

**ВІДКРИТИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ РОЗВИТКУ
ЛЮДИНИ «УКРАЇНА»**

На правах рукопису

ЧЕМОДУРОВА НАТАЛІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 342.56:342.7

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Науковий керівник:
Сербин Руслан Андрійович,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

Київ–2016

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	4
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ	
ДОСЛІДЖЕННЯ ПРИНЦИПУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ	
.....	14
1.1. Поняття та зміст принципу незалежності суддів адміністративних судів..	14
1.2. Рівні незалежності суддів адміністративних судів.....	39
1.3. Адміністративно-правове регулювання принципу незалежності суддів адміністративних судів.....	59
Висновки до розділу1.....	75
РОЗДІЛ 2 ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ.....	
.....	79
2.1. Поняття, ознаки та функції гарантій незалежності суддів адміністративних судів.....	79
2.2. Система гарантій незалежності суддів адміністративних судів.....	91
2.3. Класифікація гарантій незалежності суддів адміністративних судів.....	102
Висновки до розділу 2.....	114
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ.....	
.....	119
3.1. Формування суддівського корпусу: поняття, зміст та основні напрями реформування.....	119
3.2. Підвищення ролі та значення незмінюваності суддів у забезпеченні їх незалежності.....	143
3.3. Суддівський імунітет та його роль у забезпечення незалежності суддів адміністративних судів.....	158

Висновки до розділу 3.....	186
ВИСНОВКИ.....	190
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	198
ДОДАТКИ.....	223

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- ВАСУ – Вищий адміністративний суд України;
- ВККСУ – Вища кваліфікаційна комісія суддів України;
- ВРУ – Верховна Рада України;
- ВРЮ – Вища рада юстиції України;
- ВСУ – Верховний Суд України;
- ДСА – Державна судова адміністрація України;
- КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України;
- КМУ – Кабінет Міністрів України;
- КПК – Кримінальний процесуальний кодекс України;
- КСУ – Конституційний суд України;
- КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- ЦКУ – Цивільний кодекс України.

ВСТУП

Актуальність теми. Із прийняттям нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у частині правосуддя було внесено також низку змін і до Конституції України. Ці кроки ознаменували початок судово-правової реформи в межах виконання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань у сфері забезпечення реального втілення демократичних стандартів судового захисту прав і свобод громадян, передусім у їх взаємовідносинах з органами публічного управління. Водночас численні суперечки, що супроводжували процес ухвалення зазначених законів, а також труднощі, які виникають на початкових етапах їх реалізації, наочно демонструють усю глибину та серйозність кризи національної системи правосуддя, реформування якої вимагає вжиття більш рішучих і радикальних заходів. Так, за межами судової реформи залишилися питання, розв'язання яких очікувала широка громадськість. По-перше, яким обсягом повноважень мають бути наділені судді, щоб об'єктивно та неупереджено розглядати, а за необхідності, скасовувати рішення інших гілок державної влади, не посягаючи при цьому на принцип розподілу влади. По-друге, яким обсягом повноважень мають бути наділені інші гілки влади при вирішенні питань кадрового, матеріально-технічного, організаційного та іншого забезпечення судової гілки влади, щоб забезпечити реальний рівень її незалежності. По-третє, ужиття яких заходів дозволить убезпечити суддів від політичного впливу і тиску під час розгляду та вирішення справ, однією зі сторін в яких виступають представники вищих органів державної влади. По-четверте, ужиття яких заходів дозволить забезпечити виконання судових рішень, прийнятих не на користь влади.

Необхідність вирішення зазначених питань, насамперед, зумовлена тим, що роль суддів у демократичних країнах полягає не лише в покаранні громадян за адміністративні й кримінальні правопорушення, розв'язання цивільних і господарських спорів, а й у відстоюванні інтересів суспільства щодо

принципових політичних питань та захисту інтересів громадян у їх взаємовідносинах із суб'єктами публічного управління. Проте національна судова система на сьогодні не повною мірою відповідає зазначеним вимогам. Адміністративні суди, створення яких розпочалось ще 15 років тому, не виправдали покладені на них очікування. Їх діяльність і прийняті рішення досить часто є предметом критики, що негативно впливає на їх авторитет та рівень довіри до них громадськості. Наведені вище обставини зумовлюють розроблення та запровадження заходів щодо подальшого реформування не лише організаційних засад функціонування системи адміністративних судів і зміцнення гарантій незалежності суддів адміністративних судів.

Крім суто практичної цінності, обрана тема становить значний науково-теоретичний інтерес. Річ у тім, що до сьогодні проблеми реалізації принципу незалежності суддів саме в адміністративному судочинстві не були предметом комплексного наукового аналізу. З одного боку, адміністративно-правовий статус суддів адміністративних судів та адміністративно-правове регулювання їх діяльності досліджували такі науковці, як В.Б. Авер'янов, В.О. Басс, В.М. Бевзенко, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.Л. Борко, І.Л. Бородін, В.В. Галуцько, Ю.В. Гаруст, Ю.В. Георгієвський, І.П. Голосніченко, О.Ю. Дрозд, М.П. Запорожець, Л.В. Коваль, В.В. Ковальська, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, А.А. Манжула, М.В. Лошицький, Н.Р. Нижник, Ю.С. Педько, А.В. Руденко, А.О. Селіванов, Р.А. Сербин, Є.Ю. Соболев, В.К. Шкарупа, К.В. Шкарупа, І.В. Шруб та інші. З іншого боку, принцип незалежності судової гілки влади в цілому і, як похідний від нього, принцип незалежності суддів, розглядали в своїх роботах такі відомі дослідники конституційного права та судоустрою, як В.Ф. Бойко, Т.В. Галайденко, О.В. Гончаренко, В.В. Городовенко, А.А. Іванищук, П.Ф. Карпечкін, Р.О. Куйбіда, Н.А. Кузьменко, В.Т. Маляренко, Л.М. Москвич, О.Н. Панченко, О.М. Пасенюк, С.В. Прилуцький, Д.М. Притика, О.І. Радченко, М.Д. Савенко, І.Л. Самсін, В.Є. Скомороха, В.С. Стефанюк, А.А. Стрижак, В.І. Шишкін, С.Г. Штогун та інші.

Проте, не заперечуючи наукову цінність проведених зазначеними вченими досліджень, варто зауважити, що більшість із них не відповідає сучасній суспільно-політичній ситуації в державі та тим завданням, які поставлені перед адміністративними судами у зв'язку із реформуванням державного апарату та підвищенням ролі громадянського суспільства в управлінні державними справами. Наявність прогалин у теорії та їх недостатня урегульованість в законодавстві обумовлюють актуальність та необхідність проведення подальшого науково-теоретичного дослідження, спрямованого на пошук та обґрунтування найбільш перспективних напрямів зміцнення гарантій незалежності суддів адміністративних судів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дисертації належить до числа пріоритетних у галузі удосконалення адміністративного процесу, розбудови судової системи загалом та інституту адміністративного судочинства зокрема. Зміст та основні положення роботи відповідають основним завданням здійснення судово-правової реформи в Україні, а також спрямовані на реалізацію Концепції вдосконалення судівництва для утворення 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-дослідної роботи кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» (номер державної реєстрації 0107U008696).

Мета і задачі дослідження. *Мета* роботи полягає у тому, щоб на основі аналізу наукових поглядів, узагальнення положень національного законодавства, міжнародно-правових актів та вивчення практики їх застосування комплексно дослідити принцип незалежності суддів адміністративних судів і на цій основі сформулювати теоретичні висновки та науково обґрунтовані пропозиції з удосконалення гарантій його реалізації.

Для досягнення цієї мети були поставлені наступні *задачі*:

- сформулювати зміст, характерні риси, а також визначити соціально-необхідну значущість принципу незалежності суддів адміністративних судів;
- виявити внутрішній та зовнішній рівні незалежності суддів адміністративних судів;
- систематизувати та проаналізувати нормативно-правові акти, якими визначено зміст принципу незалежності суддів та гарантії його забезпечення, виявити прогалини в даній сфері адміністративно-правового регулювання та обґрунтувати шляхи їх усунення;
- визначити зміст, поняття, ознаки та функції гарантій незалежності суддів адміністративних судів;
- сформулювати систему гарантій незалежності суддів адміністративних судів та провести їх класифікацію;
- розкрити гарантії реалізації принципу незалежності під час формування суддівського корпусу, виявити прогалини в правовому регулюванні даного питання та обґрунтувати пропозиції з їх подолання;
- проаналізувати закордонний досвід та на його основі визначити основні напрями підвищення ролі та значення незмінюваності у забезпеченні незалежності суддів адміністративних судів;
- обґрунтувати основні шляхи удосконалення порядку притягнення суддів до юридичної відповідальності.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають в процесі забезпечення адміністративно-правових засад реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві.

Методи дослідження. Відповідно до поставленої мети та задач, в роботі використано сукупність як загальнонаукових, так і спеціальних методів і способів наукового пізнання, застосування яких дозволило всебічно проаналізувати об'єкт і предмет дослідження. *Діалектичний* метод дав

можливість розглянути незалежність суддів як фундаментальний принцип, що визначає зміст і спрямованість розвитку всіх інших принципів забезпечення статусу суддів адміністративних судів (розділ 1, 2, 3). Метод *аналізу та синтезу* дозволив з'ясувати місце принципу незалежності в системі принципів правового статусу суддів адміністративних судів (підрозділ 1.1) та визначити співвідношення принципу незалежності суддів та гарантій його реалізації (підрозділ 2.1). *Логіко-семантичний* метод дозволив з'ясувати логіко-методологічні принципи побудови основних дефініцій і поглибити понятійно-категорійний апарат (підрозділ 1.1, 1.2, 2.1). Метод *системно-структурного* аналізу було покладено в основу визначення рівнів незалежності суддів адміністративних судів (підрозділ 1.2), а також системи гарантій незалежності суддів (підрозділ 2.2). Методи *класифікації та групування* застосовувались під час аналізу наукових підходів до класифікації гарантій незалежності суддів та обґрунтування авторського погляду на це питання (підрозділ 2.3). Використання *історико-правового* методу дозволило простежити еволюцію доктринальних поглядів на незалежність суддів адміністративних судів (підрозділ 1.1), а також розвиток його нормативно-правового регулювання (підрозділ 1.3). *Контент-аналіз документів* у поєднанні з методом *логічного аналізу* дозволив всебічно вивчити чинну систему нормативних актів, що визначають сферу застосування принципу незалежності суддів та гарантій його реалізації, виявити їх недоліки, прогалини та суперечності, а також розробити рекомендації, спрямовані на їх усунення (розділ 1-3). *Соціологічні* методи використовувались при проведенні анкетування з метою вивчення правозастосовної практики, з'ясування наявних у досліджуваній сфері проблем, а також визначення найбільш оптимальних шляхів їх розв'язання (розділи 1-3).

Нормативну та емпіричну базу дослідження склали Конституція України, КАС України, КК України, КПК України, КУпАП, законодавчі та інші нормативно-правові акти, які забезпечують функціонування судової гілки влади загалом, та адміністративних судів зокрема, нормативні документи

міжнародних організацій, ратифіковані Україною в установленому порядку, законодавство деяких зарубіжних країн, висновки та рекомендації міжнародних експертів, статистичні дані, аналітичні довідки, узагальнення судової практики та результатів проведеного анкетування 100 суддів адміністративних судів та 300 фахівців у галузі права.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що це одне із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексне монографічне дослідження, у якому здійснено повний аналіз принципу незалежності суддів адміністративних судів, визначено прогалини та розбіжності адміністративно-правового регулювання гарантій його забезпечення, а також зроблено спробу обґрунтувати шляхи їх усунення. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку положень, висновків та пропозицій, що характеризуються науковою новизною, а саме:

вперше:

- обґрунтовано авторські визначення таких понять, як «принцип незалежності суддів адміністративних судів» та «гарантії незалежності суддів адміністративних судів», у яких відображено їх сутність, мету, завдання, характерні ознаки та сфера застосування;

- обґрунтовано необхідність закріплення додаткових гарантій незалежності суддів адміністративних судів в адміністративному процесуальному законодавстві, зокрема, шляхом доповнення системи основних принципів адміністративного судочинства, яка закріплена в ст. 7 КАСУ, таким принципом, як «незалежність суддів і підкорення їх тільки законові», а також детального закріплення його змісту в окремій статті КАСУ;

- з метою зміцнення та уніфікації гарантій суддівського імунітету обґрунтовано необхідність 1) чіткого законодавчого закріплення підстав, за наявності яких суддя може бути позбавлений імунітету від юридичної відповідальності; 2) доповнення КУпАП окремою статтею, у якій передбачити винятки із загальної процедури притягнення суддів до адміністративної відповідальності;

удосконалено:

- визначення основної мети, розширено: завдання, функції та систему ознак принципу незалежності суддів адміністративних судів, що враховують специфіку адміністративних справ та особливості правового статусу суддів адміністративних судів;

- систему елементів внутрішнього та зовнішнього рівнів незалежності суддів адміністративних судів;

- систему гарантій незалежності суддів адміністративних судів, до якої пропонується додатково включити такі гарантії, як «особливий порядок переведення судді до іншого суду», «встановлений законом порядок відсторонення судді від здійснення правосуддя», «обов'язковість судових рішень і встановлення відповідальності за їх невиконання»;

- класифікацію гарантій незалежності суддів адміністративних судів, в основу якою покладено наступні критерії: сфера дії; характер правових норм, якими вони встановлюються; специфічні риси джерел походження; специфіка правового положення судді, функціональна спрямованість; сфера поширення; коло осіб, на які вони поширюються; термін дії; змістове наповнення;

- визначення незмінюваності суддів адміністративних судів під якою пропонується розуміти гарантоване безстрокове перебування судді на займаній ним посаді, за умови належного виконання суддівських повноважень, незалежно від бажання органу, який його призначив (обрав), а також виключно законодавче закріплення підстав і порядку припинення повноважень судді та його переміщення на іншу посаду;

дістало подальший розвиток:

- положення про доцільність скасування процедури першого п'ятирічного призначення суддів на посаду і запровадження моделі безстрокового виконання ними суддівських повноважень;

- положення про те, що на сьогодні найбільш оптимальним є такий механізм добору суддів: відбір кандидатів на посаду судді ВККСУ за конкурсною процедурою; прийняття рішення про призначення кандидатів, які

пройшли конкурс, ВРЮ; затвердження рішення щодо кандидата Президентом України;

- положення про доцільність позбавлення ВРУ повноважень щодо надання згоди на затримання або утримування судді під вартою чи арештом, і віднесення його до компетенції ВРЮ;

- положення про необхідність скорочення законодавчо закріплених меж загальної недоторканості суддів та обмеження її рамками виключно функціонального імунітету;

- положення про доцільність часткової трансформації адміністративної відповідальності суддів у дисциплінарну.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та пропозиції спрямовані на вдосконалення законодавства про судоустрій та практики його застосування, розвиток науки адміністративного права і процесу, підвищення рівня професійної підготовки спеціалістів юридичного профілю і можуть бути використані у:

- *правотворчій сфері* – при розробці нових нормативно-правових актів, якими визначаються концептуальні засади реформування судової гілки влади, а також при підготовці змін і доповнень до Конституції України, КУпАП, Законів України «Про судоустрій і статус суддів», інших нормативно-правових актів, що спрямовані на зміцнення гарантій незалежності суддів (довідка про впровадження результатів дослідження Інституту законодавства Верховної Ради України);

- *правозастосовній сфері* – для удосконалення діяльності правозастосовних органів щодо реалізації гарантій суддівської незалежності;

- *науково-дослідній роботі* – для подальшого розвитку положень науки адміністративного права і процесу з метою поглиблення теоретичних розробок питань, пов'язаних зі зміцненням суддівської незалежності, а також при проведенні комплексних досліджень проблем удосконалення

функціонування судової гілки влади (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *навчальному процесі* – під час удосконалення вже наявних та розробки нових програм і планів підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів юридичного профілю, при підготовці відповідних розділів підручників, навчальних посібників і методичних рекомендацій з питань функціонування судової гілки влади, а також під час викладання таких навчальних дисциплін і спецкурсів: «Адміністративне право України», «Адміністративний процес», «Судові та правоохоронні органи», «Судово-правова реформа» (акт впровадження Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми у цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки були оприлюднені на таких міжнародних та національних науково-практичних конференціях, семінарах та круглих столах: «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» (Київ, 2015), «Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення» (Київ, 2015), «Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності» (Одеса, 2016), «Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування» (Київ, 2016), «Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи» (Львів, 2016).

Публікації. Теоретичні положення і практичні рекомендації, обґрунтовані в дисертації, дістали відображення у 12 наукових публікаціях, п'ять з яких – статті, що опубліковані у наукових фахових виданнях України, дві – у зарубіжних наукових юридичних виданнях та п'ять – тези доповідей на науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ
ДОСЛІДЖЕННЯ ПРИНЦИПУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ
АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДДІВ

1.1. Поняття та зміст принципу незалежності суддів адміністративних судів

Питання незалежності суддів і судової гілки влади в цілому завжди привертало увагу вчених і політичних діячів. Так, ретроспективний аналіз наукових джерел свідчить про активізацію досліджень у даній галузі ще в дореволюційній Росії, до складу якої тоді входила більша частина сучасних українських земель. Зокрема, організаційні та процесуальні аспекти незалежності суддів розроблялись такими видатними науковцями, як Л.Є. Владимировим, С.І. Зарудним, О.Ф. Кістяківським, А.Ф. Коні, І.В. Михайловським, М.М. Розіним, М.Д. Сергієвським, С.М. Тригубовим, М.А. Філіповим, І.Я. Фойницьким та іншими фундаторами конституційного, адміністративного та кримінально-процесуального права.

Науковий інтерес до незалежності судової гілки влади не згас і за часів існування Радянського Союзу. Водночас, тотальний вплив комуністичної ідеології суттєво позначився на розумінні істинного змісту та призначення даного принципу, якому науковці того часу давали невисоку оцінку, зазначаючи, що «незалежність суддів ... не означає незалежності суду від політики партії та держави; суди зобов'язані проводити в життя таку політику» [185, с. 51].

