

*Бенедик В. І.,
кандидат юридичних наук, завідувач наукового сектору
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

ГАРАНТІЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню гарантій незалежності суддів у адміністративному судочинстві. Для комплексного аналізу досліджені міжнародні стандарти незалежності суддів, досягнення вчених у визначенні поняття гарантій незалежності судді, їх можлива класифікація та нормативно правове закріплення в законодавстві України.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, гарантії незалежності, суд.

Постановка проблеми. Запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів має на меті гарантувати кожному громадянину право оскаржувати у суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що, у свою чергу, повинно забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною [24].

Серед засобів досягнення цієї мети важливе місце належить, зокрема, гарантіям незалежності суддів, як посадових осіб, які забезпечують здійснення правосуддя. Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, вказує: «Виконуючи суддівські функції, суддя відіграє основну роль у забезпеченні захисту прав людини та основоположних свобод. Незалежність судді є невід'ємним елементом верховенства права, необхідним для неупередженості суддів та функціонування судової системи» [21]. Із змісту Рекомендації також випливає, що незалежність судової влади забезпечує кожній особі право на справедливий суд і тому є не привілеєм суддів, а гарантією поваги до прав людини та основоположних свобод, що дає змогу кожній особі відчувати довіру до судової системи».

У вітчизняній науковій літературі досить широко висвітлюється питання нормативного закріплення принципу незалежності суддів та гарантій його дотримання. Зокрема можна відзначити праці Т.В. Галайденко, В.В. Городовенка, В.О. Гринюк, Л.М. Москвич, О.Б. Прокопенка, В.С. Смородинського та інших. Вказані автори розглядають гарантії незалежності суддів, як правило, в контексті правового статусу суддів, незалежності судової влади та судових органів. При цьому спеціальні комплексні дослідження гарантій незалежності суддів у адміністративному судочинстві відсутні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Враховуючи значення адміністративного процесу для забезпечення прав і свобод громадян, всебічне вивчення гарантій незалежності суддів у цьому процесі має важливе теоретичне і практичне значення.

Т.В. Галайденко пропонує під гарантіями незалежності суддів розуміти передбачені нормативно-правовими актами засо-

би мінімізації та усунення негативних зовнішніх та внутрішніх впливів на суддю під час відправлення правосуддя, спрямовані на забезпечення постановлення законного і обґрунтованого рішення відповідно до встановленої процедури [4, с. 30].

Аналіз теоретичних джерел та практики забезпечення незалежності суддів дозволяє виділити загальні (суспільні, політичні, економічні) та спеціальні (юридичні) гарантії незалежності суддів [10, с. 28]. Останні, у свою чергу, поділяються на фінансові, організаційно-правові, процесуальні та морально-етичні.

Загальні гарантії діяльності суддів визначаються рівнем розвитку всіх сфер суспільного та державного ладу країни, авторитетом судової влади у суспільстві та державі, станом прав і свобод людини і громадянина, і особливо можливістю звернення до суду за захистом своїх законних прав і свобод, та іншими чинниками.

Спеціальні правові гарантії діяльності суддів – це система нормативно-правових та організаційно-правових способів і засобів забезпечення здійснення суддями своїх прав і обов'язків. Без існування комплексу спеціальних юридичних гарантій діяльності суддів принцип їх незалежності залишається декларативним. Під спеціальними правовими гарантіями прийнято розуміти наявність комплексної законодавчої бази, що визначає правовий статус суддів і судової системи в цілому. Тобто правові норми, що забезпечують незалежність суддів у здійсненні правосуддя, мають об'єктивізуватися у цілісній і завершеній системі конституційних, законодавчих і підзаконних діючих нормативно-правових актів [8, с. 56].

Слід зазначити, що проблема незалежності суддів є однією з найскладніших при здійсненні правосуддя. Результатом прагнення встановити певні гарантії незалежності суддів стало прийняття таких важливих міжнародних документів, як «Основні принципи незалежності судових органів», схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року [26], Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Про незалежність, дієвість та роль суддів» № К (94) 12 від 13 жовтня 1994 року [19], Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя № К (81) 7 від 14 травня 1981 року [24], Європейської хартії про закон щодо статусу суддів [17] та Пояснювального меморандуму до Європейської хартії про статус суддів, прийнятих учасниками багатосторонньої зустрічі про статус суддів у Європі під егідою Ради Європи 8–10 липня 1998 року [14], Бангалорські принципи діяльності судді, схвалені на основі Резолюції Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року [1].

