

Нормативно-правове регулювання гарантій незалежності суддів адміністративних судів: основні проблеми та шляхи їх вирішення

В статті дається характеристика основних нормативно-правових актів, що закріплюють гарантії незалежності суддів адміністративних судів, проводиться аналіз їх змісту, визначаються основні недоліки та прорахунки, а також формулюються конкретні пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова. адміністративне судочинство, гарантії незалежності суддів, забезпечення незалежності суддів адміністративних судів; принцип незалежності суддів, суддя адміністративного суду, судова влада.

В статье дается характеристика основных нормативно-правовых актов, закрепляющих гарантии независимости судей административных судов, проводится анализ их содержания, определяются основные недостатки и просчеты, а также формулируются конкретные предложения по их устранению.

Ключевые слова. административное судопроизводство, гарантии независимости судей, обеспечение независимости судей административных судов, принцип независимости судей, судья административного суда, судебная власть.

Abstract. The paper describes the main regulations that reinforce the guarantees of independence of judges of administrative courts, the analysis of their content, identifies the main shortcomings and mistakes, and formulate concrete proposals to address them.

Keywords. administrative law, the guarantees of judicial independence, the independence of judges of administrative courts, the principle of judicial independence, judges of administrative courts, the judiciary.

Актуальність. Як свідчить аналіз наукової літератури, з усіх гарантій діяльності суддів адміністративних судів найбільш тривалу історію мають гарантії забезпечення незалежності суддів, що безпосередньо пов'язані з гарантіями незалежності адміністративного суду, судової влади та правосуддя в цілому. У загальному вигляді вони декларувались навіть у нормах радянського законодавства. Однак, науковці того часу давали їм невисоку оцінку зазначаючи, що «незалежність суддів і народних засідателів при розгляді судових справ не означає незалежності суду від політики партії та держави; суди зобов'язані проводити в життя таку політику» [1, с. 51].

Звісно, обмеження незалежності суддів такими жорсткими ідеологічними рамками явно не сприяло підвищенню рівня довіри громадськості до судового процесу, адже, як відомо, саме незалежність суддів є основним показником розвитку демократії в державі. Водночас, як справедливо зауважує В. Маляренко, «у радянські часи суди були більш незалежні, ніж сьогодні» [2, с. 7].

Дійсно, навіть виконуючи вказівки партійних інстанцій, вони все ж могли ігнорувати спроби вплинути на них з боку будь-яких інших організацій та окремих осіб. Більше того, існуючі на той час правила цензури значною мірою охороняли судову систему від необгрунтованої критики з боку ЗМІ.

На сьогодні науковий інтерес до аналізу гарантій реалізації принципу незалежності суддів не згас. Навпаки, створення в національній судовій системі відокремленої судової інстанції для вирішення скарг на дії та рішення органів публічного управління (адміністративного судочинства) надало цьому питанню нового змісту, підвищивши тим самим його актуальність і практичну значимість.

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. Божєєвим, Л.Є. Владимировим, С.І. Зарудним, В.Р. Завадським, О.Ф. Кістяківським, М.І. Клеандрова, А.Ф. Коні, В.І. Кононенка, О.М. Ларіна, І.В. Михайловським, М.М. Розіним, М.Д. Сергієвським, М.С. Строгович, С.М. Тригубовим, І.Я. Фойницьким 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 вітчизняних і міжнародних нормативно-правових актів, що визначають основні стандарти забезпечення незалежності суддів адміністративних судів, з'ясуванні їх недоліків і прогалин, а також обґрунтуванні можливих шляхів їх усунення.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні гарантії незалежності судової влади загалом і суддів адміністративних судів зокрема, досить детально прописані в чинному законодавстві. Основне нормативне вираження вони знайшли в ст. 126 Конституції України, що гарантує незалежність і недоторканність суддів та забороняє будь-який вплив на них, а також в ст. 129, згідно якої при здійсненні правосуддя судді є незалежними і підкоряються лише закону.

