

## ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, доцента Манжули Андрія Анатолійовича на дисертаційне дослідження Чемодурової Наталії Олександрівни „Адміністративно-правові засади реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві”, поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

**Актуальність теми дисертаційного дослідження.** Незалежність судової влади, її рівність із законодавчою та виконавчою, є невід’ємними ознаками правової держави, в якій кожен має право на судовий захист своїх прав і свобод. Незалежність суддів встановлена в Україні як конституційний принцип організації та функціонування судів з метою забезпечення права осіб на такий захист. Недоторканість суддів є одним із елементів статусу суддів та носить публічно-правове призначення - забезпечити здійснення правосуддя незалежним, неупередженим і справедливим судом. Реалізація правових гарантій здійснення правосуддя є необхідною передумовою незалежного виконання судом своїх конституційних функцій із забезпечення дії принципу верховенства права, захисту прав і свобод людини та громадянина, утвердження і забезпечення яких є головним обов’язком держави (статті 3, 8, 55 Конституції України).

Незалежність суддів - це один із фундаментальних принципів правової держави. Але слід наголосити, що вони не забезпечують такого рівня самостійності цієї гілки влади, який відповідав би природі демократичної і правової держави. Судово-правова реформа, заклала передумови становлення судової влади як самостійної гілки державної влади, незважаючи на позитивні здобутки на цьому шляху, не досягла своєї мети — створення незалежного, безстороннього та справедливого суду.

Нагальна необхідність дослідження адміністративно-правових засад реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві вимагає удосконалення законодавства, визначення гарантій незалежності суддів адміністративних судів, удосконалення адміністративно-правового регулювання гарантій незалежності суддів адміністративних судів, що неможливо без проведення комплексного наукового дослідження. Саме тому обрана тема дисертації Чемодурової Н.О. є актуальною та своєчасною, оскільки відповідає вимогам часу та змісту правової реформи, має теоретичне та практичне значення.

Тема дисертації узгоджується із основним завданням здійснення судово-правової реформи в Україні, а також спрямована на реалізацію Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, а також Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки. Дисертація виконана згідно з планом науково-дослідницької роботи кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» (номер державної реєстрації 0107U008696).

**Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Основні наукові положення, висновки і рекомендації, викладені у дисертації, є теоретично обґрунтованими, що забезпечується застосуванням раціональної сукупності сучасних загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання. Методологічним підґрунтям дисертаційного дослідження слугував системний аналіз, який визначив основну ідею дослідження специфіки реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві.

Використання окремих методів дозволило сформулювати та поглибити понятійний апарат, що використовується в дослідженні, встановити логічні зв'язки між елементами, з'ясувати структуру явища, що досліджується, сформулювати принципи, проаналізувати зарубіжний досвід доктринального дослідження у відповідній сфері відносин та нормативного закріплення його результатів, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного та формулювання перспективного законодавства тощо.

Цілком логічною виглядає структура викладення матеріалу у дисертаційній роботі. Її перший розділ присвячений розкриттю змісту принципу незалежності суддів адміністративних судів, висвітленню рівнів незалежності суддів адміністративних судів, проаналізовано генезис розвитку адміністративно-правового регулювання принципу незалежності суддів адміністративних судів. У другому розділі розкрито ознаки та функції гарантій незалежності суддів адміністративних судів, з виділенням системи гарантій незалежності суддів адміністративних судів та відповідної класифікації. У третьому розділі визначено специфіку формування суддівського корпусу, виділено основні напрями реформування, сформульовано шляхи підвищення ролі та значення незмінюваності суддів у забезпеченні їх незалежності, розкрито суддівський імунітет з виділенням його ролі у забезпеченні незалежності суддів.

Така структура дозволила дисертантові охопити предмет дослідження та сформулювати рекомендації щодо вдосконалення доктринальних положень та чинного законодавстві щодо врегулювання питань у реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві на сучасному етапі державотворчих та правотворчих процесів.

**Достовірність та наукова новизна одержаних результатів.** Достовірність одержаних результатів досягнута здобувачем завдяки використанню значного масиву вітчизняної та зарубіжної наукової,

нормативної та публіцистичної літератури. При цьому враховані праці фахівців у галузі конституційного права, адміністративного права, адміністративного судочинства та інших галузевих правових наук, у тому числі й концепції зарубіжних учених. Акцентовано увагу на дослідженні положень чинного вітчизняного законодавства. Дисертантом враховано провозастосовчу практику у цій сфері. Такий підхід дозволив проаналізувати актуальні питання вітчизняної адміністративно-правової доктрини щодо реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві, з'ясувати реальний потенціал таких заходів, визначити специфіку та проблеми застосування в діяльності останніх, окреслити можливі моделі нормативного закріплення оновлених засад їх застосування на майбутнє у процесі реформування системи адміністративного судочинства.