Передусім, таке деформоване бачення змісту незалежності суддів було продиктоване особливостями його нормативного закріплення: в радянському законодавстві йому відводилась другорядна, допоміжна роль. Однак, це не стало перешкодою для багатьох науковців, які, розуміючи фундаментальне значення даного принципу для побудови демократичної судової системи,

продовжували його активну розробку та дослідження. Зокрема, це Ж.Л. Акішева, В.П. Божєв, Є.В. Васьковський, А.Я. Вишенський, В.Р. Завадський, Н.Р. Максимов, М.І. Муравйов, В.М. Петренко, І.Л. Петрухін, Н.В. Радутная, В.М. Савицький, В.А. Терьохін, Д.М. Чечот, Г.С. Фельдштейн, С.О. Юсупов та інші.

Справжній сплеск наукових досліджень у галузі судоустрою загалом, та адміністративного судочинства зокрема, можна спостерігати після проголошення незалежності України, ухвалення Концепції судово-правової реформи в Україні (28.04.1992 р.), проведення так званої «малої судової реформи» та започаткування процесу створення незалежної системи адміністративних судів (2001 р.). Принцип незалежності суддів, організаційні та процесуальні проблеми його забезпечення стали активно обговорюватись на сторінках наукової літератури, на різноманітних науково-теоретичних конференціях, в суддівському співтоваристві, міжнародними експертами та пересічними громадянами. Зокрема, слід відмітити напрацювання в цій галузі таких науковців і представників судової системи, як В.Ф. Бойка, В.Д. Бринцева, Т.В. Галайденко, В.В. Городовенка, В.О. Гринюка, Ю.М. Грошевого, В.В. Кривенка, В.В. Крижанівського, Р.О. Куйбиду, В.Т. Малярєнка, В.П. Півненка, П.П. Пилипчука, С.В. Прилуцького, Д.М. Притику, М.Д. Савєнка, А.О. Селіванова, В.Є. Скомороху, В.С. Смородинського, В.С. Стефанюка, В.П. Тихого, В.М. Шаповала, В.І. Шишкіна та багатьох інших.

Отже, можна констатувати, що питання незалежність судової влади загалом та незалежності суддів адміністративних судів зокрема, завжди становили науковий інтерес, а тому їм присвячено не один десяток наукових публікацій різного формату – від дисертаційних досліджень і монографій, до наукових статей і коротких публіцистичних нарисів. І, незважаючи на розбіжності в розумінні поняття, ознак, складових елементів та інших характеризуючих властивостей, абсолютно всі дослідники наголошують на тій вагомій ролі, яку відіграє незалежність суддів у побудові дійсно демократичної судової системи. Її визначають і як «один із фундаментальних принципів

правової держави», «передумову довіри людей до судової процедури, її авторитетності та ефективності» [27, с. 43]; і як «найвищу основу судової діяльності», «один із важливих конституційних принципів правосуддя, на основі якого в державі формується правовий статус судді» [131, с. 11]; і як «необхідну умову здійснення правосуддя», «важливу гарантію формування внутрішнього переконання суддів» [213, с. 75]; і як «засадничий принцип відправлення правосуддя в державі», «важливу гарантію права кожної особи на справедливий судовий розгляд її справи» [129, с. 13]. Незалежність суддів визнається, і з цим варто погодитись, «основною передумовою функціонування самостійної й авторитетної судової влади» [28, с. 36], «найважливішою підвалиною демократичного правопорядку» [170], «однією з найбільш значимих демократичних засад суспільства» [87, с. 50].

У процесі становлення адміністративного судочинства, його утвердження в свідомості громадян як найбільш дієвого, ефективного та надійного механізму протидії незаконним діям і рішенням органів публічного управління, принципу незалежності суддів відводиться особлива роль. Погоджуємося з думкою Перепелюк В.Г., який у своїй статті «Судовий порядок вирішення публічно-правових спорів між суб'єктами владних повноважень», зазначає, що: адміністративні суди були створені спеціально для захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Саме тому, незалежності суддів таких судів від інших гілок державної влади (передусім, виконавчої), має приділятися особлива увага і на законодавчому рівні, і на сторінках наукових видань, і на різноманітних конференціях представників судового співтовариства.

У чому ж полягає відмінність реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві від інших судових юрисдикцій? Для того, щоб дати відповідь на це запитання, необхідно з'ясувати сутність, зміст й характерні ознаки цієї правової категорії, а також проаналізувати сферу її застосування.

В першу чергу, коротко зупинимось на характеристиці категорії «принципи», оскільки більшість сучасних науковців визначають незалежність суддів саме як один із основоположних *принципів* функціонування судової гілки влади.

Слово «принцип» походить від латинського «*prīncipium*» (основа, начало) й дослівно означає «основне, вихідне положення певної теорії, вчення, науки, світогляду, політичної організації» [238]; «те, що лежить в основі певної сукупності фактів або знань» [216, с. 365]; «початкова, керівна ідея, на якій базується явище чи процес» [28, с. 30]; «основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості» [192, с. 1061].

Як бачимо, «принцип» – досить ємна категорія, яка завдяки своїй всеосяжності та універсальності має широку сферу застосування. Саме цим можна пояснити її неодноманітне й неоднозначне тлумачення різними науковцями, які, в залежності від специфіки предмета дослідження, акцентують свою увагу на найрізноманітніших аспектах. Так, наприклад, одні науковці, досліджуючи категорію «принципи» у тісному взаємозв'язку із категоріями «закономірність» і «сутність», зазначають, що «закономірність відбиває зв'язки між явищами, їх сутностями, а принцип конкретизує головний зміст кожного з явищ, які співвідносяться» [73, с. 16]. Інші науковці, які досліджують категорію «принцип» з позицій логіки, відмічають той факт, що вона займає центральне місце, є основою системи і являє собою узагальнення й поширення певного положення на всі явища тієї сфери, з якої даний принцип було абстраговано [217, с. 382]. Також, в юридичній літературі можна зустріти підхід, за якого поняття «принцип» розглядається у співвідношенні із такою категорією, як «ідея», під якою розуміється внутрішня логіка, закон існування об'єкта – те, що складає його. Відповідно, принцип виступає як абстрактне визначення ідеї, тобто певна сума керівних положень, що дорівнюють ідеї [60, с. 39; 244, с. 48].

Така розмаїтість підходів до дослідження сутності категорії «принципи» призвела до того, що в науковій літературі обґрунтовуються найрізноманітніші її визначення. Зокрема, принципи розглядаються і як «основні засади, вихідні ідеї, що за своєю сутністю є узагальненими відображеннями об'єктивних закономірностей розвитку суспільства, людства в цілому» [209, с. 134]; і як «виражені у праві вихідні нормативно-керівні начала, які характеризують свідомість права, його основи, закріплені в ньому закономірності суспільного життя» [5, с. 284]; і як «основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями та механізми правового регулювання суспільних відносин» [32, с. 22]; і як «відправні ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять головні його риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу» [66, с. 105; 73, с. 27]; і як «об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які висуваються до учасників суспільних відносин з метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів» [32, с. 21]; і навіть як «певне явище правової матерії, що має загальні ознаки, які дозволяють визначити їх як основні засади, відправні ідеї його буття, котрі виражають найважливіші закономірності даної суспільно-економічної формації, є однопорядковими із сутністю права й володіють універсальністю, вищою імперативністю й загальною значимістю» [60, с. 42].

Відразу ж зауважимо, що специфіка нашого дослідження не дозволяє нам в повній мірі застосувати будь-яке із наведених та проаналізованих нами вище визначень до категорії «принципи незалежності суддів адміністративних судів». З цією метою необхідно провести більш ґрунтований науковий аналіз, який включає не лише з'ясування ознак та характерних рис принципів права взагалі, але також і визначення місця незалежності суддів в системі таких принципів, а також дослідження специфіки реалізації даного принципу в адміністративному

судочинстві. Такий алгоритм наукового аналізу видається нам найбільш логічним, а тому саме його ми і будемо дотримуватись в даному підрозділі роботи.

Проаналізувавши численні наукові публікації, ми помітили відсутність єдиного загальноприйнятого погляду на систему характерних рис принципів права. Науковці використовують різні методи дослідження, в зв'язку з чим, обґрунтовані ними переліки суттєво відрізняються між собою і включають від трьох до семи ознак. Аналіз та узагальнення найбільш поширених підходів дозволили нам сформулювати власну систему ознак принципів права, яка не лише відображає особливості реалізації принципу незалежності суддів, але й враховує специфіку адміністративного судочинства, в якому даний принцип набуває особливого значення.

Регулятивність – одна з найбільш суттєвих ознак принципів права. Вона виражається в тому, що їх основне соціальне призначення полягає у прямому чи опосередкованому впливі на регулювання суспільних відносин [60, с. 49]. Як стверджують фахівці з теорії держави та права, таке регулювання є специфічним, оскільки воно «здійснюється за допомогою механізму правового регулювання, під яким необхідно розуміти цілісне, результативне упорядкування і організацію суспільних відносин за допомогою системи правових засобів, у відповідності з вимогами соціально-економічного та політичного рівня розвитку суспільства» [4, с. 289; 50, с. 22; 71, с. 105].

Регулятивний характер принципу незалежності суддів адміністративних судів проявляється, передусім, у тому, що регулюючи суспільні відносини у сфері адміністративного судочинства він здійснює урівноважуючий вплив. З однієї сторони, обмежує незаконний тиск і вплив на суддів з боку учасників судового розгляду, суддів, які виконують адміністративні функції, посадових осіб, які здійснюють кадрове, матеріально-технічне, фінансове та інше забезпечення адміністративного судочинства. З іншої сторони, його положення сформульовані таким чином, щоб не допускати з боку суддів адміністративних судів фактів зловживання владою та посадовим становищем. Іншими словами,

принцип незалежності суддів адміністративних судів виступає своєрідним важелем, який, шляхом надання суддям певних гарантій, забезпечує для них належні умови для відправлення правосуддя.

У тісному взаємозв'язку із регулятивністю перебуває така ознака принципів права, як їх *нормативність*. Її сутність полягає у тому, що принципи права є специфічною формою вираження волі законодавця, що знаходить своє текстуальне закріплення в нормативних актах (як правило, в Конституції чи конституційних законах), набуваючи тим самим загальнообов'язкового характеру. Водночас, на відміну від правових норм, принципи права не завжди прямо закріплені в законодавстві, вони можуть «впливати зі змісту правових норм». Це обумовлено тим, що принципи – найбільш загальні соціальні орієнтири, які лише визначають «напрямок суспільної поведінки». Вони є «несучою конструкцією» права, довкола якої формуються його норми, інститути, галузі й уся система [60, с. 57].

Нормативність принципу незалежності суддів адміністративних судів полягає у його незаперечності, вищій стабільності, незмінюваності у своїй основі, здатності визначати загальну лінію поведінки. Будь-які відступи від вимог принципу незалежності суддів, навіть у порядку виключення, не допускаються, оскільки це може мати загрозливі та руйнівні наслідки для всієї системи адміністративного судочинства, покликаною вирішувати досить специфічні справи – скарги на дії та рішення органів публічного управління. Саме тому, при прийнятті нових нормативно-правових актів, чи внесенні змін до уже існуючих, в обов'язковому порядку проводиться їх перевірка на предмет дотримання вимог принципу незалежності суддів. Якщо хоча б одна із таких вимог порушена – нормативно-правовий акт по своїй суті слід вважати нелегітимним, оскільки він не є формою виразу саме права.

Ще однією особливістю принципу незалежності суддів адміністративних судів є те, що на відміну від багатьох інших принципів, на яких базується адміністративне судочинство і які лише прямо, або лише опосередковано регулюють суспільні відносини, нормативний характер принципу незалежності

суддів має двоєдину природу. Так, в концентрованому вигляді положення даного принципу викладені в ст. 125 Конституції України [82] та в ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [151], які є нормами прямої дії і містять цілу низку конкретних гарантій, заборон та обмежень. Однак, зазначеними статтями не обмежується сфера дії принципу незалежності суддів. Опосередковано, він знаходить свій вираз у більшості норм відповідного розділу Конституції України, вказаного Закону та інших нормативно-правових актів, які тим чи іншим чином торкаються кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, фінансового та іншого забезпечення адміністративного судочинства, а також спрямовані на подолання корупції в органах судової влади.

Універсальність, як ознака принципів права, дозволяє провести їх відмежування від правових норм. Її сутність зводиться до того, що принципи права являють собою найбільш узагальнені відображення об'єктивних закономірностей існування і розвитку суспільства та держави. Їх можна використовувати за будь-яких умов й для вирішення будь-яких завдань [60, с. 57]. Іншими словами, універсальність принципів означає їх загальнозначимість, загальнообов'язковість, вищу імперативність, пряму дію [224, с. 118].

Універсальний характер принципу незалежності суддів адміністративних судів має дещо вужче трактування, хоча це в жодному разі не применшує його особливу роль у механізмі правового регулювання адміністративного судочинства. Він визначає основи, вихідні засади такого регулювання, його мету, функції, основні завдання, напрями, межі, форми та методи. Даний принцип – це загальна формула, що об'єднує безліч правових положень, які прямо або ж опосередковано спрямовані на забезпечення об'єктивного, неупередженого та правильного вирішення адміністративних справ. Крім того, це універсальний регулятор, за допомогою якого забезпечується одноманітне формулювання тих нормативно-правових актів, які або встановлюють додаткові

гарантії незалежності суддів адміністративних судів, або, навпаки, звужують сферу дії уже існуючих гарантій.

Універсальний характер принципу незалежності суддів адміністративних судів проявляється також в тому, що завдяки своїй багатогранності та всеосяжності, він охоплює досить широке коло правовідносин. Зокрема, пронизує норми не лише адміністративного права, але й норми конституційного, кримінального, цивільного, господарського права. Він є фундаментом, базисом, з якого виходять, одержують логічний розвиток і конкретизацію більшість правових норм, що регулюють найрізноманітніші сторони функціонування адміністративних судів зокрема, та всієї судової системи в цілому.

Принципу незалежності суддів адміністративних судів властива також така загальна ознака принципів права, як їх *цільова спрямованість*. У найбільш загальному розумінні, ознака цілеспрямованості принципів права означає, що вони виражають сутність певної сукупності норм права не тільки в статичі, але й у динаміці, тобто в напрямі досягнення цілей.

Як відомо, основною метою принципу незалежності суддів адміністративних судів є створення нормальних умов для функціонування адміністративних судів, для швидкого, об'єктивного та правильного вирішення публічно-правових спорів, надійного захисту прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з органами публічного управління, а також їх відновлення в разі порушення. Досягнення цієї мети можливе лише за умов законодавчого закріплення цілої низки функціональних та процесуальних гарантій незалежності суддів адміністративних судів які, з одного боку, обмежують незаконний вплив і тиск на суддів, а з іншого – забезпечують їх належну поведінку, не допускаючи проявів зловживання правом та корупції.

Наступною ознакою принципів права є їх *імперативність*. Її сутність полягає у тому, що принципи права, здійснюючи загальне керівництво, мають вищу силу по відношенню до будь-яких інших норм права. Останні ж мають

бути узгоджені з системою принципів права, розвивати їх положення та визначати механізм реалізації.

Імперативний характер принципу незалежності суддів адміністративних судів, у першу чергу, виражається в тому, що він встановлює орієнтири для розвитку тих положень нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано зачіпають інтереси всієї судової гілки влади. Якщо ж іде мова про норми, які безпосередньо закріплюють гарантії незалежності суддів адміністративних судів чи визначають механізм їх реалізації, то імперативність даного принципу посилюється. Він набуває характеру безумовності, вищої імперативності, обумовлюючи виникнення, розвиток, удосконалення та безпосереднє функціонування таких норм.

Об'єктивна обумовленість – ще одна ознака, характерна для всіх принципів права. Той факт, що принципи права – категорія об'єктивна, наголошує багато сучасних вчених [91, с. 49; 96, с. 21; 99, с. 14; 227, с. 186]. Так, наприклад, А.Ф. Черданцев зазначає, що принципи права – це основні вихідні положення, що юридично закріплюють об'єктивні закономірності суспільного життя [227, с. 186]. У свою чергу, Н.С. Малєїн підкреслює, що така ознака, як об'єктивна обумовленість принципів права означає їхню відповідність характерові суспільних відносин, економічним, політичним, ідеологічним процесам, що відбуваються в суспільстві [99, с. 14]. Ще цілий ряд авторів намагається розкрити поняття принципів через категорію «об'єктивних норм», які ще від самого початку закладені в суспільних відносинах, а законодавцеві залишається лише пізнати і виразити їх [91, с. 49]. Таким чином, сутність об'єктивної обумовленості зводиться до того, що принципи права завжди відповідають характеру суспільних відносин, які склались на конкретному етапі розвитку суспільства. Вони враховують економічні, політичні, ідеологічні процеси, що відбуваються в державі, імплементуючи їх у відповідні правові норми.

Принцип незалежності суддів адміністративних судів теж характеризується об'єктивною обумовленістю. Жоден інший принцип

судоустрою так гостро не відчуває на собі зміни в політичному та ідеологічному житті, як принцип незалежності суддів. Історичний екскурс, який буде проведений нами в наступних підрозділах роботи, показує, що за останні 20-25 років зміст даного принципу та гарантії його реалізації зазнали кардинальних змін. Однак, «Революція гідності», яка відбулася нещодавно, дала новий поштовх для проведення реформ в судовій гілці влади. І вже сьогодні стає очевидним, що в першу чергу і в більшій мірі такі реформи торкнуться саме принципу незалежності суддів та судової гілки влади в цілому.

Наступною характерною рисою принципів права є *самостійність*, що виражається у їх здатності самостійно впливати на суспільні відносини. Як справедливо з даного приводу відмічається в літературі, «... принципи права не тільки визначають зміст конкретних правових норм, а й, будучи їх складовими, безпосередньо регулюють суспільні відносини» [79, с. 43].