Як випливає з аналізу наведених статей, незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу, основоположним принципом організації та функціонування судів і професійної діяльності суддів. Крім того, вона виступає важливою гарантією формування внутрішнього переконання суддів, повного та об'єктивного розгляду матеріалів справи і винесення законного рішення.

Водночас, сам факт закріплення в Конституції принципу незалежності суддів, за відсутності чіткого механізму його забезпечення, є важливою, але недостатньою умовою розвитку адміністративного судочинства. Втілення в життя основних вимог цього принципу має забезпечуватись цілою низкою гарантій, реалізація яких виключала б не лише вплив на суддів, але й саму можливість здійснення такого впливу. На сьогодні такі гарантії знайшли своє закріплення в ряді нормативно-правових актів.

Так, наприклад, новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» гарантує суддям:

- 1) особливий порядок призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення суддів;
- 2) їх недоторканність та імунітет;
- 3) незмінюваність суддів;
- 4) визначений процесуальним законом порядок здійснення судочинства, таємницю ухвалення судового рішення;
- 5) заборону втручання у здійснення правосуддя;
- 6) відповідальність за неповагу до суду чи судді;
- 7) окремий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установлений законом;
- 8) належне матеріальне та соціальне забезпечення суддів;
- 9) функціонування органів суддівського самоврядування;

10) визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби правового захисту;

11) право судді на відставку (ч. 4 ст. 47) [3].

Більшість із перерахованих положень знайшли своє відображення в першій главі третього розділу Закону. Однак, окрім статей, що безпосередньо закріплюють гарантії реалізації повноважень судді, вказана глава містить лише одну статтю, присвячену посвідченню судді. Зважаючи на це, дещо некоректною, виглядає її назва, яка звучить наступним чином; «Загальні положення статусу судді». Зважаючи на зміст статей, які входять до аналізованої глави, більш доцільно було б назвати її «Гарантії реалізації повноважень судді». А оскільки таку ж думку висловила і більшість опитаних нами суддів (71 %) і фахівців у галузі права (69 %), вважаємо за доцільне внести зміни до третього розділу Закону. Зокрема, назву першої глави викласти в такій редакції: «Гарантії реалізації повноважень судді», а назву другої глави в такій редакції: «Загальні положення статусу судді». При цьому ст. 50 («Посвідчення судді») варто перенести з першої глави в другу, а ст. 52 («Незмінюваність судді»), навпаки, з другої глави – в першу.

Дотримання принципу незалежності суддів адміністративних судів гарантують також Закони України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про Вищу раду юстиції», Кодекс професійної етики суддів. Цей перелік можна ще довго продовжувати, але в ньому все одно буде відсутня згадка про основний нормативно-правовий акт, що регулює діяльність суддів адміністративних судів – КАСУ [4].

Дійсно, як свідчить проведений нами аналіз, КАСУ не містить прямої вказівки на необхідність дотримання принципу незалежності суддів під час відправлення правосуддя на відміну, наприклад, від КПК України, який присвятив даному принципу окрему норму (ст. 18 КПК). Подібне ставлення до гарантій незалежності суддів під час розробки та ухвалення КАСУ негативно сприймається опитаними нами респондентами. Зокрема, більш як 65 % суддів і 78 % фахівців у галузі права заявили, що відсутність згадки про гарантії незалежності суддів в КАСУ не дозволяє забезпечити абсолютну незалежність суддів адміністративних судів на практиці.

З метою виправлення такої ситуації пропонуємо внести наступні зміни до КАСУ.

По-перше, ч. 1 ст. 7 доповнити п. 8 наступного змісту: «8) незалежність суддів і підкорення їх тільки законам».

По-друге, перший розділ доповнити ст. 14-1 наступного змісту: «Стаття 14-1. Незалежність суддів і підкорення їх тільки законам. 1. При здійсненні правосуддя в адміністративних справах судді є незалежними від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання і підкоряються лише закону. Судді вирішують адміністративні справи на основі Конституції та законів України, в умовах, що виключають сторонній вплив на них. 2. Суддя не зобов'язаний давати жодних пояснень щодо суті адміністративних справ, які перебувають у його провадженні, крім випадків, установлених законом. 3. Втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя забороняється і тягне за собою відповідальність, установлену законом.»