Значну увагу питанням незалежності суддів приділяє Міжнародна асоціація суддів, створена в 1953 р. у місті Зальцбурзі (Австрія) в якості професійної неополітичної неурядової організації, що об'єднує національні асоціації суддів. Ініціаторами

створення МАС були судді європейських держав (штаб-квартира в Римі). Статутом (Конституцією МАС) жорстко встановлено, що асоціація не має політичного або профспілкового характеру. Її звичайними членами є: національні асоціації або їх тимчасові комітети, котрі підписали Статут 6 вересня 1953 року; національні асоціації або національні представництва групи, прийняті до складу МАС за рішенням Центральної Ради. У результаті її діяльності була прийнята низка документів рекомендаційного характеру, спрямованих на удосконалення національних стандартів незалежності суддів. До них, зокрема, відносяться такі акти: Загальна (універсальна) хартія суддів, схвалена членами МАС як основних норм (1999 рік); Висновки «Відповідальність суддів» (Туніс, 24–25 жовтня 1980 року) [2, с. 39–40]; Висновки «Контроль діяльності та поведінки суддів: концепція; хто здійснює контроль; право на захист, незалежність суддів» (Дублін 12–16 липня 1987 року) [13, с. 48–49]; Висновки «Призначення та роль голів судів» (Мадрид, 23–27 вересня 2001 року) [16, с. 72]; Висновки «Правила етичної поведінки суддів, їх застосування та додержання» (Валь-де-Браво, Мексика, 31 жовтня – 4 листопада 2004 року) [15, с. 74].

У рамках Ради Європи у 2000 році для забезпечення ефективності правосуддя у державах-членах Організації був створений дорадчий орган Консультативна Рада європейських суддів, одним із завдань якої також виступає забезпечення незалежності суддів.

Серед важливих документів, прийнятих цим органом, можна назвати: Висновок № 1 (2001 рік) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи «Про стандарти незалежності судових органів та незмінності суддів» [21]; Висновок № 3 (2002 рік) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи «Про принципи та правила, що регулюють професійну поведінку суддів і етичні норми, несумісні з посадою поведінку та неупередженість» [27, с. 130–148].

Питання встановлення і реалізації гарантій незалежності суддів також знаходяться у фокусі уваги Європейської асоціації суддів та розробленої нею «Хартії суддів Європи» від 17 листопада 1999 року [7, с. 35–39].

Вказані міжнародні акти визначають такі гарантії реалізації принципу незалежності суддів як носіїв судової влади: судді є незалежними від виконавчих і законодавчих органів держави; є неприпустимим неправомірне чи несанкціоноване втручання у процес правосуддя, і судові рішення, винесені суддями, не підлягають перегляду (ця гарантія не перешкоджає здійснюваному відповідно до закону судовому перегляду чи пом'якшенню вироків, винесених судовими органами); у процесі прийняття рішень судді є незалежними від своїх колег по суду та вищих посадових осіб; жодна ієрархічна структура суддівства і жодна різниця у ранзі чи класі суддів ніяким чином не можуть ставати на перешкоді праву судді на вільне винесення вироку; судді, як і інші громадяни, користуються свободою слова, врівноваження, асоціацій та зборів; однак, керуючись такими правами, судді повинні завжди поводитись таким чином, щоб забезпечити повагу до своєї посади і зберегти неупередженість і незалежність; особи, відібрані для судових посад, повинні мати високі моральні якості і здібності, а також відповідну підбору кваліфікацію в галузі права; будь-який метод підбору суддів мусить запобігати призначенню суддів за неправомірними мотивами; грошова винагорода суддів повинна бути гарантована законом і відповідати гідності їхньої професії та тягарю відповідальності; судді, яких обирають чи призначають, мають гарантований

термін повноважень до обов'язкового виходу на пенсію чи завершення строку повноважень там, де це встановлено; підвищення на посаді суддів, де є така система, слід здійснювати на основі об'єктивних факторів, зокрема здібностей, моральних якостей і досвіду; судді зобов'язані зберігати професійну таємницю щодо своєї роботи та конфіденційної інформації, отриманої в ході виконання ними своїх обов'язків, за винятком відкритих судових розглядів, і їх не можна примушувати давати свідчення з цих питань; без шкоди для якоїсь дисциплінарної процедури чи якогось права на апеляцію або компенсацію з боку держави відповідно до національних законів суддям слід користуватися особистим імунітетом від судового переслідування за фінансову шкоду, спричинену в результаті хибних дій чи упущень, які мали місце при здійсненні ними своїх судових функцій; звинувачення або скарга, що надійшли на суддю в ході виконання ним своїх судових і професійних обов'язків, повинні бути невідкладно і безсторонньо розглянуті згідно з відповідною процедурою, суддя має право на відповідь і справедливий розгляд; судді можуть бути тимчасово усунуті від посади або звільнені тільки з причин їх нездатності виконувати свої обов'язки, чи поведінки, невідповідної до посади, яку вони займають.

