

3. Юридическая конфликтология / О. В. Бойков, Н. В. Варламова, Н. Б. Пахоленко [и др.] ; РАН, Центр конфликтологических исследований. М., 1995. С. 317.
4. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. О. : Юрид. л-ра, 2004. С. 328.
5. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика. К. : Юрінком Інтер, 1998. С. 384.
6. Алексеев С. С. Право и управление в социалистическом обществе (общетеоретические вопросы). *Советское государство и право*. 1973. № 6. С. 3-17.
7. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні: навч. посіб. НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 1999. С. 431.
8. Панченко Олександр. Проблемні питання підсудності адміністративних справ. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 4. С. 9-21.
9. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підруч. для вищ. навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. К.: Літера ЛТД, 2002. 287 с.
10. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. *Юридична Україна*. 2008. № 3. С. 33-38.
11. Белкін Л. М. Класифікація адміністративних проваджень у контексті широкого розуміння адміністративного процесу в державному управлінні. *Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2013. № 6. С. 1-9. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_6\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_6_7).

УДК 347

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.42>

ЩЕРБЛЮК О.В.

## ПРОЦЕДУРИ УТВОРЕННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ СУДУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

### PROCEDURES FOR THE FORMATION AND LIQUIDATION OF THE COURT IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

У статті досліджуються основні виклики які стоять перед державною владою, а саме перед судовою владою в умовах проведення судової та адміністративно-територіальної реформи. На основі аналізу чинного законодавства та наявних досліджень узагальнено практику утворення та ліквідації суду в Україні. Проаналізовані підходи щодо підстав для утворення та ліквідації суду. Зміни в Конституції України закріпили, що суди можуть утворюватися та ліквідуватися лише на підставі закону, а за Президентом України залишили повноваження з подання проекту закону. Таким чином, зменшивши вплив виконавчої влади на судову владу, виключивши із процесу Міністерство юстиції України та замінивши його Вищою радою правосуддя. Автором доведено, що використання такої підстави, як «оптимізація видатків державного бюджету» викликає певні зауваження тому запропоновано виключити її із Закону України «Про судоустрій та статус суддів» як підставу для ліквідації суду. На сучасному етапі існують прогалини у законодавстві, що стосується питань організації судоустрою, адже судова реформа відбувається в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи і їх необхідно проводити не порушуючи при цьому принципу судоустрою – територіальності. Досліджено в рамках піднятої проблематики критерій легітимності суду, як «суд встановлений законом», який застосовує у своїй практиці Європейський суд. Робиться висновок, що оптимізація судоустрою на сьогодні проходить складно тому і потребує детальної регламентації та чіткого законодавчого визначення.

**Ключові слова:** судоустрій, процедура, утворення, ліквідація, реорганізація, суд, адміністративно-територіальна реформа.

© ЩЕРБЛЮК О.В. – здобувачка (Науково-дослідний інститут публічного права)

The article examines the main challenges facing the state authorities, namely the judiciary in the context of judicial and administrative-territorial reform. Based on the analysis of current legislation and available research, the practice of formation and liquidation of the court in Ukraine is generalized. Approaches to the grounds for the formation and liquidation of the court are analyzed. Amendments to the Constitution of Ukraine have enshrined that courts can be formed and liquidated only on the basis of law, and the President of Ukraine has retained the power to submit a draft law. Thus, reducing the influence of the executive branch on the judiciary, excluding the Ministry of Justice of Ukraine from the process and replacing it with the High Council of Justice. The author proved that the use of such a basis as "optimization of state budget expenditures" raises some remarks, so it is proposed to exclude it from the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" as a basis for the liquidation of the court. At the present stage, there are gaps in the legislation concerning the organization of the judiciary, because judicial reform takes place in the context of administrative-territorial reform and must be carried out without violating the principle of the judiciary – territoriality. The criterion of legitimacy of the court as a "court established by law" applied by the European Court in its practice has been studied within the framework of the raised issues. It is concluded that the optimization of the judiciary today is difficult and requires detailed regulation and a clear legislative definition.