Не залишилися осторонь проблеми забезпечення незалежності суддів адміністративних судів і міжнародні нормативно-правові акти, що свідчить про «інтернаціоналізацію стандартів незалежності суддів» [5, с. 16] та їх особливе значення для утвердження судової влади в Україні.

Так, наприклад, для гарантування незалежності суддів Радою Європи було хвалено цілу низку заяв і рекомендацій, у яких закріплено основні гарантії реалізації даного

принципу. З одного боку, вони базуються на судовій практиці Європейського Суду, а з іншого — враховують ефективність різноманітних правових систем європейського співтовариства.

Зокрема, про гарантії незалежності суддів йде мова в «Основних принципах незалежності судових органів», що були схвалені Генеральною асамблеєю ООН, Європейській хартії про статус суддів, Рекомендаціях Комітету міністрів державам-членам щодо незалежності, дієвості та ролі суддів та інших.

Аналіз змісту цих документів дає підстави стверджувати, що в сучасному міжнародному праві принцип незалежності суддів розглядається як основний елемент принципу незалежності судової влади та як невід'ємний атрибут діяльності суддів у демократичному суспільстві. При цьому стверджується, що будь-якому судді, наділеному повноваженнями вирішувати правові питання, має бути гарантована можливість робити це вільно від втручання з боку інших гілок державної влади, а також взагалі без будь-якого примусу, тиску чи впливу.

Дані положення мають особливе значення для розвитку адміністративного судочинства, адже вони передбачають оскарження в судовому порядку дій і рішень органів законодавчої і виконавчої влади, та й взагалі, будь-яких органів публічного управління. Представники інших гілок влади мають бути позбавлені будь-яких можливостей втручатися в дії суду, а суд, в свою чергу, не повинен діяти проти окремого громадянина в їх інтересах.

Отже, з наведеного вище випливає, що міжнародно-правовий аспект принципу незалежності суддів має досить складну структуру, яка, на думку П.Ф. Мартиненка, складається з наступних елементів:

1) суддівська незалежність, тобто незалежність судової системи в цілому від виконавчої та законодавчої гілок влади;

2) право особи на незалежний суд, а також право й обов'язок судді бути незалежним у процесі прийняття судових рішень;

3) фактична матеріальна та фінансова незалежність суду;

4) певні стандарти особистого статусу судді [6, с. 3].

При цьому реальність передбачених національним законодавством гарантій забезпечення незалежності суддів визначається виходячи з таких критеріїв:

1) раціональність судової незалежності;

2) рівень її гарантованості;

3) підстави та порядок призначення та підвищення на посаді суддів;

4) термін перебування їх на посаді;

5) недоторканність суддів;

6) їх незалежність всередині судової системи;

7) свобода судової влади від надмірного зовнішнього впливу;

8) роль суду у суспільстві та державі тощо [7, с. 79].

Якщо виходити з такого розуміння принципу незалежності суддів, то можна зробити висновок про недосконалість нового Закону «Про судоустрій і статус суддів», який не в повному обсязі враховує діючі міжнародні стандарти, що, в свою чергу, не дозволяє гарантувати абсолютну незалежність суддів адміністративних судів на практиці.

Зокрема, 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 [8], який зупинив дію його указу про припинення повноважень ВРУ та проведення дострокових виборів [9]. Невдовзі, Президент взагалі ліквідував цей суд, утворивши на його місці Центральний окружний та Лівобережний адміністративні суди м. Києва [10]. 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, нажалі, і новий Закон не позбавлений деяких недоліків і суперечностей, які на сьогодні можуть становити серйозну загрозу для незалежності суддів адміністративних судів.