Самостійність принципу незалежності суддів адміністративних судів є беззаперечною і навряд чи в когось може викликати сумнів. Більше того, даний принцип не лише здійснює самостійний вплив на досить значну сферу суспільних відносин, але також є джерелом виникнення та розвитку інших правових принципів. Зокрема, мова йде про незмінюваність, недоторканість суддів, їх імунітет тощо.

Водночас, варто зауважити, що самостійність принципу незалежності суддів адміністративних судів не є абсолютною. Це обумовлено тим, що будь-якому правовому явищу, і принципам права – в першу чергу, властиві такі ознаки, як *взаємозв'язок і взаємообумовленість*. Взаємозв'язок принципів права може бути різним: безпосереднім й опосередкованим; стосуватись різних аспектів: змісту, причин, наслідків, характеру тощо. Взаємообумовленість принципів припускає їх взаємний вплив, який може бути як прямим, так і не прямим. Взаємозв'язок і взаємообумовленість принципів визначаються єдиною метою, досягнення якої є можливим лише за умови налагодження всебічної взаємодії; ізольовано один від одного дія (застосування) принципів або є неефективною, або взагалі є неможливою.

Принцип незалежності суддів адміністративних судів не є винятком із загального правила. В ході правореалізаційної діяльності він взаємодіє з багатьма правовими принципами. Доповнюючи та розвиваючи один одного, всі принципи у своїй сукупності утворюють певну систему, елементи якої тісно пов'язані між собою. Так, розвиток одного принципу обов'язково тягне за собою зміну іншого (інших) принципів, так само як і порушення чи невиконання одного принципу неминуче позначається на реалізації інших принципів і на ефективності законодавства в цілому. Все це є наслідком тісних зв'язків між принципами права в їх системі. Встановлення таких зв'язків є необхідною передумовою побудови стрункої системи принципів, визначення її ієрархічної структури (субординації), з'ясування місця принципу незалежності суддів адміністративних судів в конкретній підсистемі, а також визначення його ролі в механізмі правового регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного судочинства.

Саме тому, наступне питання, на якому ми хочемо зупинитись в рамках даного дослідження, стосується ***визначення місця принципу незалежності суддів адміністративних судів в системі правових принципів.***

Проаналізувавши численні наукові джерела, нам вдалося встановити, що на сьогодні науковцями запропоновано та обґрунтовано найрізноманітніші класифікації принципів права. Значне число критеріїв для класифікації обумовлене, по-перше, великою кількістю правових принципів; по-друге, різними сферами їх застосування; по-третє, різним ступенем їх наукового узагальнення. Нажаль, обмежений обсяг даного дослідження не дозволяє нам в повному об'ємі висвітлити всі отримані нами результати. Тому, нижче ми пропонуємо зупинитись на аналізі лише тих класифікацій, в яких принципу незалежності суддів адміністративних судів відводиться особливе місце.

Найбільш поширеною класифікацією усіх принципів права є їх поділ залежно від рівня правового узагальнення на дві великі групи: загальносоціальні та спеціально-юридичні [6, с. 588; 206, с. 233; 242, с. 165]. Принципи, що входять до першої групи, відображають систему цінностей,

властивих усьому суспільству. Вони володіють вищим ступенем абстракції і, як правило, не конкретизуються в законодавстві, хоча і згадуються в ньому. Принципи, що входять до другої групи, характеризують правову систему в цілому й окремі її елементи (право, юридичну практику), відбивають закономірності їхнього виникнення, розвитку та функціонування, специфіку правового регулювання суспільних відносин тощо [224, с. 22-24].

Спеціально-юридичні принципи (хоча і під різними назвами) виділяють практично всі науковці. Водночас, величезна кількість та різний зміст таких принципів обумовлює потребу в їх класифікації, щодо якої думки науковців дещо розходяться. Так, наприклад, А.І. Денисов та Л.М. Козодой поділяють усі принципи лише на три основні групи: властиві тій чи іншій частині (галузі права); властиві для двох і більше, але не для всіх галузей права; властиві для всіх без винятку галузей права [39, с. 95], тобто галузеві, міжгалузеві та основні [66, с. 106]. В.М. Семенов пропонує більш розгалужену класифікацію, виділяючи загальноправові, міжгалузеві, галузеві принципи, а також принципи окремих інститутів [184, с. 31]. Г.О. Свердлик дещо видозмінює цей поділ, виділяючи замість міжгалузевих – міжінституційні принципи, а також додатково – підгалузеві принципи [181, с. 110]. Аналогічну точку зору відстоює також М.М. Хміль [224, с. 22-24].

Не вдаючись у деталі наведених вище наведених класифікацій (оскільки це не є безпосереднім предметом нашого дослідження) зазначимо, що в залежності від рівня правового узагальнення, принцип незалежності суддів слід відносити до міжгалузевих принципів права. На користь такого висновку можна навести цілий ряд аргументів. По-перше, принцип незалежності суддів закріплений в Конституції України (ст. 126). З одного боку, даний факт є підставою віднесення його до загальноправових принципів. Водночас, враховуючи ту обставину, що даний принцип закріплений у восьмому розділі Основного Закону, його дія поширюється не на всі сфери суспільних відносин, а лише на сферу правосуддя. По-друге, окрім Конституції, принцип незалежності суддів знаходить свою деталізацію в Законі України «Про

судоустрій і статус суддів» який, виходячи з характеру закріплених у ньому положень, можна віднести до конституційних законів, а виходячи з його змісту – до міжгалузевих. По-третє, принцип незалежності суддів знаходить свій прояв не лише в сфері адміністративного судочинства, але також і в кримінальному, цивільному, господарському судочинстві, а також в сфері судового вирішення справ про адміністративні правопорушення, що теж наочно підкреслює його міжгалузевий характер.

Наступним критерієм, за яким можливо провести класифікацію принципів права, є форма (спосіб) їх правового закріплення. Відразу ж зауважимо, що науковці по-різному використовують даний критерій. Так, наприклад, М.М. Хміль за джерелом нормативного закріплення виділяє конституційні та неконституційні принципи [224, с. 25], а Р.З. Лівшиць і В.І. Нікітінський, залежно від форми закріплення – такі, що безпосередньо закріплені в правових нормах (принципи-норми), й такі, що закріплені опосередковано (в правових нормах прямо не зафіксовані, але впливають із їх змісту) [95, с. 32]. Оскільки, як ми уже зазначили вище, принцип незалежності суддів безпосередньо закріплений в Конституції України (ст. 126), його слід відносити саме до конституційних принципів права.

Також, всі принципи права можуть бути класифіковані залежно від функціонального призначення. А.М. Колодій згідно даного критерію підрозділяє принципи права на матеріальні та процесуальні [71, с. 133]. Оскільки адміністративне судочинство відноситься до процесуальних галузей права, принцип незалежності суддів адміністративних судів теж слід відносити до процесуальних. Однак, такого визначення не достатньо. Необхідно з'ясувати, яке саме місце йому відводиться в системі принципів процесуального права.

Найбільш детально та вичерпно система принципів процесуального права була проаналізована О.А. Ковалем. Зокрема, автор поділяє їх на дві великі групи: конституційні та інші принципи. До першої групи відносяться такі принципи, як справедливості, рівності, законності, гуманізму, верховенства

права, юридичної визначеності, презумпція невинуватості, а також принцип «дозволено лише те, що прямо передбачено законодавством». В рамках другої групи виділяються міжгалузеві та галузеві принципи, зокрема, публічності, індивідуального характеру відповідальності, всебічного, повного і об'єктивного розгляду справи, забезпечення обвинуваченому права на захист, змагальності, усності й безпосередності, диспозитивності, неприпустимості повторного покарання за той же злочин, відповідальності лише за вину, а також принцип незалежності суддів [60, с. 82-84].

Детальний аналіз запропонованого поділу дає підстави висловити деякі сумніви з приводу його обґрунтованості. На нашу думку, автором було порушено основний принцип класифікації – єдності й однозначності обраного критерію. Так, серед принципів, віднесених до першої групи, можна зустріти ті, що мають чітко виражений міжгалузевий характер (наприклад, презумпція невинуватості), а серед принципів, віднесених до другої групи, багато тих, які знайшли своє безпосереднє закріплення в Конституції України (передусім, мова йде про принцип незалежності суддів).

У зв'язку з цим, більш логічною видається класифікація, запропонована О.В. Гончаренком, хоча вона теж не позбавлена деяких недоліків. Так, в рамках процесуальних принципів права автор виділяє окрему групу – принципи судової влади. В свою чергу, такі принципи він класифікує на три підгрупи: інституціональні, організаційні та функціональні. До першої підгрупи відносяться такі принципи – паритетність, справедливість, законність, здійснення судової влади тільки судом, доступність, незалежність і самостійність та інші; до другої підгрупи – єдність судової системи і статусу суддів, територіальність, спеціалізація та інстанційність у побудові судової системи, незалежність, недоторканність, незмінюваність і професіоналізм суддів; до третьої підгрупи – державна мова судочинства, гласність, змагальність, презумпція невинуватості, право на оскарження судового рішення, обов'язковість судового рішення тощо [32, с. 23].

Як можна помітити, незалежність суддів автор відносить відразу до двох підгруп – до інституційних та до організаційних принципів, що є неприпустимим з точки зору правил логічного поділу. На нашу думку, принцип незалежності суддів необхідно відносити лише до другої підгрупи. Хоч він і є основоположним принципом, за допомогою якого забезпечується існування судової влади як самостійної гілки державної влади, однак основне його призначення полягає у визначенні основних засад побудови судової системи та визначення правового статусу суддів.

Отже, підсумовуючи викладене вище, можна зробити такі проміжні висновки. Принцип незалежності суддів адміністративних судів є спеціально-юридичним, міжгалузевим, процесуальним, організаційним принципом судової влади, який безпосередньо закріплений в Конституції України. Завдяки своїй універсальності, чіткості та однозначності, він є фундаментальним, основоположним принципом функціонування судової системи загалом й інституту адміністративного судочинства зокрема. Він визначає орієнтири розвитку, спрямовує, синхронізує та цементує увесь механізм правового регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного судочинства, чим забезпечує одноманітність і єдність їх правового регулювання. Водночас, принцип незалежності суддів адміністративних судів хоч і займає центральне місце в системі принципів судової влади, однак є лише складовим елементом розгалуженої, складноорганізованої системи. Здійснюючи вагомий вплив на виникнення, розвиток та функціонування інших принципів та правових норм, він сам зазнає відчутного впливу з боку решти елементів механізму правового регулювання адміністративного судочинства.

Визначивши ознаки та місце принципу незалежності суддів адміністративних судів в системі принципів права загалом, та принципів судової влади зокрема, перейдемо до безпосереднього дослідження його змісту. І розпочати таке дослідження пропонуємо з аналізу обґрунтованих в літературі визначень аналізованого поняття.

Незалежність – один із самих широких принципів правового статусу суддів. І хоча його конституційне закріплення вміщається в таку коротку словесну формулу, як «судді – незалежні й підкоряються лише закону», однак істинний зміст суддівської незалежності є значно ширшим. На дану обставину, зокрема, звертають свою увагу не лише науковці, але й КСУ, який у своєму Рішенні від 1.12.2004 р. № 19-рп констатує: «Незалежність суддів є невід’ємною складовою їхнього статусу, конституційним принципом організації та функціонування судів і професійної діяльності суддів. Незалежність суддів полягає передусім у їхній самостійності, непов’язаності при здійсненні правосуддя будь-якими обставинами та іншою, крім закону, волею» [173].

Така позиція КСУ в концентрованому вигляді відображає всі напрацювання вчених-теоретиків, які впродовж багатьох років займались розробкою даної проблематики. Так, наприклад, М.М. Полянський та В.П. Радьков більш як півстоліття тому писали про «право та обов’язок суддів виносити рішення, керуючись своїм внутрішнім переконанням, з урахуванням усіх обставин справи та вимог закону» [128, с. 91] та про «фактичну незалежність суддів від впливу зовнішніх факторів, а також їх неупередженість при виконанні покладених на них обов’язків» [168, с. 142]. Найбільш відомий теоретик в галузі радянського кримінального права М.С. Строгович у своїх публікаціях теж писав про «незалежність суддів від будь-якого стороннього впливу» та про «обов’язок суддів вирішувати справу у відповідності зі своїм переконанням, підкоряючись лише закону» [199, с. 162]. Дещо ширше трактував незалежність суддів В.М. Семенов, звертаючи увагу на те, що «незалежність проявляється в розгляді справи на основі закону, матеріалів справи, внутрішнього суддівського переконання та соціалістичної правосвідомості» [184, с. 76].

Погляди сучасних науковців на зміст принципу незалежності суддів суттєво не змінились. Так, наприклад, В.С. Стефанюк зауважує, що «суддівська незалежність є не якимось привілеєм, а гарантією підпорядкування будь-кого

законові» [197, с. 5]. В свою чергу, В.Т. Маляренко справедливо підкреслює, що суддівська незалежність – це «необхідна умова здійснення правосуддя, важлива гарантія формування внутрішнього переконання суддів, повного та об'єктивного розгляду матеріалів справи і винесення законного судового рішення» [213, с. 75] і, водночас, «це цілий комплекс чинників: матеріально-технічних, кадрових, організаційних і багатьох інших» [100, с. 6]. На думку Т. Галайденко, принцип незалежності суддів означає їх незалежну процесуальну діяльність при здійсненні правосуддя, тобто в ході розгляду й вирішення спорів про право, на основі матеріального й процесуального законодавства, керуючись професійною правосвідомістю, і в умовах, що виключають сторонній вплив на них [28, с. 36].

Більш розгорнуто незалежність суддів розглядається в мотивувальній частині згаданого нами вище Рішення КСУ № 19-рп/2004. Зокрема, там йде мова про те, що окремі вчені Академії правових наук України розрізняють організаційну (інституціональну) та функціональну незалежність суддів. Сутність першої зводиться до того, що судді не повинні підкорятися ані законодавчій, ані виконавчій владі і мають бути неупередженими. Крім того, на їх думку, визнаний Україною принцип верховенства права забороняє «приймати законодавчі акти, що анулюють з ефектом зворотної сили рішення суду». Функціональна незалежність суддів полягає у підкоренні суддів при здійсненні правосуддя тільки Конституції і законам України. Однією з функціональних гарантій, зазначають вони, є передбачена законом процедура здійснення правосуддя [173].

На нашу думку, поділ незалежності суддів на організаційну та функціональну є дещо некоректним, а тому потребує додаткового уточнення. Річ у тім, що організаційними та функціональними може бути не сама незалежність суддів, а гарантії, що її забезпечують. Сам принцип незалежності – єдиний, цілісний та неподільний. Однак, у зв'язку з тим, що суспільні відносини, в регулюванні яких даний принцип приймає безпосередню участь, торкаються широкого кола питань як організації діяльності адміністративних

судів, так і здійснення адміністративного судочинства, гарантії його забезпечення теж мають різний характер (більш детально про гарантії реалізації принципу незалежності суддів мова піде в другому розділі роботи).

Отже, принцип незалежності – єдиний, цілісний та неподільний. Однак, дану тезу не слід сприймати як заперечення існування його внутрішньої структури. Структура характерна для всіх без виключення принципів права і дозволяє виявити взаємозв'язок частин і цілого, елементів, змісту і форми принципів.

Проаналізувавши наукову літературу, ми прийшли до висновку, що найбільш вдале визначення структури принципу права було запропоноване С.Є. Фроловим, який визначає її як таку побудову, розташування елементів складу, взаємозв'язок елементів принципу, що забезпечує йому цілісність, збереження основних властивостей і функцій в умовах впливу різноманітних факторів об'єктивної і суб'єктивної дійсності [221, с. 7]. Що стосується основних складових елементів принципів права, то тут частково необхідно погодитись із висновками М.М. Хміля, який до таких елементів відносить різноманітні юридичні імперативи (вимоги) та ідеї, а також конкретизуючі принципи, що є структурними змістовними компонентами принципу права і тісно взаємодіють між собою [224, с. 150]. На нашу думку, вказаний вище перелік є неповним. Ще одним не менш важливим (а може й основним) елементом структури принципу права є гарантії його реалізації. Не буде гарантій – не буде і принципів. При цьому більшість гарантій реалізації принципу незалежності суддів адміністративних судів за своїм змістом, значенням і способом нормативного закріплення є настільки універсальними, уніфікованими та структурованими, що досить часто це є причиною їх ідентифікації як самостійних правових принципів. Це, наприклад, самостійність суддів, незмінюваність суддів, суддівський імунітет тощо (більш детально про відмінність принципів від гарантій мова піде в другому розділі дисертації).

Розгляд структури принципу незалежності суддів адміністративних судів, окрім суто теоретичного, має також і важливе практичне значення. Річ у тім, що відносно незначне число правових принципів знаходить своє формулювання і легальне закріплення в якійсь конкретній правовій нормі. Також вони, як правило, не містять головних елементів правової норми (гіпотези, диспозиції, санкції). Уявлення про зміст і сферу дії таких принципів (і принципу незалежності суддів в тому числі) можна отримати лише шляхом узагальнення, виявлення істотних властивостей значного числа норм права які, до того ж, закріплені в різних нормативно-правових актах. Передусім, це пов'язано із тим, що більшість принципів права має універсальний характер і встановлює лише загальні правила поведінки на основі керівної ідеї. Аналіз таких правил поведінки дозволяє визначити сутність правового принципу, а отже, правильно усвідомити зміст правової норми, що регулює ті чи інші суспільні відносини.

Як ми уже неодноразово зазначали, спосіб нормативного закріплення принципу незалежності суддів адміністративних судів не дозволяє віднести його до чітких формально визначених правил поведінки. Це не що інше, як «концентроване вираження сукупності сутнісних системних властивостей певної множини окремих елементів» [224, с. 149]. Будучи об'єднаними в якісно визначену систему, зазначені елементи знаходять свій зовнішній вираз в конкретних, у тому числі, формально-визначених правилах поведінки (вимогах, гарантіях, нормах, ідеях), утворюючи тим самим своєрідну логічну структуру принципу незалежності суддів адміністративних судів. Дослідження такої структури дозволяє: по-перше, визначити способи взаємозв'язку та взаємодії змістових елементів принципу незалежності суддів адміністративних судів; по-друге, глибше розкрити його зміст і значення; по-третє, визначити засоби, способи, форми та методи упорядкування суспільних відносин, що здійснюється з його допомогою.