**Key words:** *judicial system, procedure, formation, liquidation, reorganization, court, administrative-territorial reform.*

**Вступ.** У правовій науці процедура – це регламентований юридичною нормою порядок учинення дій або ухвалення рішень у сфері правозастосування. Термін «адміністративний» у науці має подвійне значення: той, що пов'язаний з управлінням, і той, що має служити. Таке розуміння базової категорії адміністративного права відповідає двом типам правовідносин, що виникають у сфері публічного адміністрування, – по-перше, відносини, що мають управлінський характер, виникають за ініціативи керівних суб'єктів, якими на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків; по-друге, у відносинах із публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав, що зумовлює існування так званих сервісних адміністративних правовідносин [1, с. 7]. В судовій системі України також існує ряд організаційних процедур, які мають ознаки адміністративних. До таких процедур в першу чергу відносяться процедури утворення та ліквідації суду.

В судовій практиці ЄС, саме в діяльності Європейського суду існує такий критерій легітимності суду, як «суд, встановлений законом». Правова позиція дає можливість виділити дві умови відповідності критерію «суд, встановлений законом»: організаційну (організація судової системи повинна регулюватися законами у їх буквальному значенні) та юрисдикційну (суд повинен діяти у спосіб та відповідно до повноважень, передбачених законом, у межах своєї компетенції). Науковці слушно зауважують, що вимога законності суду (суд, створений на підставі закону) поширюється не тільки на правову основу існування самого суду, а також і на склад суду у кожній справі [2; 3; 4].

Отже, **метою статті** є з'ясування існуючих сучасних проблемних питань щодо утворення та ліквідації суду та вироблення пропозицій щодо оптимізації судоустрою та існуючих процедур.

**Виклад основного матеріалу.** Ряд науковців, які посилаючись на висновки міжнародних експертів, аргументовано пропонували відмовитися від утворення і ліквідації судів главою держави, передавши це повноваження Верховній Раді України, що сприятиме, на їхню думку, зміцненню незалежності суддів і зменшить випадки довільної, безпідставної зміни судової системи країни [3, с. 226; 4]. Цілковитим підтримуючи таку пропозицію, лише додамо, що зміни у цьому напрямі сприятимуть утвердженню в національній правовій системі стандарту «суд, встановлений законом» в контексті вимог судової практики Європейського суду [4].

Так, у неодноразових рекомендацій вітчизняних і міжнародних експертів, у т.ч. Венеціанської комісії, вказувалося на необхідність внесення змін в Конституцію України з питань судоустрою відповідно до європейських стандартів [5, с. 27]. Так, відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України в редакції від 07.06. 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» суди утворювалися і ліквідовувалися Президентом України за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ [6].

Тому у 2016 році була проведена конституційна реформа [7] і зараз стаття 125 Конституції України визначає, що суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя [8]. Підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою [9]. Однак, вказана процедура утворення суду поки ще не використовується, до теперішнього часу суди в Україні утворювалися та ліквідовувалися Указом Президента України.

Отже, зміни в Конституції України закріпили, що суди можуть утворюватися лише на підставі закону, а за Президентом України залишили повноваження з подання проекту закону. Таким чином, зменшивши вплив виконавчої влади на судову владу, виключивши із процесу Міністерство юстиції України замінивши його Вищою радою правосуддя.