Зважаючи на це, можна констатувати, що достовірність отриманих висновків та обґрунтованість запропонованих пропозицій і рекомендацій визначається правильно обраним методологічним підходом до здійсненого дослідження, достатнім використанням наукового, нормативного матеріалу. Звертає на себе увагу також намагання здобувача працювати на різних рівнях наукового дослідження – від фундаментального до науково-прикладного. Кількість та якість використаних матеріалів, докладність їх аналізу створює передумови для забезпечення достатнього рівня достовірності й обґрунтованості дисертаційної роботи. Такий підхід дозволив дисертанту проаналізувати ключові аспекти зазначеної проблеми, розв'язання яких має важливе теоретичне і практичне значення, і які, на жаль, до цього часу залишаються малодослідженими, а також сформулювати низку корисних з наукової та практичної точки зору висновків та пропозицій.

**Наукова новизна результатів дисертації** полягає в тому, що запропонована робота є однією із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці роботою комплексного характеру, в якій досліджено питання

реалізації принципу незалежності суддів. До цього часу відповідні питання лише фрагментарно досліджувалися на доктринальному рівні. Оцінюючи наукову новизну основних положень, висновків і рекомендацій. Слід відзначити, що у роботі порушені раніше недостатньо розроблені наукові та практичні завдання, розв'язання яких дозволило отримати результати теоретико-прикладного характеру.

У вступі дисертації обґрунтована актуальність теми дослідження, зв'язок з науковими програмами, планами, темами, визначені його мета і завдання, об'єкт, предмет, методи дослідження, аргументовані наукова новизна та практичне значення одержаних результатів (с. 4-12).

Логічним є першочергове дослідження теоретичних питань: з'ясування сутності принципу незалежності суддів адміністративних судів (с.13-37), що дало можливість виділити відповідну дефініцію. Таке визначення може бути використане як основа для вдосконалення існуючих визначень принципу незалежності суддів у цілому (с. 36).

Автором виділено часові і просторові межі принципу незалежності суддів адміністративних судів. Наголошено, що при визначенні перших, необхідно враховувати той факт, що принцип незалежності суддів адміністративних судів, будучи категорією сутнісного порядку, впливає на зміст не тільки чинних, але й майбутніх норм. При прийнятті нових та внесенні змін до існуючих нормативно-правових актів, що тим чи іншим чином торкаються функціонування адміністративних судів чи процедури розгляду адміністративних справ, суб'єкти правотворчості в обов'язковому порядку враховують вимоги принципу незалежності суддів адміністративних судів (с. 35).

Здобувач, на підставі аналізу відповідних наукових підходів, виділив два рівні суддівської незалежності – зовнішній та внутрішній. Зовнішній рівень суддівської незалежності дисертантом визначено рівнем захищеності

адміністративного суду від будь-яких зовнішніх факторів: судова влада має бути незалежною від інших гілок державної влади; незалежність від суспільно-політичної обстановки в державі; захист від незаконного втручання в роботу суддів; соціально-економічна незалежність судової гілки влади (с. 39-48). До внутрішнього рівня суддівської незалежності дисертантом віднесено: незалежність адміністративного суду як самостійної ланки судової системи; незалежність суддів таких судів від інших представників судової влади; сумлінне виконання суддями своїх професійних обов'язків, дотримання ними моральних та етичних основ суддівської діяльності (с. 48-56).

Важливого значення для комплексного дослідження відіграв проведений аналіз історичних передумов незмінюваності суддів, зарубіжних моделей та міжнародних стандартів реалізації даного принципу, а також підходи вітчизняних науковців, суддів та політиків до визначення найбільш оптимальної моделі незмінюваності вітчизняних суддів (с. 153).

Дисертант цілком слушно приділяє увагу щодо особливостей притягнення суддів до різних видів відповідальності. На основі цього, проаналізувавши міжнародно-правові акти, обгрунтовані в літературі погляди науковців, судів та політиків, а також узагальнивши результати проведеного анкетування, виділено кілька ключових проблем, які, на думку автора, потребують першочергового вирішення (с. 159). Виділено відмінності між дисциплінарним провадженням і провадженням в справах про адміністративні правопорушення, які можуть негативно вплинути на гарантії суддівської незалежності (с. 165).