Говорячи про гарантії незалежності суддів адміністративних судів, як основну передумову реального захисту прав та інтересів громадян у сфері публічно-правових відносин, необхідно також звернути увагу на той факт, що сама по собі незалежність не має абсолютного характеру. Це пояснюється, передусім, тим, що на її формування впливають не лише об'єктивні фактори (що були розглянуті нами вище), але також і ціла низка суб'єктивних чинників. Останні залежать від вольових орієнтацій судді, його переконань, свідомості, рівня його професійної підготовки тощо. Як справедливо з даного приводу зауважують деякі науковці, навіть при впливі на суддю можливе прийняття ним законного та обгрунтованого рішення. І, навпаки, за наявності гарантій, які забезпечують незалежність суддів, можливе прийняття ними неправосудного рішення [11, с. 27].

Даний недолік сучасного суддівського корпусу визнається і в середині самої судової системи. Зокрема, в одній із Постанов Пленуму ВСУ зазначається, що «суди та судді у своїй діяльності не завжди керуються виключно Конституцією та законами України, піддаються протиправному впливу посадових осіб органів державної влади, суб'єктів політичної діяльності, допускають безкарне втручання у вирішення судових справ, що завдає істотної шкоди демократичному конституційному ладу, правам і свободам громадян, інтересам суспільства та держави» [12].

Дійсно, яке б досконале не було законодавство, на ступінь незалежності суддів адміністративних судів завжди будуть впливати суб'єктивні фактори, обумовлені особистими якостями суддів та рівнем їх професійної свідомості. А тому, від суддів вимагається не лише справедливо, неупереджено та своєчасно розглядати та вирішувати адміністративні справи, але також і дотримуватись присяги судді, підвищувати авторитет

судової влади, суворо реагувати на будь-які факти незаконного впливу чи тиску на них, втручання в їх діяльність та інші протиправні посягання на правосуддя.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище можна зробити висновок, що гарантії незалежності суддів адміністративних судів спрямовані на створення не лише зовнішнього середовища, але також і внутрішнього стану суддів, за якого вони вирішуватимуть адміністративні справи керуючись вимогами матеріального та процесуального закону, професійною правосвідомістю та своєю совістю. Водночас, проведений нами аналіз тексту нового Закону «Про судоустрій і статус суддів» засвідчив, що він не в повному обсязі враховує вплив суб'єктивних факторів на формування суддівської незалежності (на відміну, наприклад, від Закону 2002 р., ч. 6 ст. 14 якого гарантувала суддям свободу неупередженого вирішення судових справ відповідно до їх внутрішнього переконання).

Звісно, таку позицію законодавця слід вважати неприйнятною й такою, що суттєво звужує зміст гарантій діяльності суддів адміністративних судів. Саме тому, всі зусилля науковців і практиків на сьогодні мають бути зосереджені на розробці пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення системи гарантій діяльності судової системи загалом, і незалежності адміністративного судочинства зокрема.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Семенов В. М. Суд и правосудие в СССР / В. М. Семенов. — М. : Юрид. лит., 1984. — 320 с.
2. У радянські часи суди були більш незалежні, ніж сьогодні. Бесіда з Головою Верховного Суду України В. Маляренком // Дзеркало тижня. — 2003. — 27 березня. — С. 6-8.
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № № 41-42, 43, 44-45. — Ст. 529.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35-36, № 37. — Ст. 446.
5. Городовенко В. В. Міжнародні стандарти незалежності суддів / В. В. Городовенко // Вісник Всеукраїнської незалежної асоціації суддів. — Київ : ВНСА. — 2005. — № 2. — С. 15-17.
6. Мартиненко П. «Право гаманця» і незалежність суду / П. Мартиненко // Юридичний вісник України. — 1998. — № 15. — 9-15 квітня. — С. 3-4.
7. Городовенко В. В. Проблеми незалежності судової влади : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Городовенко Віктор Валентинович. — Х. : Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого, 2006. — 196 с.
8. 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.
9. 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.
10. 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.
11. Гринюк В. О. Принцип незалежності суддів і підкорення їх тільки закону в кримінальному процесі України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.09 / Гринюк Володимир Олексійович. — К. : Київський національний університет ім. Т. Шевченка, 2004. — 228 с.
12. Про незалежність судової влади : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 13.06.2007. № 8.