Хотілось би зазначити, що до Конституційного Суду України з приводу змін у Конституції на підставі яких почалася судова реформа, неоднаразово подавалися звернення щодо конституційності чи не конституційності певних законодавчих новел. Так, на відміну від позиції Конституційного Суду України існують протилежні думки суддів щодо процедури утворення та ліквідації судів. Так, у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII була викладена розбіжна думка судді Сергія Головатого в якій він зазначив: «Я не підтримав ухваленого більшістю рішення через те, що не погоджуюсь із визнанням окремих приписів розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII неконституційними». Далі суддя визначив, що законодавчий орган, ліквідовуючи найвищу судову установу, вийшов за межі своїх повноважень. (пункт 1.2 подання на с. 12). За його переконанням Верховний Суд України не змінює своїх функцій найвищого судового органу й продовжує до припинення своєї діяльності здійснювати правосуддя. Далі здійснюватиме правосуддя як найвищий судовий орган буде вже Верховний Суд (пункт 1.2 подання на с. 13). Законом № 1402-VIII, по суті, запроваджено реорганізацію вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України шляхом злиття їх в один суд з новою назвою – Верховний Суд (пункт 1.2 подання на с. 13); Утворення Верховного Суду шляхом «реорганізації (злиття) судів» – Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів законодавець визначив як ліквідація Верховного Суду України, незважаючи на виключно семантичні зміни в назві найвищого судового органу та його незмінний конституційно-правовий статус (пункт 1.2 подання на с. 13-14); Закон № 1401-VIII і Закон № 1402-VIII не містять жодного посилання на конкретну підставу, передбачену законом, для припинення діяльності та ліквідації Верховного Суду й вищих спеціалізованих судів (пункт 1.2 подання на с. 14); Запропонована модель їх ліквідації не відповідає визначеному законом порядку ліквідації і фактично запроваджує передачу (делегування) функції ліквідації одного суду суддям іншого суду, що є прямим порушенням статті 8, частин першої і другої статті 55, частин першої, п'ятої та шостої статті 126 Конституції України (пункт 1.2 подання на с. 14); у Президенті України відсутнє повноваження ліквідовувати найвищий судовий орган із закріпленням на рівні Основного Закону України конституційно-правовим статусом (пункт 1.2 подання на с. 14) [10].

Також, крім вище зазначеної позиції існує ряд критичних зауважень і щодо самих процедур утворення та ліквідації суду. Так, як вірно зазначає О. Калашник, не можна погодитися з новим порядком утворення і ліквідації судів з огляду на таке. У ч. 3 ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріплено, що утворення суду може відбуватися не лише шляхом створення нового суду, але й шляхом реорганізації (злиття, поділу) судів. Вище уже зазначалось, що суди є юридичними особами публічного права, а згідно з ч. 1 ст. 104 Цивільного кодексу України шляхом реорганізації, як і ліквідації, юридична особа припиняється, а не утворюється. Отже, положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» про те, що шляхом реорганізації відбувається утворення суду, є таким, що суперечить загальним положенням про юридичну особу. Крім того, положення про те, що шляхом реорганізації відбувається утворення суду, дещо не узгоджується з п. 1 ч. 2 ст. 53, ч. 3 ст. 75 і ч. 2 ст. 82 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якими реорганізація суду є підставою для переведення судді до іншого суду без його згоди і без конкурсу [11, с. 77].

Крім вказаного необхідно відзначити, що згідно із частиною четвертою статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності право-

суддя, оптимізації витатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою [6]. Однак при утворенні чи ліквідації судів не завжди проводиться ретельний фінансовий аналіз ефективності від вказаних процедур. Таким чином, використання такої підстави, як «оптимізація витатків державного бюджету» викликає певні зауваження. Отже, ми приєднуємося до позиції тих науковців і практиків, які вважають за необхідне у ч. 3 ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» таку підставу як необхідність оптимізації витатків державного бюджету виключити [11].

Однією із нормативних основ організації судоустрою виступає принцип територіальності. Так, 17 липня 2020 року Верховна Рада України ухвалила Постанову № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів». Логічно було б припустити, що кількість судів в Україні має бути приведена до кількості новостворених районів. Однак згідно з п. 8 Прикінцевих і Перехідних положень законопроекту до ухвалення Закону щодо зміни системи місцевих судів на території України у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів відповідні місцеві суди продовжують здійснювати свої повноваження у межах закріпленої за ними до утворення (ліквідації) районів територіальної юрисдикції, але не пізніше 1 січня 2022 року. Про це ж свідчить і позиція Ради суддів України, що розіслала головам місцевих та апеляційних судів лист від 22.06.2020 р. № 9рс-466/20 [12], у якому нагадала, що система судоустрою хоч і будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності, проте на практиці не завжди може співпадати з існуючим адміністративно-територіальним поділом держави. Зміна ж адміністративно-територіального устрою може бути лише підставою для перегляду чинної системи судоустрою. І далі Рада суддів України роз'яснила, що місцеві загальні суди продовжують здійснювати розгляд справ у межах раніше утворених районів і раніше визначеного адміністративно-територіального устрою [13; 5].

