечення.

У зв'язку з вищевикладеним, виникає необхідність дослідити нормативно-закріплені повноваження, вимоги, обмеження та заборони, що встановлюються для суддів адміністративних судів.

Вимоги, що висувуються до суддів (зокрема суддів адміністративних судів)

встановлені в Конституції України, законах «Про судоустрій України» та «Про статус суддів». Так, Конституція зазначає, що на посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою. Судьями спеціалізованих судів можуть бути зазначені особи, а також особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів (такі судді можуть відправляти правосуддя лише у складі колегій суддів) [3]. Закон «Про судоустрій України» розширює це положення і зазначає, що на посаду судді спеціалізованого суду може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший тридцяти років, який проживає в Україні не менш як десять років, володіє державною мовою, має вищу освіту у галузі знань, що охоплюються межами юрисдикції відповідного спеціалізованого суду, та стаж роботи за спеціальністю не менше п'яти років [17, ст.ст. 16, 48, 56, 59]. Окрім зазначених вимог, усі кандидати на посаду суді (окрім осіб, які мають відповідний стаж роботи на посаді судді, давність якого не перевищує 11 років) мають скласти кваліфікаційний екзамен [16, ст.ст. 5, 7]. До кандидатів на зайняття посади в апеляційних судах та в КАСУ висувається ще ряд додаткових вимог, що стосуються їх віку та професійного стажу.

З метою здійснення професійним суддею неупередженого та об'єктивного судочинства, правові акти передбачають для них ряд обмежень та заборон: 1) належати до політичних партій та профспілок; 2) приймати участь у будь-якій політичній діяльності; 3) мати представницький мандат; 4) обіймати будь-які оплачувані посади чи виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої [3, ст. 127; 16, ст. 5].

Характер зазначених вимог, обмежень та заборон обумовлений, передусім, специфікою повноважень суддів адміністративних судів та обов'язків, що на них покладені. Щоправда, Закон «Про судоустрій України», встановлюючи обмеження для адміністративних суддів, знову ж таки не враховує усю важливість адміністративного судочинства і говорить про них у загальному контексті [20, с.117-136].

Викладене дає підстави зробити невтішний висновок: нормативні акти, якими визначаються вимоги, обмеження, заборони, повноваження та обов'язки суддів адміністративних судів прийняті без урахування специфіки адміністративного судочинства, а тому не можуть забезпечити необхідний професійний рівень суддів і, відповідно, не в змозі гарантувати належну якість розгляду публічно-правових спорів [1, с. 52; 5, с. 120]. З одного боку, це можна пояснити тим, що більшість цих актів було прийнято задовго до створення адміністративних судів. Проте, як наголошує Шруб І. В., від цього моменту пройшло майже 4 роки, а відповідні зміни навіть не планується прийняти. Більшість адміністративних справ продовжує вирішуватися судьями, які не знайомі з особливостями роботи органів публічного управління; не пройшли навіть початкової фахової підготовки з питань публічного управління, місцевого самоврядування, податкового, митного, міграційного права тощо. Водночас, можливості для підвищення рівня вимог для суддів адміністративних судів передбачені на найвищому рівні – у Конституції України, ст. 127 якої зазначає: «додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо їх стажу, віку та професійного рівня

встановлюються законом» [20, с.117-136].

Порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з них визначається Законом «Про судоустрій України» [17], який встановлює загальні правила призначення суддів на адміністративні посади в загальних та спеціалізованих судах. Так, голова адміністративного суду (місцевого суду, окружного та апеляційного адміністративного суду) та його заступники, а також перший заступник і заступники голови ВАСУ призначаються на посаду строком на п'ять років з числа суддів та звільняються з посади Президентом України за поданням голови ВАСУ на підставі рекомендації відповідної ради суддів. Голова ВАСУ призначається у загальному порядку, але за поданням Голови ВСУ. Більш детально цей процес регулюється в Указі Президента України «Про Положення про порядок розгляду питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у ВСУ) та звільнення з цих посад» [14], на підставі якого уже заповнено значну кількість вакантних посад в адміністративних судах різних рівнів [20, с.117-136].