Як нам вдалося з'ясувати, в найбільш концентрованому вигляді *основні складові елементи принципу незалежності суддів* перераховані в п. 1.1. резолютивної частини згаданого нами вище Рішення КСУ від 1.12.2004 р.

№ 19-рп. Зокрема, до них віднесено: 1) особливий порядок обрання або призначення на посаду та звільнення з посади суддів; 2) заборона будь-якого впливу на суддів; 3) захист їх професійних інтересів; 4) особливий порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; 4) забезпечення державою особистої безпеки суддів та їхніх сімей; 5) гарантування фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, їх правового і соціального захисту; 6) заборона суддям належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, займатися за сумісництвом певними видами діяльності; 7) притягнення до юридичної відповідальності винних осіб за неповагу до суддів і суду; 8) суддівське самоврядування [173].

Проаналізувавши зазначений перелік, можна помітити, що він складається з різних за своїм змістом і значенням змістовних елементів: деталізуючих принципів, вимог, ідей, норм, гарантій, заборон тощо. Всі вони тісно взаємопов'язані, взаємозалежні, детерміновані об'єктивними умовами розвитку суспільства, однаково важливі та у своїй сукупності дозволяють розцінювати їх як єдиний, цілісний, універсальний принцип незалежності суддів (більш детально про складові незалежності суддів мова піде в другому розділі роботи).

Наступне питання, на якому варто зупинитись в рамках загального аналізу принципу незалежності суддів адміністративних судів, стосується визначення його мети та функціонального призначення, тобто з'ясування того, які максимально можливі результати можна отримати завдяки втіленню його положень в правореалізаційну практику.

Проаналізувавши наукову літературу та чинне законодавство, ми звернули увагу на ту обставину, що **основна мета** принципу незалежності суддів має глобальний всеосяжний характер – забезпечення балансу між різними гілками державної влади шляхом створення умов для належного функціонування механізму стримувань і противаг (більш детально про це мова піде в наступному підрозділі роботи).

Досягнення зазначеної мети забезпечується шляхом вирішення цілої низки завдань які умовно можна поділити на дві групи: загальні та спеціальні (конкретні).

До *загальних завдань* реалізації принципу незалежності суддів адміністративних судів можна віднести: 1) утвердження в Україні верховенства права; 2) зміцнення правопорядку та забезпечення ефективного захисту прав і свободи людини і громадянина; 3) розбудова справедливого, неупередженого та доступного правосуддя; 4) збереження єдності та самостійності судової гілки влади, зміцнення та підвищення її авторитетності; 5) створення умов для належного виконання судом своїх конституційних функцій; 6) зменшення рівня залежності судів та суддів від органів публічного управління, їх службових та посадових осіб; 7) підвищення рівня довіри громадськості до судової системи в цілому та адміністративного судочинства зокрема.

До *спеціальних (конкретних) завдань* реалізації принципу незалежності суддів адміністративних судів відносяться: 1) забезпечення об'єктивного, неупередженого та безстороннього розгляду і вирішення адміністративних справ; 2) підвищення ефективності діяльності адміністративних судів; 3) недопущення випадків неправомірного використання суб'єктами публічного управління влади та наданих їм повноважень з метою перешкоджання розгляду адміністративних справ на визначених законом засадах; 4) недопущення фактів незаконного втручання в діяльність адміністративних судів з метою прийняття незаконних судових рішень, а також нейтралізація незаконного тиску та впливу на суддів шляхом погроз, шантажу, підкупу, підбурення та інших форм впливу; 5) забезпечення об'єктивності процедур, пов'язаних із кадровим забезпеченням адміністративних судів, призначенням суддів на адміністративні посади в адміністративних судах, вирішенням питань про відповідальність суддів тощо; 6) створення висококваліфікованої та ефективної системи адміністративного судочинства, наповнення її професійним та високоморальним кадровим потенціалом; 7) зміцнення правового статусу суддів адміністративних судів.

Як видно, перераховані вище завдання у своїй сукупності спрямовані, з

одного боку, на зменшення публічного тиску на суддів адміністративних судів з боку представників виконавчої та законодавчої влади, недопущення випадків їх використання для вирішення спірних політичних питань та задоволення політичних інтересів, а з іншого, на недопущення сваволі, безконтрольність та безвідповідальність в самій судовій системі. В остаточному підсумку, все це має привести процедуру розгляду та вирішення адміністративних справ до вимог принципу законності з тим, щоб усе, прописане в юридичних нормах, могло стати реальністю, втілювалось у правомірну поведінку учасників суспільних відносин, у строгий правопорядок. Це – свого роду ідеальний «максимум», який, як свідчать реалії сьогодення, в нашій державі залишається поки що недосяжним.

Насамкінець, декілька слів необхідно сказати про *часові і просторові межі принципу незалежності суддів адміністративних судів*. 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. Якщо ж такі вимоги буде порушено, відповідні норми можуть бути визнані неконституційними. Таким чином, основні положення, що складають зміст принципу незалежності суддів адміністративних судів, є не тільки концентрованим й узагальненим виразом досвіду попередніх здобутків і напрацювань в даній сфері, але й слугують базисом, вихідною основою для пошуків найбільш оптимальних шляхів розв'язання існуючих проблем та підвищення ефективності механізмів захисту прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах із органами публічного управління.

Просторові межі принципу незалежності суддів адміністративних судів визначаються типом, видом і підвидом правових норм, у яких знаходять

відображення його основні положення та ідеї. Як ми уже зазначали вище, універсальний характер аналізованого нами принципу проявляється в тому, що його зміст має загальний характер і знаходить свій вираз не лише при розгляді публічно-правових спорів. Окремі його елементи можна зустріти і в кримінальному, і в цивільному, і в господарському судочинстві. Однак, для адміністративного судочинства даний принцип набуває особливого значення зважаючи на характер справ, які підвідомчі адміністративним судам. Оскільки однією із сторін у таких справах завжди виступають суб'єкти владних повноважень (орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [62]), в адміністративному процесі вимоги принципу незалежності суддів представлені найбільш широко.

Ще однією особливістю, яка характеризує просторові межі принципу незалежності суддів адміністративних судів, є те, що він проявляється не лише в процесі розгляду адміністративних справ, але також під час проведення добору суддів, призначення суддів на адміністративні посади, притягнення суддів до відповідальності, їх фінансового, соціального, матеріально-технічного забезпечення тощо. Як наслідок, його основні положення знайшли своє відображення не лише в Конституції України та в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», але й в інших законах і навіть у підзаконних нормативно-правових актах.

Таким чином, завершуючи загальну характеристику принципу незалежності суддів адміністративних судів, ми сформулювали його авторське визначення, в якому намагались акумулювати всі зроблені нами в результаті проведеного дослідження висновки. Отже, **під незалежністю суддів адміністративних судів пропонується розуміти** закріплений в Конституції України та в інших законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах принцип організації та функціонування адміністративних судів, а також професійної діяльності суддів адміністративних судів, який характеризується

регулятивністю, нормативністю, універсальністю, цільовою спрямованістю, імперативністю, самостійністю та об'єктивною обумовленістю і спрямований на забезпечення об'єктивного, неупередженого та безстороннього розгляду і вирішення адміністративних справ, створення висококваліфікованої та ефективної системи адміністративного судочинства, зміцнення правового статусу суддів адміністративних судів а також забезпечення балансу між різними гілками державної влади шляхом створення умов для належного функціонування механізму стримувань і противаг.

Оскільки до цього часу в науковій літературі не було обґрунтовано жодного визначення принципу незалежності суддів адміністративних судів, є всі підстави вважати, що запропоноване нами визначення є першим в своєму роді. Крім того, таке визначення може бути використане як основа для удосконалення існуючих визначень принципу незалежності суддів у цілому. Зокрема, **під незалежністю суддів необхідно розуміти** закріплений в Конституції України та в інших законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах принцип організації та функціонування судової гілки влади, а також професійної діяльності суддів, який характеризується регулятивністю, нормативністю, універсальністю, цільовою спрямованістю, імперативністю, самостійністю та об'єктивною обумовленістю і спрямований на розбудову справедливого, неупередженого та доступного правосуддя, збереження єдності та самостійності судової гілки влади, зміцнення та підвищення її авторитетності, а також зменшення рівня залежності судів та суддів від органів публічного управління, їх службових та посадових осіб.

1.2. Рівні незалежності суддів адміністративних судів

За своїм змістом, принцип незалежності суддів адміністративних судів – складний та багатогранний. Більшість науковців переконана в тому, що його слід розглядати не лише з позицій процесуального права, але й з позицій теорії розподілу влад, зважаючи на те особливе місце, яке відводиться судам в системі органів державної влади. При цьому пріоритетною визнається саме незалежність суду, а не незалежність суддів, що є її похідною[33, с. 96; 35, с. 20; 36, с. 10-12; 190, с. 821; 215, с. 80; 222].

Ми також визнаємо примат інституційного аспекту незалежності суддів адміністративних судів над функціональним. Такий висновок впливає, в першу чергу, з логіко-сислового зв'язку та взаємообумовленості між незалежністю судів і незалежністю суддів. Також, він цілком співзвучний з міжнародними стандартами гарантій принципу зовнішньої незалежності суддів, що надається з метою забезпечення верховенства права, а також безпосереднього втілення в життя гарантій внутрішньої незалежності, які забезпечують функціонування суду та діяльність суддів. Навіть КСУ, в згаданому нами вище Рішенні № 19-рп/2004, розглядає незалежність суддів, в першу чергу, як конституційний принцип організації і функціонування судів, і лише потім – як принцип професійної діяльності суддів, які при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону (п. 1 резолютивної частини Рішення) [173].

Отже, викладені вище аргументи дозволяють нам побудувати такий **сисловий ланцюг: незалежність адміністративного суду (судової гілки влади в цілому) – незалежність суддів адміністративних судів**. Відповідно до цього, виділяється **два рівні суддівської незалежності – зовнішній та внутрішній**. І хоча більшість науковців дотримується аналогічного погляду, однак змістове наповнення вказаних вище рівнів у них дещо відрізняється. Так, наприклад, С.Г. Штогун зазначає, що «поняття «незалежний суд» охоплює два основні аспекти: незалежність від виконавчої влади і незалежність від сторін,

тобто є зовнішній і внутрішній рівень такої незалежності» [236, с. 42]. Як бачимо, автор розглядає внутрішню незалежність лише як незалежність від інших учасників провадження в справі, що, на нашу думку, невиправдано звужує її справжній потенціал. Так само звужено розглядає зовнішню та внутрішню незалежність Е.Б. Абросімова та Б. Футей. Перша зводить зовнішню незалежність до самостійності судів в системі інших державних та громадських органів, а внутрішню – до неупередженості носіїв судової влади [201, с. 211]. Другий автор трактує зовнішню незалежність як рівноправність судової влади (а отже, і кожного судді) з іншими гілками влади і незалежності від них, а внутрішню – як незалежність та нейтральність суддів стосовно сторін у справі, що розглядається [222].

З метою обґрунтування власної точки зору на зміст і межі зовнішнього та внутрішнього рівнів незалежності суддів адміністративних судів, нижче пропонуємо зупинитись на їх аналізі більш детально.

I. Зовнішній рівень суддівської незалежності визначається рівнем захищеності адміністративного суду від будь-яких зовнішніх факторів. При більш детальному аналізі в рамках зовнішнього рівня незалежності можна виокремити декілька відносно самостійних складових.

1.1. У першу чергу, *судова влада має бути незалежною від інших гілок державної влади.* Цей основний постулат теорії розподілу влад знайшов своє відображення в ст. 6 Конституції України, згідно якої державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [82].

Проаналізувавши численні наукові публікації, присвячені теорії поділу влад, ми виділили декілька основних її положень (з огляду на специфіку даного дослідження):

По-перше, *судова влада (а отже, й адміністративні суди) має бути незалежною від інших гілок державної влади.* Це означає, що за функціональною ознакою судова влада відособлена від інших гілок державної влади, завдяки чому виключається можливість узурпації всієї влади в державі якоюсь однією особою чи окремим органом [71, с. 38]. Крім того, судова влада

є самостійною сферою публічної влади, повноваження якої поширюються на здійснення правосуддя, тлумачення норм права, а також на виконання деяких контрольних (по відношенню до інших гілок влади) функцій. При цьому привласнення вказаних повноважень іншими державними органами чи посадовими особами забороняється, так само як і не допускається будь-яке делегування функцій судів.

По-друге, *судова влада має бути рівноправною з іншими гілками влади.* Це означає, що судова влада (а відтак, і адміністративні суди) наділена специфічними повноваженнями, яких не має жодна з інших гілок влади. Завдяки цьому вдається попередити зловживання владою і не допустити виникнення авторитарної влади (абсолютної влади, не пов'язаної правом). У даному контексті особливо важливо, щоб адміністративні суди та судді таких судів не почувалися зобов'язаними перед іншими гілками влади чи політичними партіями, зокрема, за своє призначення на посаду, фінансове, матеріально-технічне забезпечення тощо.

По-третє, *судова влада має бути наділена реальними важелями для стримувань і противаг.* Відокремлення за функціональною ознакою судової влади від інших гілок влади та її незалежне здійснення забезпечує постійне протиборство та протидію «суддів» із «законодавцями» та «виконавцями», що дозволяє обмежити їх свавілля і, в кінцевому рахунку, забезпечити поступовий і сталий розвиток громадського суспільства й держави. З даного приводу слід навести досить влучне, на наш погляд, зауваження А.М. Колодія, який зазначає, що «принцип розподілу влад слід розглядати у двох аспектах: по-перше, як найбільш раціональний спосіб розподілу сфер праці у структурованій системі єдиних державних органів; по-друге, як умову попередження узурпації всієї повноти влади якоюсь однією з влад» [71, с. 39]. При цьому в арсеналі адміністративного судочинства зосереджено найбільшу кількість таких важелів, а тому саме адміністративні суди найбільш часто піддаються незаконному тиску та впливу з боку представників інших гілок державної влади, який на сьогодні має системний і цілеспрямований характер.

По-четверте, *судам має відводитись самостійне місце в системі державних органів влади.* У найбільш загальному розумінні, судова влада представляє собою сукупність повноважень щодо здійснення правосуддя, а також систему державних органів, що здійснюють ці повноваження [117, с. 56]. Виходячи з цього, незалежність судової влади може бути досягнута лише за умови формування самостійної, автономної і самоврядної судової системи. Центральним елементом такої системи є суд – самостійний з організаційної точки зору орган, який не входить як елемент до будь-якої іншої системи органів, окрім власної. Рівень його незалежності можна оцінити виходячи з того, наскільки автономним є його організаційне, кадрове, матеріально-технічне, фінансове, ресурсне та інше забезпечення, а також з того, наскільки його компетенція є відокремленою від компетенції інших органів державної влади.

Вище, ми навели лише основні положення теорії розподілу влади, завдяки яким можна краще зрозуміти сутність зовнішнього рівня незалежності суддів адміністративних судів. Аналіз Закону України «Про судоустрій та статус суддів» засвідчив фундаментальну роль, яку відіграє принцип незалежності у гарантуванні конституційного ладу та демократії, у втіленні в життя принципу верховенства права, а також у розбудові правової держави, в якій кожен має право на захист своїх прав і свобод самостійним, незалежним, об'єктивним та неупередженим судом.

Однак, незалежністю від інших гілок державної влади не обмежується зовнішній рівень реалізації принципу незалежності суддів адміністративних судів. Не менш важливе значення відіграє також їх незалежність від суспільно-політичної обстановки в державі.

1.2. Незалежність від суспільно-політичної обстановки в державі.

Процес виникнення та становлення адміністративного судочинства, який триває майже чверть століття, засвідчив, що адміністративні суди є досить сильним важелем у системі стримувань і противаг, але в той же час вони самі є

заручниками політичних змагань за контроль над ними. Їм постійно доводиться боротись за забезпечення своєї незалежності та доводити свою спроможність.

В останні роки рівень незалежності суддів адміністративних судів впритул наблизився до критичної позначки й питання про те, чи зможуть вони з гідністю вийти з політичної кризи й досі залишається відкритим. І хоча «Революція гідності» фактично зупинила процес деформації більшості органів державної влади, включно з адміністративними судами, однак деякі критики заявляють, що вони є повністю дискредитованими, а руйнація не лише судової, але й усієї правової системи й досі продовжується. Відповідно до Звернення VII позачергового з'їзду суддів України до суддів України від 26 червня 2007 року робимо висновок, що хоча й не системно, однак все ще досить часто трапляються випадки втручання у діяльність адміністративних судів та суддів з боку владних і політичних суб'єктів, намагання перетворити їх з органів правосуддя на знаряддя для виконання політичних та особистих замовлень, зробити додатком тієї чи іншої політичної сили, засобом задоволення політичних, корпоративних чи приватних інтересів. Суддів адміністративних судів відверто ставлять перед вибором: або піддатися тиску, шантажу чи спокусливим пропозиціям, або бути безпідставно скомпрометованими та усунутими від здійснення судочинства.

У зв'язку з цим, сьогодні, так само як і 10-15 років тому, питання: «чи виживе демократія в Україні?» продовжує залишатись надзвичайно актуальним. В ідеальній ситуації, адміністративні суди повинні виконувати свої обов'язки чесно і справедливо, вирішувати публічно-правові спори без будь-якого стороннього впливу, приймати справедливі та обґрунтовані рішення. У свою чергу, суб'єкти владних повноважень, не на користь яких прийнято рішення, повинні сприймати їх з повагою, швидко виконувати, відновлюючи тим самим порушені права та свободи громадян.