Отже, на сьогодні ми маємо прогалини у законодавстві, що стосується питань організації судоустрою, адже судова реформа відбувається в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи і їх необхідно проводити не порушуючи при цьому принципу судоустрою – територіальності.

Слід також розуміти, що загалом процедури утворення та ліквідації суду органічно пов'язані зі створенням та ліквідацією юридичної особи. У Рішенні Конституційного Суду України від 11 березня 2010 року № 7-рп/2010 (справа про фінансове забезпечення діяльності судів) визначено, що суди всіх юрисдикцій та рівнів є юридичними особами публічного права. Відповідно до частини першої статті 110 Цивільного кодексу України правом ліквідувати юридичну особу наділений суб'єкт її створення [14; 5]. Вказана позиція була також вказана і у рішенні Конституційного Суду України від 21 червня 2011 р. № 7-рп/2011 у справі за 76 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) в якій зазначено, що повноваження ліквідувати суди органічно пов'язані зі створенням юридичної особи [15; 11]. Із вище зазначеного можна зробити висновок, що Конституційний Суд України здійснюючи аналіз чинного законодавства на предмет відповідності його нормам Конституції України, однак, що стосується відповідності існуючого порядку утворення і ліквідації судів європейським стандартам правосуддя, на жаль, не досліджувалося.

**Висновки.** Зміни в Конституції України закріпили, що суди можуть утворюватися та ліквідуватися лише на підставі закону, а за Президентом України залишили повноваження з подання проекту закону. Таким чином, зменшивши вплив виконавчої влади на судову владу, виключивши із процесу Міністерство юстиції України замінивши його Вищою радою правосуддя. Використання такої підстави, як «оптимізація витатків державного бюджету» викликає певні зауваження, тому нами обґрунтовано пропозиція щодо виключення її із Закону України «Про судоустрій та статус суддів». На сьогодні ми маємо прогалини у законодавстві, що стосується питань організації судоустрою, адже судова реформа відбувається в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи і їх необхідно проводити не порушуючи при цьому принципу судоустрою – територіальності.

#### Список використаних джерел:

1. Вишневський М. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2019. 218 с.
2. Гриценко І., Погорелький М. Право на справедливий суд. *Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка*, 2012. № 91. С. 4-7.

3. Городовенко В. В. Принципи судової влади: монографія. Х.: Право, 2012. 448 с.
4. Хотинська-Нор О. З. Право на «суд, встановлений законом» як структурний елемент права на справедливий суд: український контекст. *Адвокат*, 2014. URL: <https://iadvocate.com.ua/pravo-na-sud-vstanovlenyj-zakonom-yak-strukturnyj-element-prava-na-spravedlyvyj-sud-ukrayinskyj-kontekst/>
5. Мусіяка В. Проблеми імплементації змін до Конституції України щодо правосуддя та статусу Конституційного Суду України. Центр Разумкова, 2017. 188 с.
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17#Text>
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016, № 28, ст.532.
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1996, № 30, ст. 141.
9. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016. № 1402-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 56.
10. Розбіжна думка судді Сергія Головатого у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Конституційний суд України, 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb02d710-20#Text>.
11. Калашник о. А. Правовий статус місцевих загальних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2016. 234 с. [http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4240/Diss\\_Kalashnik.PDF?sequence=4&isAllowed=y](http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4240/Diss_Kalashnik.PDF?sequence=4&isAllowed=y).
12. Лист головам місцевих та апеляційних загальних судів: Рада суддів України від 22.06.2020 р. № 9пс-466/20. URL: [https://court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/main\\_site/List\\_RSU\\_teritorialna\\_pidsudnist.pdf](https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/List_RSU_teritorialna_pidsudnist.pdf).
13. Студенников С. Створення нових районів викличе необхідність створення нових судів та передачі до них судових справ. *Судова влада України*. 2020. URL: <https://court.gov.ua/archive/973883>.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого господарського суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 130 Конституції України (справа про фінансове забезпечення діяльності судів) від 11 березня 2010 року № 7-рп/2010. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-10#Text>
15. 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): Окрема думка від 21.06.2011 № 7-рп/2011. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 6. 80 с.