Сформульовані на міжнародному рівні гарантії незалежності суддів, з одного боку, відображають здобутки кращих практик конституційного закріплення статусу суддів у демократичних країнах, і з іншого – слугують орієнтиром для удосконалення національного законодавства у цій сфері та приведення його у відповідність до таких стандартів.

Законодавство України щодо встановлення і забезпечення гарантій незалежності суддів розвивається із урахуванням більшості положень вказаних міжнародних документів. Так, організаційні гарантії незалежності суддів передбачаються ст. 126 Конституції України та законом України «Про судоустрій та статус суддів». Цікавим із точки зору змістовного наповнення принципу незалежності суддів є Рішення Конституційного суду України у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу від 01.12.2004 року. Так, у резолютивній частині Рішення вказано, що положення ч. 1 ст. 126 Конституції України «незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України» у взаємозв'язку з іншими положеннями розділу VIII Основного Закону України слід розуміти так: «незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу. Вона є конституційним принципом організації та функціонування судів, а також професійної діяльності суддів, які при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону...». Не допускається зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів у разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів.

Відповідно до ч. 4 ст. 48 Закону «Про судоустрій і статус суддів» незалежність суддів забезпечується: особливим порядком його призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення; недоторканністю та імунітетом судді; незмінністю судді; порядком здійснення судочинства, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення; заборонаю втручання у здійснення правосуддя; відповідальністю за неповагу до суду чи судді; окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом; належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді; функціонуванням органів суддівського самоврядування; визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна,

а також іншими засобами їх правового захисту; правом судді на відставку [22].

Крім того, суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Правосуддя здійснюється на основі Конституції і законів України, керуючись при цьому принципом верховенства права. Втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя забороняється і тягне за собою відповідальність, установлену законом. Суддя не зобов'язаний давати жодних пояснень щодо суті справ, які перебувають у його провадженні, крім випадків, установлених законом. У випадку втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя він зобов'язаний звернутися з повідомленням до органів суддівського самоврядування та правоохоронних органів (частина 1, 2, 3 ст. 48 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів»).

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, а також фізичні і юридичні особи та їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність судді і не посягати на неї. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу визначених Конституцією України гарантій незалежності судді (частина 5, 6 ст. 48 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів»).

Процесуальні гарантії незалежності судді в адміністративному судочинстві знаходять свій прояв у процесуальному режимі внутрішньо судових відносин складу суду, що розглядає справу, відносинах із учасниками судової справи, вищестоящими судовими органами, всіма організаціями, посадовими особами і громадянами, який унеможливорює втручання у діяльність судді при здійсненні правосуддя.

Однією з таких гарантій є виключення сумнівів щодо зацікавленості судді у вирішенні спору певним чином. Відповідно до ч. 3 ст. 15 КАС визначення судді або колеги суддів для розгляду конкретної справи здійснюється автоматизованою системою документообігу суду під час реєстрації відповідних документів за принципом вірогідності, який враховує кількість справ, що перебувають на розгляді у суддів, заборону брати участь у перегляді рішень для судді, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання, перебування суддів у відпустці, на лікарняному, у відраженні та закінчення терміну повноважень. Крім того, в статті 28 КАС вирішено питання про недопустимість повторної участі судді у розгляді адміністративної справи.

Незалежність суддів і підкорення їх лише закону виявляється у передбаченому порядку прийняття рішень та інших судових актів, праві судді, не згодного з рішенням більшості, на викладення своєї окремої думки (ст. 25 КАС).

Відповідно до частини 1, 2 ст. 160 КАС суд приймає постанову іменем України негайно після закінчення судового розгляду. Постанова приймається, складається і підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу. Під час ухвалення судового рішення ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу. Під час перебування в нарадчій кімнаті суддя не має права розглядати інші судові справи. Судді не мають права розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті (ч. 1, 2, 3 ст. 154 КАС). Згідно зі ст. 86 КАС суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Жодні докази не мають для суду наперед встановленої сили. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок

доказів у їх сукупності. Проявом принципу незалежності суддів є їх незалежність від вищестоящих судів. При здійсненні вищестоящими судами функцій судового контролю вони не вправі втручатися у розгляд конкретних справ. Крім того, поки рішення зберігає законну силу, не можна піддавати сумніву його правосудність. Скасування в установленому порядку судових рішень не може бути підставою для притягнення судді до відповідальності, оскільки суддя діяв добросовісно за внутрішнім переконанням.

Отже, як видно, на законодавчому рівні в Україні враховані, імplementовані більшість із міжнародних (встановлених як на універсальному, так і міжнародному рівнях) стандартів гарантування незалежності суддів в адміністративному процесі. Проте на практиці розглянуті гарантії досить часто ігноруються та порушуються, що відповідно зумовлює неможливість досягнення стану реальної незалежності суддів.