Отже, здійснення адміністративного судочинства має повністю виключати політичний вплив. Водночас, виникає питання, що саме необхідно розуміти під політичною незалежністю судової влади та чи має вона бути

абсолютною? У юридичній літературі з даного приводу зазначається, що «рівень політичної незалежності обумовлений суспільно-політичною обстановкою, в якій здійснюється діяльність суду. Тому, перш за все, необхідно з'ясувати питання про те, чи можуть судді бути незалежними від державної політики, яка здійснюється через законодавство» [35, с. 40]. На нашу думку, відповідь на дане питання має бути негативною. Річ у тім, що судді адміністративних судів, так само як й адміністративне судочинство та судова влада в цілому, не можуть бути повністю незалежними від загальнодержавної політики та діяти всупереч чинному законодавству (адже саме через закони така політика набуває зовнішнього виразу). Про необхідність дотримання судьями принципу законності при розгляді справ мова йде, зокрема, в ч. 1 ст. 9 КАСУ в якій зазначається, що: 1) суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 2) суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України [62].

Водночас, політична незалежність суддів отримує своє вираження в тому, що: по-перше, абсолютно виключається будь-який вплив на суддівський корпус політичних партій, громадських рухів та їх лідерів; по-друге, правовий статус судді передбачає серйозні обмеження його власних політичних прав і свобод. Зокрема, він не може належати до політичної партії чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Перебуваючи на посаді, суддя не може бути кандидатом на виборні посади в органах державної влади (крім судової) та органах місцевого самоврядування, а також брати участь у передвиборчій агітації (ч. 3 ст. 54 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [151]).

Отже, політична незалежність суддів адміністративних судів не є абсолютною й не звільняє суддів від виконання політичної волі, що знайшла своє закріплення в чинному законодавстві. Також, вона не є об'єктивно безсумнівною, її потрібно захищати та відстоювати. І на даному етапі

проведення судово-правової реформи, найбільш пріоритетним напрямом має бути визнано виправлення існуючих викривлень важелів стримувань і противаг в механізмі розподілу влад, які створюють умови для надмірного політичного впливу й тиску на формування суддівського корпусу та функціонування судової влади.

1.3. Наступним елементом, який представляє зовнішній рівень реалізації принципу незалежності суддів адміністративних судів, є *захист від незаконного втручання в роботу суддів*. Як ми уже зазначали вище, судам відводиться особливе місце в системі органів державної влади, що обумовлено специфікою функцій, які вони здійснюють, а також тими цілями та завданнями, що стоять перед судочинством [164, с. 147; 168, с. 56]. Максимально повне виконання зазначених функцій та завдань адміністративними судами можливе за умови дотримання двох умов.

По-перше, *адміністративні суди мають бути функціонально відмежовані від інших органів державної влади* (компетенційна відокремленість). Дана умова означає наступне: 1) вирішення всіх питань судового характеру має бути віднесене до виключної компетенції судової гілки влади; в свою чергу, компетенція адміністративних судів повинна бути чітко визначена в законодавчому порядку; 2) вирішення питання про віднесення тієї чи іншої справи до встановленої законом компетенції адміністративних судів має належати до виняткових прав судової гілки влади; воно не повинно бути узурповане жодним іншим органом державної влади чи їх посадовими особами; 3) органи законодавчої та виконавчої влади повинні бути позбавлені можливості приймати рішення, які скасовують попередні рішення суду, а також переглядати чи змінювати їх; 4) всі без виключення органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані шанувати незалежність судових органів, дотримуватися її та жодним чином не обмежувати; 5) органи законодавчої та виконавчої гілок влади зобов'язані вживати всіх можливих заходів з метою зміцнення суддівської незалежності, а також недопущення випадків, які можуть поставити її під загрозу.

По-друге, *судді адміністративних судів мають бути надійно захищені від незаконного впливу та тиску з боку інших суб'єктів процесуальної діяльності*. Сутність даної умови зводиться до наступного: 1) судді адміністративних судів повинні вирішувати передані на їх розгляд публічно-правові спори безсторонньо, на основі фактів і відповідно до закону; при винесенні рішення по справі вони мають керуватись виключно вимогами закону та своїм внутрішнім переконанням; 2) будь-які обмеження, неправомірний вплив, тиск, погрози, пряме або не пряме втручання в процес розгляду та вирішення адміністративних справ має розцінюватись як порушення принципу суддівської незалежності; 3) особи, які намагаються чинити незаконний тиск чи вплив на суддів адміністративних судів, в обов'язковому порядку повинні притягуватись до відповідальності; 4) судді адміністративних судів мають бути вільними від обов'язку давати звіт щодо справ, які знаходяться в їх провадженні, будь-яким особам, які не належать до судової гілки влади; 5) всі прийняті адміністративними судами рішення повинні переглядатись лише на підставі та в порядку, встановленому чинним законодавством і лише органами, які входять до судової гілки влади; 6) суди та органи законодавчої влади не повинні встановлювати особливого порядку (контролю) для розгляду звернень, які надійшли від представників влади; 7) право народного депутата України на запит є обмеженим і не повинно поширюватись на питання, пов'язані із здійсненням правосуддя в конкретних справах; залежно від характеру і змісту таких запитів їх слід розцінювати як втручання у здійснення правосуддя [174].

Вище, ми навели лише основні умови, втілення в життя яких здатне забезпечити бодай мінімальні стандарти захисту від незаконного втручання в роботу суддів адміністративних судів. Деякі з них існують лише віртуально, в наукових розробках та міжнародних стандартах. Інші, віднайшли своє законодавче закріплення в національному законодавстві. Зокрема, мова йде про ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [151], в якій зазначається наступне: суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є

незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання; втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя забороняється і тягне за собою відповідальність, установлену законом (ч. 1 ст. 48 Закону); 2) суддя не зобов'язаний давати жодних пояснень щодо суті справ, які перебувають у його провадженні, крім випадків, установлених законом (ч. 2 ст. 48 Закону); суддя зобов'язаний звернутися з повідомленням про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя до органів суддівського самоврядування та правоохоронних органів (ч. 3 ст. 48 Закону); незалежність судді забезпечується, серед іншого, заборонаю втручання у здійснення правосуддя, відповідальністю за неповагу до суду чи судді, визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту (п.п. 5, 6, 10 ч. 4 Закону); 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 (ч. 5 Закону).

Нажаль, вимушені констатувати, що на практиці навіть перераховані вище мінімальні стандарти захисту від незаконного втручання в роботу суддів адміністративних судів реалізуються не в повному обсязі. Як свідчить узагальнення результатів проведеного нами анкетування суддів адміністративних судів та фахівців у галузі права, судді адміністративних судів найбільш гостро відчують на собі незаконний тиск і вплив з боку Президента України та його представників (9 % суддів; 7 % фахівців у галузі права); представників законодавчої гілки влади (21 % і 19 % відповідно); виконавчої гілки влади (30 % і 25 %); органів місцевого самоврядування (28 % і 33 %); політичних блоків, партій та рухів (37 % і 35 %); правоохоронних органів і прокуратури (42 % і 36 %); ЗМІ (44 % і 46 %); адвокатів, юристів, захисників (34 % і 26 %); громадськості (21 % і 17 %); трудових колективів (6 % і 4 %); окремих громадян (30 % і 25 %); учасників судових засідань (47 % і 49 %); науковців (1 % і 1 %); інших осіб (22 % і 17 %).

При цьому опитані нами респонденти відмічають найрізноманітніші форми обмеження суддівської незалежності: прохання (35 % і 19 %); вказівки (61 % і 50 %); вимоги (45 % і 29 %); залякування, погрози, в тому числі фізичною розправою над суддею, його рідними та близькими (31 % і 40 %); шантаж (24 % і 36 %); безпідставне позбавлення пільг, привілеїв, переваг (42 % і 37 %); підкуп (30 % і 78 %); обіцянка винагороди, надання пільг, переваг, привілеїв (24 % і 66 %); публічне обговорення судових процесів, критика діяльності судді та винесених ним рішень до набрання ними законної сили (42 % і 48 %); безпідставні скарги на суддю, які не є процесуальними (21 % і 39 %); незаконні депутатські запити по конкретній адміністративній справі (11 % і 6 %); організацій кампаній в ЗМІ щодо конкретного судді чи адміністративного суду в цілому (19 % і 26 %); пікетування роботи суду, використання так званого «мітингового права» (45 % і 50 %); інше (24 % і 20 %).

1.4. Система проаналізованих нами вище елементів, які представляють зовнішній рівень незалежності суддів адміністративних судів, буде неповною без такого елемента, як *соціально-економічна незалежність судової гілки влади*.

Аналізуючи даний елемент, у першу чергу слід зазначити, що з моменту створення та до сьогоднішнього дня фінансове та матеріально-технічне забезпечення адміністративних судів здійснювалось за залишковим принципом. Звісно, необхідно враховувати той факт, що нинішня соціально-економічна та політична криза торкнулася всіх без винятку сфер суспільного життя. Хронічне недофінансування, брак коштів, недостатнє матеріально-технічне та ресурсне забезпечення відчувають не лише суди, а й практично всі державні органи та установи. Однак, реальні соціальні гарантії, якими на сьогодні підкріплена суддівська незалежність, знаходяться далеко за гранично допустимими межами, які визначені більшістю міжнародних стандартів.

У деякій мірі, такий стан речей обумовлений неналежним законодавчим закріпленням соціально-економічних гарантій незалежності суддів. Так, в ст. 48

Закону України «Про судоустрій і статус суддів» мова йде лише про окремий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, а також про належне матеріальне та соціальне забезпечення суддів (п.п. 7, 8 ч. 4 ст. 48 Закону). Очевидно, що подібне ставлення законодавця до соціального забезпечення функціонування судової влади є неприпустимим. Це – найбільш «слабке місце» адміністративного судочинства, завдяки якому здійснюється незаконний тиск і вплив на суддів з метою ухвалення ними неправосудних рішень (більш детально про фінансові гарантії незалежності суддів адміністративних судів мова піде наступних розділах роботи).

Таким чином, підсумовуючи викладене, можна зробити наступний проміжний висновок: ***зовнішня незалежність суддів визначається рівнем захищеності адміністративного суду від будь-яких зовнішніх факторів.*** Залежно від характеру та правової природи таких факторів, ***зовнішню незалежність можна диференціювати на чотири складові:*** 1) незалежність судової влади від інших гілок державної влади; 2) незалежність адміністративних судів від суспільно-політичної обстановки в державі; 3) захист суддів адміністративних судів від незаконного втручання в їх роботу та в діяльність суду; 4) соціально-економічна незалежність адміністративного судочинства.

II. Внутрішній рівень суддівської незалежності. Окрім так званої «зовнішньої незалежності» судової гілки влади, складові елементи якої були розглянуті нами вище, адміністративні суди та судді таких судів відчують на собі дію цілої низки внутрішньосистемних негативних факторів [145]. Такі фактори безпосередньо пов'язані із недосконалістю організації судової системи, недоліками законодавчого регулювання взаємовідносин між судьями та особами, які виконують управлінські функції в адміністративних судах, а також невідповідністю особистих якостей суддів тим вимогам, що висуваються до суддівської професії. Відповідно до цього, внутрішній рівень суддівської незалежності умовно можна диференціювати на три складові підрівні: 1) незалежність адміністративного суду як самостійної ланки судової системи;

2) незалежність суддів адміністративних судів від інших представників судової влади; 3) сумлінне виконання судьями своїх професійних обов'язків, дотримання ними моральних та етичних основ суддівської діяльності. Розглянемо кожен із цих рівнів більш детально.

2.1. Незалежність адміністративного суду як самостійної ланки судової системи. Як ми уже зазначали, на адміністративне судочинство, як і на будь-яку систему, впливають дві групи чинників: зовнішні та внутрішні. Більшість факторів першої групи, які негативно позначаються на рівні суддівської незалежності, ми уже визначили та виділили серед них ті, що становлять найбільшу загрозу саме для суддів адміністративних судів. Водночас, нейтралізації зовнішніх факторів явно не достатньо для перетворення адміністративного судочинства на дійсно дієвий механізм захисту прав та свобод громадян від неправомірних дій та рішень органів публічного управління. А тому, виникає потреба в одночасному вжитті заходів з удосконалення внутрішньо-організаційної діяльності адміністративного суду як структурного елемента цілісної судової системи.

Поглиблений аналіз чинного законодавства, що регулює організацію та функціонування судової гілки влади, засвідчив, що, незважаючи на особливу важливість та складність предмету розгляду в адміністративних судах, законодавець встановив єдині гарантії забезпечення незалежності для судів усіх юрисдикцій. На нашу думку, такий підхід неадекватний сучасним реаліям, оскільки він не лише применшує роль і значення інституту адміністративної юстиції в механізмі стримувань і противаг, але й негативно позначається на рівні захисту прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з органами публічного управління. На підтвердження такого висновку можна навести цілий ряд аргументів.

По-перше, адміністративна юстиція є невід'ємним атрибутом сучасної демократичної правової держави й розглядається як найбільш дієвий елемент в механізмі стримувань і противаг, і, відповідно, як найбільш ефективний урівноважуючий інструмент в арсеналі судової гілки влади.

По-друге, адміністративні суди займають особливе місце в системі органів судової влади і за обсягом наданих їм повноважень суттєво вирізняються з-поміж судів інших судових юрисдикцій. Окрім безпосередньої функції відправлення правосуддя, вони також виконують функцію судового контролю за законністю діяльності інших органів державної влади, що передусім, обумовлено специфічним характером адміністративних справ, які належать до сфери їх компетенції.

По-третє, одним із основних завдань політико-правових реформ, проведення яких активізувала «Революція гідності», є налагодження дієвого та ефективного механізму контролю та нагляду за законністю діяльності органів державної влади. Одну з ключових ролей в такому механізмі, як відомо, відіграють саме адміністративні суди, які створені спеціально для вирішення конфліктів між громадянами та владою.

Ці, а також інші особливості визначають те особливе місце, яке займають адміністративні суди в механізмі державної влади загалом та в судовій системі зокрема. Вони також свідчать про необхідність законодавчого закріплення такого правового статусу суддів адміністративних судів, який би гарантував їх незалежність й об'єктивність при розгляді публічно-правових спорів.

Отже, у найбільш загальному вигляді незалежність адміністративного суду як самостійної ланки судової системи включає в себе додаткові правові гарантії, що поширюються: 1) на розгляд та вирішення адміністративних справ; 2) на перегляд прийнятих адміністративними судами рішень; 3) на звернення до виконання прийнятих судових рішень; 4) на формування суддівського корпусу; 5) на призначення суддів на адміністративні посади в адміністративних судах; 6) на просування по службі та кар'єрне зростання суддів адміністративних судів; 7) на заохочення суддів та притягнення їх до відповідальності; 8) на фінансове, соціальне, ресурсне та інше забезпечення діяльності адміністративних судів тощо. Важливо, щоб в зазначених сферах адміністративні суди та судді таких судів почували себе повноцінними

елементами цілісної судової системи й були захищені від будь-якого втручання з боку інших елементів цієї системи, в тому числі, керуючих.

2.2. У логічному взаємозв'язку із незалежністю адміністративних судів, як самостійної ланки судової системи, виступає *незалежність суддів таких судів від інших представників судової влади*. Ці два елементи внутрішнього рівня суддівської незалежності тісно взаємопов'язані між собою, доповнюють та розвивають один одного. Адже говорити про незалежний адміністративний суд поза поняттям незалежності суддів такого суду неможливо. Так само, як і неможливо уявити собі незалежного суддю при залежному становищі адміністративного суду чи судової влади в цілому.

Досліджуючи дану складову внутрішнього рівня суддівської незалежності, в першу чергу, необхідно відмітити її відмінність від такого елемента зовнішньої незалежності суддів адміністративних судів, як «захист від незаконного втручання в їх роботу та в діяльність суду» (див. п. 1.3. даного питання). Якщо в другому випадку ми вели мову про незаконний тиск і вплив з боку суб'єктів, які перебувають поза-межами судової системи (учасники розгляду справи, представники інших гілок державної влади, ЗМІ, громадськість тощо), то тут необхідно говорити про представників саме судової системи. Форми обмеження суддівської незалежності в цих двох випадках теж суттєво відрізняються, хоча вони й мають між собою багато спільного (наочно про відмежування внутрішнього і зовнішнього впливу на суддівську незалежність див. в додатку А).

Проаналізувавши результати проведеного нами опитування та моніторингу офіційного Веб-порталу «Судової влади України», ми прийшли до висновку, що на сьогодні внутрішня загроза суддівській незалежності виходить від таких представників судової гілки влади:

1) Судді, які займають адміністративні посади в адміністративному суді: голова суду (71 % суддів; 82 % фахівців у галузі права); заступник (заступники) голови суду (36 % і 61 % відповідно); секретар судової палати (38 % і 56 %);

2) Судді вищестоящих адміністративних судів (48 % і 41 %);

3) Інші судді адміністративного суду: судді з числа колегії суддів (42 % і 51 %); головуючий у судовому засіданні (66 % і 73 %); інші судді (35 % і 38 %);

4) Органи та посадові особи, що беруть участь у кадровому забезпеченні адміністративного судочинства, підготовці суддів, підтриманні його кваліфікації, регулярному оцінюванні та у притягненні суддів до дисциплінарної відповідальності: Вища рада юстиції (5 % і 13 %); Вища кваліфікаційна комісія суддів (5 % і 14 %); Національна школа суддів (3 % і 9 %);

5) Органи та посадові особи, що здійснюють організаційне забезпечення діяльності адміністративних судів: голова та посадові особи Державної судової адміністрації (29 % і 32 %); керівник та працівники апарату адміністративного суду (16 % і 21 %); інші посадові особи, які беруть участь в організаційному забезпеченні адміністративного судочинства (13 % і 15 %);

6) Інші представники судової гілки влади (8 % і 14 %).