Проте, навіть без детального аналізу порядку призначення та звільнення суддів з адміністративних посад, можна зробити невтішний висновок: такий порядок у жодному разі не може бути аналогічним для адміністративного та для всіх інших різновидів судочинства. Передусім, це обумовлено специфічним предметом розгляду в таких судах, що не припускає будь-якого стороннього впливу на процес прийняття ними рішень. Однак, при існуючому порядку призначення на адміністративні посади в адміністративних судах, така вимога прямо ігнорується [20, с.117-136]. Це проявляється передусім в тому, що голів усіх адміністративних судів, включаючи ВАСУ, та їх заступників призначає Президент України [19, с. 5]. При цьому такі особи, займаючи відповідні адміністративні посади, фактично керують роботою всього суду і можуть певним чином впливати на процес вирішення справи [6, с. 6]. Водночас, цими ж судами, як ми зазначали вище, вирішуються деякі категорії адміністративних справ, у яких Президент України може виступати відповідачем або мати безпосередню зацікавленість у результатах розгляду справи [2, ст.ст. 18, 19, 175]. Як показали події недавнього минулого (осінь 2008 року), це може негативно позначитись на роботі усього суду і навіть призвести до його ліквідації. З огляду на викладене, на нашу думку, доцільно при призначенні голів адміністративних судів та їх заступників вирішальне слово надати зборам відповідного суду, а не будь-яким органам влади [20, с.117-136].

Окрім зазначеного, процес призначення на адміністративні посади в адміністративних судах характеризується ще рядом недоліків: 1) непрозорість процедури добору кандидатів на адміністративні посади, та формування резерву на такі посади, що може створювати сприятливі умови для зловживань та поставити суди у залежність від посадових осіб, задіяних у цій процедурі. Крім того, при існуючій на сьогодні процедурі цілком реальною є ситуація призначення на адміністративні посади не суддів з високими моральними, професійними та організаційними якостями, а тих, які є корисними для пануючої нині політичної сили; 2) відсутність вимоги про обов'язкове складання кваліфікаційного іспиту кандидатами на адміністративну посаду в адміністративному суді [20, с.117-136]. Таким чином, питання кадрового за-

безпечення адміністративного судочинства набувають особливої актуальності на початковому етапі утвердження цього інституту у суспільстві, тому що від того, наскільки ефективно зарекомендують себе адміністративні суди та наскільки об'єктивними і неупередженими будуть прийняті ними рішення, залежатиме рівень довіри до їх діяльності з боку населення, і, відповідно, рівень їх демократичності.

Водночас варто зауважити на те, що висвітлені нами проблемні питання організації кадрового забезпечення діяльності адміністративного судочинства, як зазначають більшість науковців, не завжди можуть бути вирішені шляхом правового регулювання [7, с. 130]. Це обумовлено низкою причин: 1) неспроможність держави здійснювати якісний підбір та підготовку кадрів для адміністративних судів і гарантувати належний рівень організації їх діяльності; 2) неспроможність впливати правовими засобами на моральні якості кандидатів на посади адміністративних судів, у зв'язку з чим поза правовим полем залишається рівень їх правової культури, наявність демократичних поглядів на взаємовідносини держави та громадян, особистісне ставлення до виконання обов'язків, ціннісний потенціал тощо. У зв'язку з цим, державне гарантування правового статусу судді адміністративного суду варто визнати найважливішим фактором ефективного запровадження інституту адміністративної юстиції, однак неєдиним. Вагомими чинниками при цьому залишаються показники суспільно-культурного та етичного рівня розвитку суспільства, а також особисті моральні якості суддів тощо[20, с.117-136].