Література:

1. Бангалорські принципи поведінки суддів: Резолюція № 2006/23 Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К: Поліграф-експрес, 2008 – С. 28–35.
2. Відповідальність суддів: Висновки першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів, 1980 рік // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К: Поліграф-експрес, 2008 – С. 39–40.
3. Вознюк В.І. Міжнародні стандарти незалежності суддів. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.asu.od.ua/ua/publications/mkons/voznjuk/>.
4. Галайденко Т.В. До питання розмежування категорій «принцип незалежності суддів» та «гарантії його реалізації» / Т.В. Галайденко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 3. – С. 28–40.
5. Городовенко В.В. Принципи судової влади: монографія / В.В. Городовенко. – Х: Право, 2012. – 448 с.
6. Гринюк В.О. Принцип незалежності суддів і підкорення їх тільки закону в кримінальному процесі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2004. – 18 с.
7. Загальна (Універсальна) хартія судді, схвалена Міжнародною асоціацією суддів 17 листопада 1999 року // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К: Поліграф-експрес, 2008 – С. 35–39.
8. Карпечкін П.Ф. Правові та етичні гарантії забезпечення незалежності суддів загальної юрисдикції в Україні // Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів : Матеріали міжнар. наук.-практ. семінару, 30–31 берез. 2005 р.; м. Харків / Редкол. : В.В. Сташис (голов. ред.) та ін. – Х. : К. : ЦНТ «Гопак», 2006. – 170 с. – С. 88–97.
9. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
10. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 1998. – 416 с.
11. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Москвич Л.М. Організаційно-правові проблеми статусу суддів: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Л.М. Москвич; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 224.
13. Нагляд за поведінкою суддів: концепція, хто наглядає, право на захист (і права людини), незалежність суддів: Висновки першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів, 1987 рік // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К: Поліграф-експрес, 2008 – С. 48–49.
14. Пояснювальна записка до Європейської хартії про статус суддів (Модельний кодекс): Пояснювальна записка Ради Європи від 10.07.1998 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_a46.
15. Правила етичної поведінки суддів, їх застосування та дотримання: Висновки першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів

- 2004 рік // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К: Поліграф-експрес, 2008 – 74 с.
16. Призначення і роль голів судів: Висновки першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів 2001 рік // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К: Поліграф-експрес, 2008 – 72 с.
 17. Про Закон «Про статус суддів»: Європейська хартія Ради Європи; від 10.07.1998. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_236.
 18. Прокопенко О.Б. Право на справедливий суд: концептуальний аналіз і практика реалізації: Монографія / О.Б. Прокопенко. – Харків: Видавництво «ФІНН», 2011. – 248 с.
 19. Про незалежність, дієвість та роль суддів: Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (94) 12 // Вісник Верховного Суду України. – 1997. – № 4 (6). – 10 с., 11 с.
 20. Про незалежність, ефективність та обов'язки: Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів № CM/Rec (2010) 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.
 21. Про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів: Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a52.
 22. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010р. № 2453-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
 23. Смородинський В.С. Судова влада в Україні (загальнотеоретичні проблеми). – Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Х., 2001. – 170 с.
 24. Стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя: Рекомендація R (81) 7 Комітету Міністрів державам-членам від 14.05.1981 № R (81) 7 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_133.
 25. Хворостянкіна А.В. Європейські стандарти адміністративного процесу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua>.
 26. Основні принципи незалежності судових органів: резолюції 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_201.
 27. Про принципи та правила, що регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, етичні норми, несумісну з посадою поведінку та неупередженість: Висновок № 3 (2002) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К: Поліграф-експрес, 2008 – С.130–148.

Бенедик В. И. Гаранții незалежності судей в адміністративному судопроизводстві

Аннотация. Стаття посвящена дослідженню гарантій незалежності судей в адміністративному судопроизводстві. Для комплексного аналізу досліджені міжнародні стандарти гарантування незалежності судей, досягнення учених в определении понятія гарантій незалежності судьи, их возможная класифікація и нормативно правовое закрєплення в законодательстві України.

Ключевые слова: адміністративний процес, адміністративне судопроизводство, гарантій незалежності, суд.

Benedyk V. Guarantees of independence of judges in administrative proceeding

Summary. This article is devoted to investigation of guarantees of independence of judges in administrative proceedings. For a comprehensive analysis international standards guaranteeing independence of judges, achievements of scientists in definition of guarantees concept, their possible classification and regulations enshrined in legislation of Ukraine were studied.

Key words: administrative procedure, administrative proceedings, independence guarantee, court.