При цьому, вказані вище суб'єкти використовують такі традиційні форми незаконного впливу та тиску, як: прохання (61 % і 55 %); вимоги (51 % і 70 %); залякування, погрози, в тому числі фізичною розправою над суддею, його рідними та близькими (17 % і 33 %); шантаж (30 % і 39 %); безпідставне позбавлення пільг, привілеїв, переваг (42 % і 56 %); підкуп (28 % і 71 %); обіцянка винагороди, надання пільг, переваг, привілеїв (30 % і 74 %). Окрім зазначених, досить широко використовуються специфічні, властиві лише даному рівню суддівської незалежності форми незаконного впливу та тиску: дача судді усних вказівок, рекомендацій, розпоряджень у конкретних адміністративних справах (79 % і 86 %); здійснення негласного контролю за процесуальною та поза процесуальною діяльністю судді (49 % і 44 %); витребування від судді інформації про хід та перспективи розгляду конкретних адміністративних справ, вимагання від нього надання звітів, довідок чи пояснень з даного приводу (50 % і 59 %); обмеження у будь-якій формі права судді на кар'єру та професійне зростання (37 % і 41 %); безпідставне порушення питання про дисциплінарну відповідальність судді (22 % і 35 %);

встановлення переваг або обмеження прав судді на належне фінансове, соціально-побутове забезпечення (27 % і 57 %); інше (9 % і 14 %).

З наведених соціологічних даних можна зробити висновок, що на сьогодні судді адміністративних судів відчують найбільшу залежність від голів відповідних судів та їх заступників, а найбільш поширеною формою впливу на суддівську незалежність є отримання суддею від таких осіб усних вказівок, рекомендацій, розпоряджень у конкретних адміністративних справах. І хоча з ухваленням нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» повноваження осіб, які займають адміністративні посади в судах, були суттєво обмежені, однак в їх арсеналі все ще залишається значне число важелів впливу на суддів.

Проаналізувавши значну кількість наукових публікацій, присвячених вирішенню проблеми надмірного управлінського впливу в судовій системі, ми прийшли до висновку про неможливість її остаточного розв'язання виключно шляхом законодавчого регулювання. В першу чергу, це обумовлено неможливістю за допомогою об'єктивних критеріїв встановити рівновагу між потребами управлінської діяльності та вимогами суддівської незалежності.

Так, з одного боку голова суду та інші особи, які займають адміністративні посади в адміністративних судах, повинні бути наділені таким обсягом владних управлінських повноважень, які дозволяють їм здійснювати ефективний контроль за підпорядкованими їм суддями. Адже контрольна функція, як справедливо зазначає В.О. Климів, випливає з самої природи діяльності керівників як посадових осіб, відповідальних за успішне функціонування об'єктів, що були їм довірені [57, с. 31]. Контрольні повноваження, якими наділений голова суду, мають універсальний, всеохоплюючий характер і поширюються практично на всі напрями діяльності підпорядкованих йому суддів у межах виконання ними службових повноважень. Він здійснює попередній, поточний, наступний контроль діяльності підпорядкованих йому суддів; застосовує найрізноманітніші методи перевірки виконання (безпосереднє спостереження, вивчення звітності,

особиста перевірка тощо) [46, с. 95]. При цьому важливо, щоб управлінські повноваження керівників адміністративного суду були достатньо вагомими, зважаючи на досить складну процедуру притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, відсторонення їх від виконання суддівських обов'язків, а також позбавлення їх суддівських повноважень. Зокрема, вони повинні мати достатній обсяг повноважень для того, щоб: 1) отримувати інформацію про роботу суддів, коригувати та спрямовувати їх дії (з тим, однак, щоб не втручатись у безпосередній розгляд та вирішення ними адміністративних справ); 2) вчасно виявляти та оперативно реагувати на недоліки в роботі адміністративного суду та підпорядкованих йому суддів, що можуть негативно вплинути на рівень захисту публічних прав і свобод громадян або на авторитет адміністративного суду; 3) швидко усувати будь-які порушення законності в діяльності суддів, поновлюючи її стан тощо.

З іншого боку, обсяг та характер владних повноважень осіб, які займають адміністративні посади в адміністративних судах, має бути таким, щоб мінімізувати можливості здійснення незаконного впливу та тиску на підпорядкованих їм суддів. Адміністративний суд, як і будь-яка складно організована система, не може існувати без властивостей керівництва, адміністрування, вертикальних посадових взаємовідносин. Водночас, реалізація принципу суддівської незалежності вимагає, щоб управлінська діяльність керівника адміністративного суду була спрямована, в першу чергу, на організацію роботи суду, упорядкування функціонування його штату в напрямі своєчасного, повного і всебічного розгляду всіх без винятку адміністративних справ, не допускаючи при цьому втручання у хід конкретного судового процесу, а також у самостійне виконання своїх безпосередніх обов'язків суддями [198, с. 130]. Також, у взаємовідносинах керівника адміністративного суду і підпорядкованих йому суддів неприпустимим є авторитарний стиль побудови взаємовідносин, що впливає з демократичного характеру організації всієї судової системи України.

Отже, з викладеного вище випливає, що якою б досконалою не була законодавча норма, в кінцевому рахунку все залежить від суб'єктивних факторів (в даному випадку – особистих якостей керівника суду). Тому, законодавцю слід прагнути не лише до оптимізації управлінських повноважень суддів, які займають адміністративні посади в адміністративних судах (розширювати одні та обмежувати інші), але й до удосконалення порядку відбору та призначення суддів на такі посади і їх звільнення з таких посад.

Управлінські функції повинні здійснювати справжні менеджери, які здатні: по-перше, підвищити рівень продуктивності праці суддів; по-друге, налагодити й підтримувати сприятливий психологічний клімат в колективі; по-третє, розвивати конструктивні і вчасно розв'язувати деструктивні міжособистісні конфлікти; по-четверте, створювати умови та заохочувати суддів до вільного та відкритого висловлювання власної думки з тих чи інших питань діяльності суду. Крім того, це мають бути лише висококваліфіковані, високоморальні судді, які багаторічною сумлінною працею довели свою відданість судовій системі й прагнення до її розбудови й удосконалення.

2.3. Сумлінне виконання суддями своїх професійних обов'язків, дотримання ними моральних та етичних основ суддівської діяльності. Проаналізовані нами вище елементи суддівської незалежності дають нам уявлення про неї, як про об'єктивну категорію. Водночас, така характеристика є неповною і вимагає дослідження незалежності також і як суб'єктивної категорії, тобто її розгляд з позицій вових якостей та особистісних орієнтацій суддів адміністративного суду.

Проаналізувавши наукову літературу з даної проблематики, ми помітили, що більшість науковців та практичних працівників, говорячи про зміцнення суддівської незалежності, обмежуються вказівкою на необхідність запровадження дієвого механізму захисту суддів від незаконного впливу з боку представників інших гілок державної влади, учасників судового розгляду справи, представників судової системи та інших осіб. Звісно, удосконалення такого механізму є важливою умовою забезпечення суддівської незалежності.

Однак, це ще не гарантує стовідсотково справедливого та неупередженого вирішення адміністративних справ, адже поруч із об'єктивними, на незалежність впливає також і низка суб'єктивних факторів. Саме на їх дослідженні пропонуємо зупинитись більш детально.

У першу чергу, реалізація принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві визначається особистими якостями суддів, рівнем їх правосвідомості, ставленням до виконання своїх професійних обов'язків. Так, при здійсненні правосуддя судді повинні неухильно дотримуватись законів і ставитися до них із підкресленою повагою; не відступати від вимог присяги судді та Кодексу суддівської етики; проявляти тактовність, гуманність і чуйність, бути справедливими, чесними і принциповими; дотримуватися високої культури спілкування; неупереджено і своєчасно вирішувати публічно-правові спори; являти собою взірець витримки, скромності та ввічливості, бути коректним у службових відносинах, з повагою ставитися до колег та інших громадян; з почуттям відповідальності ставитися до прийняття рішень і не допускати лояльного відношення до будь-якої із сторін в справі; оберігати авторитет суду.

У своїй сукупності, названі вище вимоги охоплюються таким поняттям, як «моральна відданість судді», що дозволяє оцінити його професійну діяльність з погляду таких цінностей, як справедливість, сумління, гідність, людяність, справедливість тощо. Саме на моральній відданості базується утвердження гарантованої Конституцією та законами України незалежності судів, підвищується авторитет адміністративного судочинства та судової гілки влади в цілому.

По-друге, суддівська незалежність несумісна з особистою зацікавленістю суддів і виключає фаворитизм і корумпованість із судової системи. Очевидно, що для того, аби не допустити, нейтралізувати будь-які форми незаконного впливу та тиску, в першу чергу, необхідна воля самих суддів, тобто їх особисте небажання опинитися під таким впливом, а також уміння дистанціюватися від усіляких спокус.

I, нарешті, третя складова, на яку необхідно звернути увагу в рамках аналізу даного елемента суддівської незалежності, це загальний професійний рівень судді. Ось що з даного приводу свого часу писав голова ВСУ В. Малярєнко, «як можна бути незалежним, коли суддя, наприклад, погано знає закон? Адже хоч-не-хоч, а треба у когось запитати про правильність свого рішення. Наприклад, у суддів вищих судів» [100, с. 6].

Відразу ж зауважимо, що дана складова відіграє особливу роль в адміністративному судочинстві, що обумовлено, в першу чергу, специфічним характером публічно-правових спорів, вирішення яких відноситься до компетенції адміністративних судів. Відповідно до Закону України «Про статус суддів та судоустрій» складність і швидкоплинність правових норм, що регулюють взаємовідносини між органами публічного управління та громадянами, вимагає наявності у суддів глибоких знань законів і високого рівня професійної освіти, достатніх для нейтралізації найбільш небезпечних для стабільного розвитку держави конфліктів в управлінській сфері. Сумлінне ставлення до виконання своїх професійних обов'язків, повна самовіддача, вимогливість до себе, прагнення до самовдосконалення та підвищення професійної майстерності – це найбільш конструктивний спосіб підвищити не лише рівень суддівської незалежності, але й рівень довіри громадян до адміністративного судочинства та судової гілки влади в цілому.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що рівень суддівської незалежності в значній мірі залежить від комплектування адміністративних судів освіченими, високоморальними, сумлінними та добросовісними суддями, які здатні об'єктивно, сумлінно та неупереджено вирішувати публічно-правові спори керуючись виключно вимогами закону та внутрішнім голосом совісті.

На підтвердження такого висновку можна навести досить влучні приклади, які зазначають у своїх дисертаційних дослідженнях В.О. Гринюк та Л.В. Вінокурова. Зокрема, перший автор пише, що «навіть при впливі на суддю можливе прийняття ним законного та обґрунтованого рішення. І навпаки, за наявності гарантій, які забезпечують незалежність суддів, можливе прийняття

ними незаконного та необґрунтованого рішення» [35, с. 30]. У свою чергу, Л.В. Вінокурова зазначає, що «не слід зосереджуватись лише на питанні отримання суддями недостатньої заробітної плати, оскільки вказана проблема є більш глибокою та має коріння на рівні правосвідомості самих суддів, кандидатів на заміщення посади судді і суспільства взагалі» [23, с. 71].

Таким чином, проведений нами поділ незалежності суддів адміністративних судів на зовнішній і внутрішній рівні, а також диференціація цих рівнів на підрівні та окремі складові є умовними й носить суто теоретичний характер. Всі виділені нами складові суддівської незалежності є взаємопов'язаними та взаємодоповнюючими один одного. В більшій чи меншій мірі вони можуть знаходити свій прояв на кожному з названих підрівнів, доповнюючи й розвиваючи інші складові елементи. Лише в своїй єдності та сукупності всі ці складові можуть утворювати цілісний й органічно наповнений принцип незалежності суддів адміністративних судів, які на сьогодні по праву визнається фундаментальним, основоположним принципом побудови та функціонування всієї судової гілки влади.

1.3. Адміністративно-правове регулювання принципу незалежності суддів адміністративних судів

Як свідчить аналіз наукової літератури та чинного законодавства, з усіх принципів, на яких базується адміністративне судочинство, найбільш суттєвих трансформаційних змін зазнав принцип незалежності суддів адміністративних судів. Своім корінням він виходить із принципів незалежності судів та незалежності судової гілки влади в цілому, гарантії реалізації яких у найбільш загальному вигляді декларувались навіть у нормах радянського законодавства. Водночас, науковці того часу досить скептично їх оцінювали, 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» [185, с. 51].

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. Однак, як справедливо зазначає В. Маляренко, «у радянські часи суди були більш незалежні, ніж сьогодні» [212, с. 7]. З таким зауваженням варто частково погодитись: виконуючи вказівки партійних інстанцій, більшість радянських суддів усе ж таки відверто ігнорувала спроби незаконного впливу, тиску та втручання в процес відправлення правосуддя з боку будь-яких інших організацій та окремих осіб. Більше того, існуючі на той час правила цензури значною мірою охороняли судову систему від необґрунтованої критики з боку ЗМІ та громадськості, що, нажаль, сьогодні є звичним явищем.

На початку 90-х років минулого сторіччя епоха радянського режиму, яка тривала більш як 70 років, закінчилась, поступившись місцем розбудові української державності. Розпад Радянського Союзу та проголошення незалежності України стали поштовхом до проведення реформ в усіх сферах громадсько-політичного життя, кінцевою метою яких мала стати побудова демократичної правової соціальної держави. Оскільки, як ми уже зазначали вище, судовій гілці влади в цьому процесі відводилась особлива роль, питання реформування судової системи та зміцнення її незалежності були віднесені в ранг першочергових. Про це, зокрема, свідчить ухвалена 28.04.1992 р. Концепція судово-правової реформи в Україні [144], що заклала передумови та визначила основні орієнтири становлення судової гілки влади.

Аналіз основних положень Концепції свідчить про ту вагому роль, яку законодавець приділяє принципу незалежності суддів та гарантіям його реалізації. Так, головною метою судово-правової реформи було проголошено «формування незалежної судової влади». При цьому судова влада визначалась як «система незалежних судів, які в порядку, визначеному законом, здійснюють

правосуддя». З метою зміцнення суддівської незалежності в Концепції, серед іншого, передбачалось: 1) шляхом ефективного розмежування повноважень гарантування самостійності та незалежності судових органів від впливу законодавчої і виконавчої влади; 2) створення системи законодавства про судоустрій, яке б забезпечило незалежність судової влади; 3) гарантування права громадянина на розгляд його справи компетентним, незалежним і неупередженим судом тощо (Розділ II). Окремий розділ Концепції присвячено статусу суддів, у тому числі, таким гарантіям їх незалежності, як незмінюваність і недоторканість (Розділ III). Велике значення відведено також соціальному захисту суддів, фінансуванню та матеріально-технічному забезпеченню діяльності судової влади. Зокрема, підкреслено, що заробітна плата суддів має встановлюватись у розмірі, що гарантує їх незалежність, достатньо забезпечує матеріальні умови для належного виконання ними службових обов'язків, з урахуванням, що вони позбавлені можливості поряд з судовою діяльністю виконувати іншу роботу (Розділ VI) [144].

В аспекті нашого дослідження особливу увагу слід звернути на третій розділ Концепції, який передбачає запровадження адміністративного судочинства, метою якого є розгляд спорів між громадянином і органами державного управління. Спочатку, функції адміністративного судочинства мали здійснювати судді загальних судів відповідних рівнів. Однак, в ході судової реформи, суди в адміністративних справах мали бути виділені в окрему систему [144].

Оцінюючи результати, які вдалося досягнути за 23 роки реалізації Концепції судово-правової реформи, ми можемо констатувати, що, незважаючи на всі позитивні здобутки, визначені в ній завдання вдалося реалізувати лише частково. Так, було створено повноцінну вертикаль адміністративних судів, які вирішують публічно-правові спори між громадянами та органами публічного управління, а також ухвалено всі необхідні законодавчі акти, що регулюють їх процесуальну діяльність. Водночас, назвати дійсно незалежними адміністративні суди та суддів таких судів на сьогодні не можна. Чинне

законодавство не містить надійних та ефективних механізмів захисту суддів адміністративних судів від незаконного втручання в їх діяльність, а ті гарантії, що уже закріплені, або свідомо ігноруються, або відкрито порушуються.

Серед основних позитивних здобутків, яких вдалося досягнути завдяки реалізації Концепції судово-правової реформи, в першу чергу слід назвати ухвалення 15.12.1992 р. Закону України «Про статус суддів». Із незначними змінами¹ Закон діяв до 2012 року й закріплював широке коло гарантій реалізації принципу незалежності суддів, що були адекватні тогочасній суспільно-політичній ситуації в країні й складала фундамент функціонування судової гілки влади в цілому. Зокрема, про примат принципу незалежності суддів над усіма іншими принципами судової діяльності свідчить ст. 1 Закону, в якій наголошується, що «судді ... є носіями судової влади в Україні, які здійснюють правосуддя незалежно від законодавчої та виконавчої влади», а також ст. 3, в якій зазначається, що «судді у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежними, підкоряються тільки законові і нікому не підзвітні» [150].

Гарантіям реалізації принципу незалежності суддів присвячено окремий розділ Закону (Розділ III, ст. 11-14), аналіз якого дозволяє стверджувати про законодавче закріплення широкого підходу до визначення змісту та сфери дії даного принципу. Так, окрім власне гарантій реалізації незалежності суддів, в даному розділі згадується також про встановлений законом порядок обрання (призначення) суддів, зупинення їх повноважень та звільнення з посади; відповідальність за неповагу до суду чи судді; право судді на відставку; недоторканність суддів; особливий порядок фінансування судів; систему органів судового самоврядування тощо. На відміну від більшості сучасних науковців, які розглядають вказані положення як окремі принципи функціонування судової гілки влади, Закон об'єднує їх в рамках єдиного принципу незалежності суддів, що свідчить про його цілісність і послідовність в регулюванні даного питання.

¹ За 19 років дії Закону України «Про статус суддів» зміни до нього вносились лише 13 разів, тоді як до нині чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів» лише за останні 5 років зміни вносились більш як 30 разів.