Таким чином, аналіз стану можливих перспектив розвитку суддівських кадрів та планування кадрової роботи вимагають систематичного дослідження за основними параметрами: рівень та принципи професійної підготовки суддів; умови, що полегшують професійну адаптацію суддів; процес підбору кадрів для судів, формування резерву та роль в ньому молодих фахівців; вікові характеристики та стаж роботи судді та інш.

#### Перелік літератури

1. Гутаріна К. В. Адміністративні суди України на шляху становлення / К. В. Гутаріна // Адвокат. – 2005. – № 9. – С. 48–54.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Куйбіда Р. О. Організація і розвиток сучасної судової системи України : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Р. О. Куйбіда. – К., 2006. – 21 с.
5. Мельник Р. Склад і основи правового становища суддів адміністративних судів Німеччини / Р. Мельник // Право України. – 2006. – № 12. – С. 120–124.
6. Осетинський А. Утвердження авторитету суду у контексті судової реформи / А. Осетинський // Право України. – 2006. – № 4. – С. 3–11.
7. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Ю. С. Педько. – К. : НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2003. – 230 с.
8. Про обрання суддів Вищого адміністративного суду України : Постанова Верховної Ради України від 02.06.2005 № 2638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 24. – Ст. 330.
9. Про обрання суддів Вищого адміністративного суду : Постанова Верховної Ради України від 11.12.2003 № 1393-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 13. – Ст. 184.
10. Про обрання суддів : Постанова Верховної Ради України від 12.01.2006 № 3330-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 21. – Ст. 176.

11. Про обрання суддів : Постанова Верховної Ради України від 16.03.2006 № 3565-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 24-25. – Ст. 206.
12. Про обрання суддів : Постанова Верховної Ради України від 22.12.2005 № 3282-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 19-20. – Ст. 168.
13. Про обрання суддів : Постанова Верховної Ради України від 09.02.2006 № 3432-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 26. – Ст. 227.
14. Про Положення про порядок розгляду питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у Верховному Суді України) та звільнення з цих посад : Указ Президента України від 10.12.2003 № 1425/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 50 (26.12.2003). – Ст. 2619.
15. Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України : Закон України від 18.03.2004 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 354.
16. Про статус суддів : Закон України від 15.12.1992 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 56.
17. Про судоустрій України : Закон України від 07.02.2002 // Відомості Верховної Ради України. – 2002 р. – № 27-28. – Ст. 180.
18. Стефанюк В. Проблеми вдосконалення адміністративного права та перспективи розвитку адміністративної юстиції в Україні / В. Стефанюк // Право України – 2003. – № 1. – С. 4–8.
19. Судово-правова реформа : час уточнити орієнтири // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 4. – С. 2–9.
20. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація : дис. ... на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук : 12.00.07 / І. В. Шруб. – К. : Київський Національний університет внутрішніх справ, 2009. – 210 с.

**Ржепецкая К. М. Состояние судебных кадров как фактор, влияющий на эффективность административного судопроизводства / К. М. Ржепецкая // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 1. 2010. – С. 420-425.**

В статье поднимается проблема кадрового обеспечения административного судопроизводства как фактора, который влияет на эффективность защиты прав и основных свобод граждан от правонарушений действий и решений публичного управления. На основании исследования основных составляющих кадрового обеспечения административного судопроизводства выявлены недостатки и противоречия, которые существуют в указанной сфере.

**Ключевые слова:** кадровое обеспечение, судья, эффективность судопроизводства

**Rzhpetskaya K. The state of court personnel as a factor influencing the efficiency of the administrative legal proceedings / K. Rzhpetskaya // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 1. 2010. – P. 420-425.**

The problem of administrative court proceeding personnel security as a factor that influences on the effectiveness of citizens rights and fundamental freedoms protection from unlawful actions and decisions of public management is risen in this article. According to the research of the main components of administrative court proceeding personnel security the shortages and contradictions existing in this sphere are revealed.

**Keywords:** personnel security, judge, court proceeding effectiveness.

*Надійшла до редакції 21.04.2010 р.*