Заслуговують на увагу виділені під час аналізу аспекти, які обов'язково необхідно врахувати під час реформування інституту адміністративної відповідальності суддів: необхідність часткової трансформації адміністративної відповідальності суддів у дисциплінарну (с. 169); суддям на

законодавчому рівні має бути гарантовано імунітет від застосування деяких заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення (с. 172); необхідність поширення меж суддівського імунітету на деякі адміністративні стягнення (с. 173); необхідність поширення меж суддівського імунітету на деякі елементи процедури адміністративно-деліктного провадження (с. 174).

Зроблено наголос, що сьогодні інститут цивільної відповідальності суддів не в повній мірі відповідає міжнародним стандартам, а тому потребує реформування. При цьому особливу увагу дисертант звертає на двох принципових питаннях, одне з яких розширює межі суддівського імунітету від цивільної відповідальності, а інше, навпаки, її обмежує (с. 177).

**Наукове та практичне значення представленої дисертації** полягає у тому, що це одне із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексне монографічне дослідження, у якому з урахуванням положень чинного законодавства, міжнародно-правових стандартів і правозастосовної практики здійснено комплексний аналіз принципу незалежності суддів адміністративних судів, визначено прогалини та протиріччя адміністративно-правового регулювання гарантій його забезпечення, а також зроблено спробу обґрунтувати шляхи їх усунення.

**Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Наукові положення, висновки, пропозиції та рекомендації, що сформульовані у дисертації, достатньо повно викладені у авторефераті, 12 наукових публікаціях, 7 з яких статті – опубліковані у наукових фахових виданнях, та 5 – тези доповідей на науково-практичних конференціях (с. 12).

Основні положення, висновки і рекомендації, що містяться у дисертації, повністю відображені в авторефераті.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Оцінюючи позитивно рецензовану роботу, необхідно вказати на наявність певних недостатньо аргументованих положень, дискусійних моментів і зауважень.

1. На сторінці 152 автор наголошує: «Саме адміністративні суди уповноважені розглядати скарги на дії та рішення органів публічного управління, їх посадових і службових осіб (в тому числі Президента України, ВРУ, народних депутатів України, політичних партій тощо). Саме тому, ступінь їх неупередженості та об'єктивності при розгляді таких справ завжди перебуватиме в залежності від політичного курсу, якого дотримуються органи, що залучені до процедури формування суддівського корпусу». Дане твердження порушує ст. 54 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». На нашу думку, залишається незрозумілою позиція автора з цього приводу, а також думка відносно залежності від політичного курсу суддів.

2. На думку автора: «за вчинення адміністративних правопорушень до суддів мають застосовуватись лише такі стягнення, як попередження, догана та сувора догана» (с. 171).

Статтею 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено попередження, штраф, штрафні бали, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт тощо.

Потребує пояснення думка автора стосовно застосування до суддів лише вказаних ним стягнень.

3. Розкриваючи завдання принципу незалежності суддів (с. 33), дисертант поділяє їх на дві групи: загальні та спеціальні (конкретні). Так,

перелічуючи напрями реалізації цих двох груп автор не враховує таких важливих завдань, як дотримання прозорості, публічності, гуманізму в діяльності суддів адміністративних судів.

4. На нашу думку, розкриваючи питання генезису розвитку адміністративно-правового регулювання принципу незалежності суддів (підврозділ 1.3), слід було звернутися до світового досвіду розвитку принципу незалежності суддів.

5. Формуючи пропозиції щодо вдосконалення шляхів формування суддівського корпусу, дисертантом запропоновано обмежити право Президента України на звільнення з посади суддів як таке, що становить загрозу незалежності суддів (с. 133), а згодом, запропоновано наділити Президента України правом приймати на посаду суддів: «Зважаючи на те, що згідно даного Проекту остаточне рішення (хоча й формальне) про призначення на посаду судді приймає Президент України, логічно було б наділити його правом приймати таке ж рішення і про звільнення з посади судді.» (с. 136). У зв'язку з цим стає незрозумілою позиція автора щодо реформування порядку призначення та звільнення суддів на посади.

Разом із тим висловлені зауваження, насамперед, характеризують складність проблеми, що досліджується, вони істотно не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Чемодурової Наталії Олександрівни.

## **ВИСНОВОК**

Дисертаційне дослідження „Адміністративно-правові засади реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві” є самостійною завершеною науково-дослідною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що представляють собою низку нових для адміністративно-правової доктрини положень, розв'язують нове завдання, а також рекомендації щодо удосконалення нормативних засад реалізації

принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві. Дисертація відповідає вимогам, що висуваються до відповідного різновиду наукових робіт згідно Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.08.2013 року № 567, а її автор – Чемодурова Наталія Олександрівна – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право».

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, доцент



А.А. Манжула

Підпис засвідчую:

заступник директора



Троцько О.В.