Концепція судово-правової реформи відіграла не менш важливу роль також при розробці та ухваленні 28.06.1996 р. Конституції України, в ст. 6 якої вперше на конституційному рівні було закріплено загальновизнаний демократичний принцип здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [82]. Дана конституційна норма, як справедливо підкреслив В. Бойко, означає, що «всі три гілки державної влади є самостійними, одна одній не підпорядкованими, кожна з них діє в межах своєї компетенції, визначеної Конституцією і законами України» [10, с. 16].

Основні засади функціонування судової гілки влади визначені в Розділі VIII Конституції (Правосуддя), серед яких особливе місце відводиться принципу незалежності суддів і гарантіям його реалізації. Зокрема, організаційні гарантії незалежності суддів викладені в ст. 126 і зводяться до наступного: незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється; суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом; судді обіймають посади безстроково, крім суддів КСУ та суддів, які призначаються на посаду судді вперше; держава забезпечує особисту безпеку суддів та їхніх сімей. Також, в даній статі визначаються підстави звільнення судді з посади та припинення його повноважень. Функціональні гарантії суддівської незалежності викладені в ст. 129 Конституції, яка проголошує, що судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону; за неповагу до суду і судді винні особи притягаються до юридичної відповідальності. До гарантій внутрішньої незалежності суддів можна також віднести положення ст. 127 Конституції, яка встановлює обмеження для суддів при здійсненні їх професійної діяльності [82].

Аналіз перерахованих вище конституційних положень ще раз переконливо доводить, що незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу, основоположним принципом організації та функціонування судів і професійної діяльності суддів [173]. Крім того, вона виступає важливою

умовою формування внутрішнього переконання суддів, неупередженого та об'єктивного розгляду матеріалів справи і винесення законного, справедливого та обґрунтованого рішення. При цьому закріплення основних положень принципу незалежності суддів на конституційному рівні суттєво підвищує його значущість і забезпечує більш високу стабільність, що обумовлено жорсткою процедурою внесення змін до Конституції України. Однак, цього не достатньо. Як справедливо зауважує М.Д. Савенко, «сам факт закріплення на конституційному рівні принципу незалежності суддів ... за відсутності чіткого механізму його забезпечення є важливою, але недостатньою умовою. Втілення в життя основних вимог цього принципу має забезпечуватись комплексом відповідних гарантій, які виключали б не лише вплив, але й саму можливість здійснення впливу на суддю» [177, с. 106].

На сьогодні такі гарантії знайшли своє закріплення в ряді нормативно-правових актів, які визначають основні засади організації та функціонування адміністративних судів, а також встановлюють процесуальний порядок розгляду та вирішення ними публічно-правових спорів.

У першу чергу, слід згадати про Закон України «Про судоустрій України» від 07.02.2002 р. [152] (Закон УРСР «Про судоустрій України» від 05.06.1981 р., який діяв до 2002 р., ми до уваги не беремо, оскільки в період його дії адміністративні суди ще не було створено). Ст. 1 Закону дослівно відтворює положення ст. 6 Конституції України, що закріплює принцип здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Що стосується власне принципу незалежності суддів, то, на відміну від Закону України «Про статус суддів», в даному Законі він закріплюється у нерозривному зв'язку із принципом самостійності суддів (ст. 14), однак відокремлено від принципів їх недоторканості та незмінюваності (ст. 15 і ст. 16 відповідно). Також, на відміну від Закону України «Про статус суддів» та Конституції України, Закон містить декілька додаткових гарантій зміцнення суддівської незалежності. Зокрема, з огляду на специфіку адміністративного судочинства, особливу увагу слід звернути на такі закріплені в Законі

положення: 1) органи та посадові особи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, громадяни та їх об'єднання, а також юридичні особи зобов'язані поважати незалежність суддів і не посягати на неї (ч. 3 ст. 14); 2) звернення до суду громадян, організацій чи посадових осіб, які відповідно до закону не є учасниками судового процесу, з приводу розгляду конкретних справ судом не розглядаються, якщо інше не передбачено процесуальним законом (ч. 4 ст. 14); 3) втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою завдати шкоди їх авторитету чи вплинути на неупередженість суду забороняється і тягне передбачену законом відповідальність (ч. 5 ст. 14); 4) суддям забезпечується свобода неупередженого вирішення судових справ відповідно до їх внутрішнього переконання, що ґрунтується на вимогах закону (ч. 6 ст. 14).

Проаналізувавши наведені вище положення, а також порівнявши їх із прийнятими раніше нормативно-правовими актами, ми помітили відчутне розширення та зміцнення гарантій суддівської незалежності. Такий стан речей, на нашу думку, обумовлений дією цілої низки факторів. По-перше, це прагнення України наблизитись до найбільш розвинених демократичних держав, і, як наслідок, імплементація в національну правову систему позитивного зарубіжного досвіду та приведення вітчизняного законодавства до вимог міжнародних стандартів в галузі організації та діяльності судової гілки влади. По-друге, це активізація наукових досліджень в галузі судової діяльності, розробка та обґрунтування необхідності втілення в життя германської моделі адміністративної юстиції, що передбачає функціонування повноцінної вертикалі судових органів з розгляду публічно-правових спорів між громадянами та органами державної влади. Особливий характер таких спорів вимагає, щоб судді, які покликані їх вирішувати, були надійно захищені від незаконного впливу, тиску та втручання в процес відправлення правосуддя. По-третє, це посилення наступу на судову гілку влади, відверте нехтування

суддівською незалежністю, залякування та грубе втручання в діяльність суддів. За таких умов вони не можуть об'єктивно вирішувати справи, що негативно позначається на рівні довіри до них громадян.

Ці, а також інші обставини стали причиною того, що науковці, експерти та практичні працівники не припиняли працювати над удосконаленням та розширенням системи гарантій суддівської незалежності, прагнучи створити дійсно надійний механізм захисту суддів від незаконного впливу та тиску на них. Результати їх роботи було втілено в Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, яка була затверджена Указом Президента України від 10.05.2006 р. № 361 [83]. Про її спрямованість на проведення системної та повномасштабної реформи в судовій системі свідчить хоча б спосіб її підготовки: над текстом Концепції працювали найкращі фахівці, у тому числі авторитетні судді у відставці, представники громадськості та науковці; безпосередня участь діючих керівників судів в роботі над проектом була обмежена; вона надсилалася на експертне дослідження до усіх судів, а також до відповідних структурних підрозділів Ради Європи; з кожного дискусійного питання обов'язково заслуховувалася думка представників Ради суддів.

Аналізуючи зміст Концепції, в першу чергу звертає на себе увагу досить влучне обґрунтування необхідності її прийняття. Зокрема, в ній зазначається, що «процес становлення незалежного судівництва в Україні характеризувався суперечливістю та непослідовністю. Далися ознаки консерватизму у підходах до реформування та брак чіткого бачення того, якою має бути судова система в державі, що керується верховенством права. За таких обставин на даний час українські суди ще не стали дієвим інститутом захисту прав людини, рівень довіри до них з боку суспільства лишається вкрай низьким» [83]. Дійсно, Концепція судово-правової реформи 1992 року, відігравши важливу роль у становленні судової влади в Україні, практично втратила значення програмного документа після прийняття Конституції України. Однак і в Конституції засади функціонування судової гілки влади окреслено в загальному вигляді, визначено

лише основні принципи її організації та діяльності. З метою усунення зазначених прогалин й було прийнято нову Концепцію 2006 року, в якій закріплено чітке й системне бачення стратегії реформування правосуддя, а також цілеспрямовані, науково обґрунтовані методологічні основи його розвитку на найближчі 10 років.

В аспекті нашого дослідження з позитивного боку слід відмітити той факт, що більшість із визначених в Концепції завдань у тій чи іншій мірі торкаються зміцнення суддівської незалежності. Зокрема, до таких можна віднести: посилення гарантій незалежності суддів; забезпечення доступного та справедливого судочинства, прозорості в діяльності судів; якісне підвищення фахового рівня суддівського корпусу; підвищення статусу суддів у суспільстві; істотне поліпшення умов професійної діяльності суддів тощо. Також, у якості одного з п'яти напрямів подальшого розвитку правосуддя в Україні, спрямованого на утвердження верховенства права, в Концепції називається забезпечення незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів. Реформи в цьому напрямі мають торкнутись і організації судової системи й судочинства, і системи добору кандидатів на посаду судді, і механізму відповідальності суддів.

На жаль, велике небажання представників інших гілок державної влади, політичних сил та окремих політиків втрачати свої важелі впливу на судову гілку влади загалом, та адміністративні суди зокрема, бажання керівництва судів під приводом реформи не втратити, а навіть зміцнити свій вплив на підлеглих їм суддів, а також недостатня наполегливість Президента та керівників судової гілки влади призвели до того, що тривалий час практичне втілення в життя основних положень Концепції гальмувалось. І лише в 2010 році, в ході реалізації нового етапу судово-правової реформи, було розроблено та прийнято новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [151], положення якого, на думку більшості опитаних нами респондентів (78 % суддів і 71 % фахівців у галузі права), суттєво розширюють та зміцнюють гарантії

суддівської незалежності, а також забезпечують належні умови для повноцінного функціонування новостворених адміністративних судів.

Як відомо, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» замінив собою два основні діючі законодавчі акти в цій сфері – Закон України «Про судоустрій України» та Закон України «Про статус суддів». Провівши їх порівняльно-правове дослідження, ми помітили, що за способом нормативного закріплення принципу суддівської незалежності новий Закон концептуально відрізняється від своїх попередників. У першу чергу, звертає на себе увагу та обставина, що законодавець врешті-решт провів чітке розмежування між принципом незалежності судів і принципом незалежності суддів. Так, першому принципу присвячено ст.ст. 1, 6 і 7 Закону, а другому – ст. 48 та деякі інші. Відразу ж зауважимо, що проведене розмежування має не лише суто теоретичне значення, але є також важливим для практичної діяльності суддів, особливо, суддів адміністративних судів. Адже, як відомо, втілення в життя принципу незалежності судів передбачає створення таких умов, за яких адміністративне судочинство зможе функціонувати як повноцінна вертикаль самостійних і безсторонніх судів. У даному випадку необхідно вести мову про усунення загроз для незалежності всієї системи адміністративних судів. Незалежність суддів – дещо вужче поняття, яке поширюється не стільки на адміністративний суд як самостійний орган судової гілки влади, скільки на конкретних суддів, які вирішують публічно-правові спори між громадянами та публічною адміністрацією.

Детальніше, основні положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів», що в тій чи іншій мірі торкаються суддівської незалежності, будуть нами розглянуті в другому розділі роботи. Наразі, лише зазначимо, що його ухвалення дозволило усунути більшість недоліків і прорахунків попередніх законодавчих актів та на якісно новому рівні нормативно забезпечити діяльність судової системи. Закон враховує найбільш прогресивний досвід європейських країн, а також практично всі основні міжнародні стандарти організації та функціонування судової гілки влади.

В аспекті нашого дослідження на особливу увагу заслуговує та обставина, що основні положення нового Закону спрямовані не лише на структурну перебудову судової системи, але й на зміцнення однієї з базових цінностей демократичного суспільства – принципу незалежності суддів. Такий висновок не є голосливим і підтверджується результатами проведеного нами анкетування. Так, абсолютна більшість опитаних нами респондентів (58 % суддів і 60 % фахівців у галузі права) зазначила, що до основних позитивних здобутків нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів», в першу чергу, слід віднести суттєве розширення та зміцнення гарантій незалежності суддів. При цьому, опитані нами респонденти найбільш позитивними для зміцнення незалежності суддів саме адміністративних судів, вважають такі нововведення Закону: зміцнення процесуальних гарантій незалежності суддів адміністративних судів (49 % суддів і 38 % фахівців у галузі права); запровадження принципу конкурсного відбору суддів (69 % і 81 % відповідно); посилення вимог до професійного рівня суддів адміністративних судів, їх особистих і моральних якостей (60 % і 79 %); удосконалення процедури першого призначення на посаду судді адміністративного суду (51 % і 59 %); обмеження участі Президента, органів законодавчої та виконавчої гілок влади в процесі призначення та обрання суддів на посади (76 % і 79 %); удосконалення підстав і порядку звільнення суддів з посади (49 % і 34 %); посилення гарантій незалежності суддів під час притягнення їх до дисциплінарної та інших видів відповідальності (44 % і 51 %); обмеження повноважень суддів, які займають адміністративні посади в адміністративних судах (46 % і 39 %); оптимізація системи та структури, а також посилення ролі органів суддівського самоврядування в забезпеченні функціонування адміністративних судів (51 % і 63 %); зміна принципів та основних підходів до визначення розмірів суддівської винагороди за виконання судьями своїх професійних обов'язків (39 % і 51 %); удосконалення адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації, зменшення рівня її залежності від органів виконавчої

влади (31 % і 26 %); суттєве розширення механізмів протидії корупції в судовій системі (42 % і 63 %) та інші.

Окрім прийняття нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів», положення якого, як ми уже зазначили вище, спрямовані на суттєве розширення та зміцнення гарантій незалежності суддів адміністративних судів, реформи в судовій гілці влади йдуть також у напрямі підвищення вимог до особистих, професійних і моральних якостей суддів. На нашу думку, це абсолютно логічний і правильний шлях розвитку законодавчого регулювання сфери правосуддя. Адже, як показує аналіз історичного досвіду, розширення повноважень будь-якого державного органу, без одночасного підвищення вимог до його працівників, обов'язково породжує з їх боку свавілля, корумпованість та узурпацію влади. З метою недопущення подібних негативних явищ в судовій системі, Закон вимагає від суддів дотримуватись правил суддівської етики (п. 2 ч. 5 ст. 55 [151]). На сьогодні, ці правила прописані в Кодексі суддівської етики, які були прийняті XI черговим з'їздом суддів України 22.02.2013 р. [64] й замінили собою діючий раніше Кодекс професійної етики суддів 2002 р. [63].

Проаналізувавши Кодекс суддівської етики, в першу чергу, звертає на себе увагу його преамбула, в якій зазначається, що «усвідомлюючи значимість своєї місії, з метою зміцнення та підтримки довіри суспільства до судової влади судді України вважають, що зобов'язані демонструвати і пропагувати високі стандарти поведінки, у зв'язку з чим добровільно беруть на себе більш істотні обмеження, пов'язані з дотриманням етичних норм як у поведінці під час здійснення правосуддя, так і в позасудовій поведінці» [64]. Дане положення найбільш точно відображає зміст Кодексу, в якому зосереджені правила, обмеження та вимоги до поведінки суддів не лише під час розгляду та вирішення судових справ, але й поза межами виконання безпосередніх професійних обов'язків. На думку самих суддів, дотримання цих етичних норм дозволить відновити довіру громадян у чесність, незалежність, неупередженість та справедливість суду, яка на сьогодні, як відомо, залишається на критично низькому рівні.

Окрім Конституції України, Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Кодексу суддівської етики, дотримання принципу незалежності суддів адміністративних судів гарантує ще ціла низка нормативно-правових актів. За своїм характером норми, які в них містяться, є імперативними й адресовані не тільки суддям, але й іншим особам, які забезпечують функціонування адміністративних судів або беруть участь у розгляді та вирішенні адміністративних справ. Зокрема, мова йде про Закони України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р. [137], «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23.12.1993 р. [139], «Про Вищу раду юстиції» від 15.01.1998 р. [134], «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. [142], «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 08.04.2014 р. [135], «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. [147], «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [141], «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 р. [140] та інші. Цей перелік можна ще довго продовжувати, але в ньому все одно буде відсутня згадка про основний правовий акт, що регулює діяльність суддів адміністративних судів – КАСУ.

Дійсно, як свідчить проведений нами аналіз норм КАСУ, він не містить прямої вказівки на необхідність дотримання принципу незалежності суддів під час відправлення правосуддя. Відразу ж зауважимо, що подібне ставлення до гарантій незалежності суддів адміністративних судів під час розробки та ухвалення Кодексу негативно оцінюється опитаними нами респондентами. Зокрема, більш як 43 % суддів і 54 % фахівців у галузі права заявили, що відсутність згадки про гарантії незалежності суддів в КАСУ не дозволяє забезпечити абсолютну незалежність суддів адміністративних судів на практиці. Ми розділяємо таку точку зору і вважаємо, що особливий характер адміністративних справ, в яких однією із сторін обов'язково виступають суб'єкти публічного управління, вимагає законодавчого закріплення додаткових гарантій незалежності суддів адміністративних судів в адміністративному процесуальному законодавстві.

З метою практичного втілення в життя зроблених нами висновків, пропонуємо внести деякі зміни і доповнення до КАСУ. Так, ч. 1 ст. 7, що визначає основні принципи адміністративного судочинства, доцільно доповнити п. 8 наступного змісту: «8) незалежність суддів і підкорення їх тільки законові». Відповідно до цього, перший розділ КАСУ необхідно доповнити новою статтею, в якій більш детально розкрити значення принципів. Наприклад, це може бути ст. 14-1 приблизно такого змісту: «Стаття 14-1. Незалежність суддів і підкорення їх тільки законові. 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». На нашу думку, внесення до КАСУ зазначених змін лише позитивно вплине на незалежність суддів адміністративних судів, суттєво посиливши гарантії її забезпечення.

На завершення розгляду адміністративно-правового регулювання принципу незалежності суддів адміністративних судів варто, на нашу думку, більш детально зупинитись на аналізі основних положень Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 08.04.2014 р. [135]. Підстави та передумови прийняття даного Закону – очевидні. В першу чергу, це надзвичайно низький рівень довіри суспільства до судової системи України, однією із причин якого є зухвало-неправосудні судові рішення, які приймали судді під час «Революції гідності» в період з 21.11.2013 р. по 21.02.2014 р. По-друге, це висунення громадськістю вимоги негайного та публічного здійснення дій, спрямованих на викорінення залежності та корупції в судовій системі України. По-третє, це нагальна потреба здійснення справжнього, а не формального очищення суддівського корпусу.

Вирішити всі окреслені вище проблеми в галузі судочинства законодавець пропонує шляхом застосування процедури люстрації, як разового надзвичайного правового заходу, що застосовується в умовах крайньої необхідності. Люстрація в судовій системі передбачає звільнення з посад тих суддів, які своїми грубими порушеннями професійних та етичних стандартів діяльності дискредитували авторитет судової влади, а також виносили рішення, спрямовані на обмеження конституційних прав і свобод громадян, у тому числі на участь у мирних зібраннях. Більш детально, визначені в Законі України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» порядок і процедура проведення люстрації в судовій системі, а також пов'язані із цим обмеження гарантій незалежності суддів адміністративних судів будуть проаналізовані нами в наступних розділах роботи. Наразі ж, пропонуємо коротко зупинитись на його загальній характеристиці.

У першу чергу, слід зазначити, що аналізований Закон визначає правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції як тимчасового посиленого заходу з використанням існуючих процедур розгляду питань про притягнення суддів судів загальної юрисдикції до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги. При цьому основною метою перевірки суддів є: 1) утвердження верховенства права в суспільстві та законності у діяльності судів; 2) відновлення довіри до судової влади в Україні; 3) з'ясування фактів, що свідчать про порушення суддями присяги, наявність підстав для притягнення суддів до дисциплінарної або кримінальної відповідальності; 4) утвердження в діяльності суддів принципів незалежності та неупередженості [135]. Відразу ж зауважимо, що останній пункт є найбільш суперечливим і викликає неоднозначну оцінку опитаних нами респондентів. Так, на думку більшості фахівців у галузі права (63 %), реалізація на практиці запропонованого в Законі механізму проведення люстраційної перевірки суддів суттєво підвищить авторитет судової гілки влади, допоможе відновити довіру громадян до адміністративних судів, забезпечить проведення системного

очищення суддівського корпусу від суддів, які порушують присягу та скомпрометували себе. Водночас, більша частина опитаних нами суддів (58 %), навпаки, вважає, що цілий ряд положень Закону суперечить Конституції, не узгоджується з чинним законодавством, не враховує відповідних міжнародних стандартів у сфері правосуддя, а тому може негативно вплинути на незалежність суддів адміністративних судів і судової гілки влади в цілому.

Детальний аналіз змісту Закону дав нам підстави підтримати позицію більшості опитаних нами представників судової гілки влади. Дійсно, останніми роками такі явища, як порушення суддями присяги, норм суддівської етики та антикорупційного законодавства, прийняття замовних рішень, численні зловживання і безвідповідальність, набули системного характеру і загрожують існуванню всієї судової системи. Однак, всі ці негативні явища були притаманні судовій системі практично завжди, а не лише в період з 21.11.2013 р. по 21.02.2014 р. Вони скоріше свідчать про неефективність проведених реформ в судовій гілці влади, про її тотальну залежність від інших гілок державної влади та окремих політичних сил, а не про деморалізацію окремих представників судового корпусу. Саме тому, ми вважаємо Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» занадто «експресивним», а його прийняття – відвертим нехтуванням положеннями Конституції України, необґрунтованим відступом від загальноновизнаних міжнародних стандартів, відвертим наступом на незалежність суддів, і особливо суддів адміністративних судів.

На нашу думку, процес очищення судової гілки влади необхідно розпочинати за умови стабілізації політичної та економічної ситуації в державі, а також, за умови можливості виділення значних фінансових і матеріальних ресурсів на одночасне проведення чергового етапу судово-правової реформи. Лише в такому випадку можна розраховувати на результативність та високу ефективність проведених заходів, досягнення визначеної мети та виконання поставлених завдань. Як справедливо з даного приводу зауважує М. Савенко, «за політичної стабільності, як правило, виключається відверте протистояння

політичних сил, владних інституцій, питання функціонування суспільства і держави вирішуються шляхом консенсусу, політичний і державний механізми діють злагоджено, що дозволяє успішно проводити необхідні реформи. За такої ситуації суспільство і політичні сили прагнуть і вживають усіх заходів до втілення найкращих надбань цивілізації, сучасних правових цінностей та ідеалів в різних сферах суспільного життя» [176, с. 9].

Висновки до розділу 1

У результаті дослідження загальнотеоретичних і методологічних підходів до розуміння сутності та змісту принципу незалежності суддів адміністративних судів, ми прийшли до таких висновків:

Принцип незалежності суддів адміністративних судів характеризується такими ознаками: 1) регулятивність; 2) нормативність; 3) універсальність; 4) цільова спрямованість; 5) імперативність; 6) об'єктивна обумовленість; 7) самостійність; 8) взаємозв'язок і взаємообумовленість. Запропонована система ознак не лише відображає особливості реалізації принципу незалежності суддів, але й враховує специфіку адміністративного судочинства, в якому даний принцип набуває особливого значення.

Принцип незалежності суддів адміністративних судів займає особливе місце в системі принципів права і, залежно від обраного класифікаційного критерію, відноситься до різних груп принципів: 1) залежно від рівня правового узагальнення – до спеціально-юридичні принципів права, а в їх системі – до міжгалузевих принципів; 2) залежно від форми (способу) правового закріплення – до конституційних принципів права; 3) залежно від функціонального призначення – до процесуальних принципів права, а в їх системі – до організаційних принципів.

До елементів внутрішньої структури принципу незалежності суддів адміністративних судів необхідно відносити різноманітні юридичні імперативи

(вимоги) та ідеї, конкретизуючи принципи, а також гарантії реалізації даного принципу.

Погоджуємося з думкою Дороша Василя Степановича, котрий в своєму дисертаційному дослідженні на тему: «Адміністративно-правове регулювання організації адміністративного судочинства в Україні» Основна мета принципу незалежності суддів має глобальний всеосяжний характер – забезпечення балансу між різними гілками державної влади шляхом створення умов для належного функціонування механізму стримувань і противаг. Досягнення зазначеної мети забезпечується шляхом вирішення цілої низки завдань які умовно можна поділити на дві групи: загальні та спеціальні. До загальних завдань можна віднести: 1) утвердження в Україні верховенства права; 2) зміцнення правопорядку та забезпечення ефективного захисту прав і свободи людини і громадянина; 3) розбудова справедливого, неупередженого та доступного правосуддя; 4) збереження єдності та самостійності судової гілки влади, зміцнення та підвищення її авторитетності; 5) створення умов для належного виконання судом своїх конституційних функцій; 6) зменшення рівня залежності судів та суддів від органів публічного управління, їх службових та посадових осіб; 7) підвищення рівня довіри громадськості до судової системи в цілому та адміністративного судочинства зокрема.

До спеціальних завдань відносяться: 1) забезпечення об'єктивного, неупередженого та безстороннього розгляду і вирішення адміністративних справ; 2) підвищення ефективності діяльності адміністративних судів; 3) недопущення випадків неправомірного використання суб'єктами публічного управління влади та наданих їм повноважень з метою перешкоджання розгляду адміністративних справ на визначених законом засадах; 4) недопущення фактів незаконного втручання в діяльність адміністративних судів з метою прийняття незаконних судових рішень, а також нейтралізація незаконного тиску та впливу на суддів шляхом погроз, шантажу, підкупу, підбурення та інших форм впливу; 5) забезпечення об'єктивності процедур, пов'язаних із кадровим забезпеченням адміністративних судів, призначенням суддів на адміністративні посади в

адміністративних судах, вирішенням питань про відповідальність суддів тощо; б) створення висококваліфікованої та ефективної системи адміністративного судочинства, наповнення її професійним та високоморальним кадровим потенціалом; 7) зміцнення правового статусу суддів адміністративних судів.

Під незалежністю суддів адміністративних судів необхідно розуміти закріплений в Конституції України та в інших законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах принцип організації та функціонування адміністративних судів, а також професійної діяльності суддів адміністративних судів, який характеризується регулятивністю, нормативністю, універсальністю, цільовою спрямованістю, імперативністю, самостійністю та об'єктивною обумовленістю і спрямований на забезпечення об'єктивного, неупередженого та безстороннього розгляду і вирішення адміністративних справ, створення висококваліфікованої та ефективної системи адміністративного судочинства, зміцнення правового статусу суддів адміністративних судів а також забезпечення балансу між різними гілками державної влади шляхом створення умов для належного функціонування механізму стримувань і противаг.

Зовнішній рівень незалежності суддів визначається рівнем захищеності адміністративного суду від будь-яких зовнішніх факторів. Залежно від характеру та правової природи таких факторів, зовнішню незалежність можна диференціювати на чотири складові: 1) незалежність судової влади від інших гілок державної влади, що охоплює наступні аспекти: судова влада (а отже, й адміністративні суди) має бути незалежною від інших гілок державної влади; судова влада має бути рівноправною з іншими гілками влади; судова влада має бути наділена реальними важелями для стримувань і противаг; судам має відводитись самостійне місце в системі державних органів влади; 2) незалежність адміністративних судів від суспільно-політичної обстановки в державі; 3) захист суддів адміністративних судів від незаконного втручання в їх роботу та в діяльність суду, що охоплює наступні аспекти: адміністративні суди мають бути функціонально відмежовані від інших органів державної влади

(компетенційна відокремленість); судді адміністративних судів мають бути надійно захищені від незаконного впливу та тиску з боку інших суб'єктів процесуальної діяльності; 4) соціально-економічна незалежність адміністративного судочинства.

Внутрішній рівень незалежності суддів адміністративних судів визначається факторами, які безпосередньо пов'язані із недосконалістю організації судової системи, недоліками законодавчого регулювання взаємовідносин між судьями та особами, які виконують управлінські функції в судах, а також невідповідністю особистих якостей суддів тим вимогам, що висуваються до суддівської професії. Внутрішній рівень суддівської незалежності можна диференціювати на три складові: 1) незалежність адміністративного суду як самостійної ланки судової системи; 2) незалежність суддів адміністративних судів від інших представників судової влади; 3) сумлінне виконання судьями своїх професійних обов'язків, дотримання ними моральних та етичних основ суддівської діяльності.

Той факт, що на сьогодні КАСУ не містить прямої вказівки на необхідність дотримання принципу незалежності суддів під час відправлення правосуддя, не дозволяє забезпечити абсолютну незалежність суддів адміністративних судів на практиці. Особливий характер адміністративних справ, в яких однією із сторін обов'язково виступають суб'єкти публічного управління, вимагає законодавчого закріплення додаткових гарантій незалежності суддів в адміністративному процесі. З метою практичної реалізації такої пропозиції, необхідно внести деякі доповнення до КАСУ: ч. 1 ст. 7, що визначає основні принципи адміністративного судочинства, доповнити п. 8 наступного змісту: «8) незалежність суддів і підкорення їх тільки законові». Відповідно, перший розділ КАСУ необхідно доповнити новою статтею, в якій більш детально розкрити значений принцип.

РОЗДІЛ 2

ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДДІВ

2.1. Поняття, ознаки та функції гарантій незалежності суддів адміністративних судів

Стаття 129 Конституції України проголошує: «Судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону» [82]. Дана правова норма могла б залишитися просто декларацією, якби вона не була підкріплена реальними правовими гарантіями. Про це теж наголошує Конституція, в ст. 126 якої зазначається, що «незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України» [82]. З викладеного випливає, що належне, повне та ефективне забезпечення принципу незалежності суддів є можливим лише завдяки нормативно-правовому закріпленню системи юридичних гарантій, які не тільки визначають механізм його реалізації, але й гарантують стабільність його правової конструкції.

Мабуть, ні у кого не викличе заперечень той факт, що в діяльності суддів саме адміністративних судів гарантії реалізації принципу незалежності суддів відіграють особливу роль. На підтвердження такого висновку можна навести цілий ряд аргументів.

По-перше, законодавче закріплення системи гарантій незалежності суддів адміністративних судів є однією з ознак демократичної, правової держави. Незважаючи на той факт, що адміністративне судочинство вважається невід'ємним атрибутом громадянського суспільства, для нашої країни даний інститут є відносно новим явищем. Він не може існувати, нормально функціонувати та розвиватись, якщо діяльність суддів адміністративних судів не буде забезпечена системою юридичних гарантій, особливе місце серед яких

відводиться гарантіям їх незалежності. Події з нещодавнього минулого підтверджують даний висновок і засвідчують, що саме принцип незалежності суддів та гарантії його реалізації визначають не лише долю існування адміністративного судочинства, а й спрямованість та основні напрями всієї судово-правової реформи.

По-друге, як свідчать результати проведеного нами дослідження, гарантії є необхідною умовою існування усіх без винятку правових принципів, важливим чинником, що робить реальним їх втілення в життя. Саме тому, від повноти та якості закріплення гарантій реалізації принципу незалежності суддів в нормативно-правових актах та ефективності їх практичної реалізації залежать перспективи існування інституту адміністративного судочинства, спрямованість та основні напрями його розвитку, а також рівень довіри до нього громадськості.

По-третє, гарантії незалежності є однією з основних складових механізму забезпечення спеціального адміністративно-правового статусу суддів адміністративних судів, створюючи всі необхідні та достатні умови для повної реалізації наданих їм повноважень. Забезпечуючи стабільність, збалансованість та ефективність суддівської діяльності гарантії незалежності тим самим перетворюють закріплені у законодавстві права і свободи суддів адміністративних судів із можливостей на реальність [8, с. 27]. При цьому повноваження суддів адміністративних судів можна вважати реальними лише тоді, коли кожен суддя безперешкодно, на власний розсуд, у визначених законом межах може ними користуватись, вимагати їх захисту та відновлення в разі порушення. І саме завдяки юридичним гарантіям судді адміністративних судів «отримують реальну (фактичну) можливість у повній мірі реалізувати надані їм повноваження, на власний розсуд користуватись і розпоряджатись ними як в особистих, так і в суспільних інтересах» [13, с. 55].

Таким чином, гарантії незалежності суддів адміністративних судів є найбільш дієвим правовим засобом, за допомогою якого створюються належні умови для діяльності суддів адміністративних судів, забезпечується фактична

реалізація та безперешкодне здійснення наданих їм повноважень, усуваються причини та перешкоди неповного чи неналежного виконання ними своїх функцій, а також відновлюються порушені права і свободи.

Водночас, незважаючи на ту вагому роль, яку відіграють гарантії незалежності в діяльності суддів адміністративних судів, серед науковців та практичних працівників й досі не досягнуто принципової єдності наукових поглядів на їх *сутність і зміст*. У зв'язку з цим, нижче пропонуємо більш детально зупинитись на аналізі поняття та основних ознак досліджуваної категорії.

Більшість авторів тлумачних словників схиляються до думки, що слово «гарантія» походить від французького «garantie», що в перекладі означає «убезпечення», «забезпечення», «запорука», «порука» [114; 119; 191, с. 169; 241].

Що стосується тлумачення терміну «юридичні (правові, державні) гарантії», то тут погляди науковців розходяться. При цьому найбільше розбіжностей викликає розуміння самої природи, сутності даного поняття.

У найбільш загальному розумінні всі підходи можна об'єднати в шість груп:

1) К.Г. Волинка [25, с. 95], Т.В. Галайденко [28, с. 29], А.В. Малько [204, с. 63], Н.І. Матузов [103, с. 86], П.Є. Недбайло [111, с. 44], В.Ф. Погорілко [79, с. 204], А.М. Присяжненко [132], П.Н. Шабанов [230, с. 7-8], Т. Шаповал [232, с. 47] та деякі інші науковці розглядають правові гарантії як «засоби»;

2) В.В. Мозоль [106, с. 131], М.І. Корнієнко [84, с. 110], О.І. Радченко [166, с. 45] ототожнюють їх із «заходами»;

3) А.О. Безуглов [7, с. 54], Є.М. Ковешніков [61, с. 228], О.Ф. Фрицький [220, с. 177], А.Я. Ярматов [246, с. 9] – з «умовами»;

4) О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко [207, с. 35] правові гарантії розглядають як «фактори»;

5) І.Є. Марочкін, Н.В. Сибільова, В.П. Тихий [122] – як «норми»;

б) М.А. Бояринцева [13, с. 55] та деякі інші науковці ототожнюють правові гарантії навіть із «соціальними структурами».

Також, досить поширеними є комплексні підходи, в основу яких покладено відразу кілька з перерахованих вище категорій:

1) як «умови та засоби» правові гарантії розглядають М.А. Бояринцева [13, с. 56], Н.В. Вітрук [21, с. 16], Л.Д. Воєводин [24, с. 43], В.О. Гринюк [35, с. 69], В. Князєв [58, с. 29], А.М. Колодій та А.Ю. Олійник [72, с. 270], С.А. Комаров [74, с. 293], В.В. Кравченко [105, с. 108], Н.І. Матузова та А.В. Малько [204, с. 275], О.В. Чернецька [228, с. 41] та інші;

2) як «умови і підстави» – В.Ф. Кузнєцова [92, с. 55];

3) як «способи і засоби» – П.Ф. Карпечкін [53];

4) як «фактори й засоби» – В.А. Сивов [186, с. 95];

5) як «головні начала, принципи, засоби» – В.І. Камінська [51, с. 284], Н.Г. Саліщева [178, с. 26], Ф.Д. Фіночко [218, с. 7];

б) як «умови, засоби та способи» – Є.В. Білозьоров [8, с. 28], В.М. Корельський і В.Д. Перевалов [205, с. 504], О.В. Марцеляк [102, с. 55-60], Ж.М. Пустовіт [153; 161, с. 185;], О.Ф. Скакун [187, с. 317] та інші;

7) як «правові норми та інститути» – Ю.С. Шемшученко [240, с. 555].

З аналізу наведених підходів стає зрозуміло, що на сьогодні науковці відстоюють найрізноманітніші погляди на розуміння змісту юридичних гарантій. Іноді, вони розглядаються навіть як «будь-який правовий феномен, якщо він сприяє втіленню основних прав і свобод в життя» [239, с. 41] або ж «все те, що певною мірою забезпечує досягнення бажаного результату чи сприяє встановленню певного стану» [85, с. 124].

На нашу думку, такий «комплексний» підхід до розуміння сутності правових гарантій, незважаючи на всі свої переваги та досить широку сферу застосування, не можна визнати доцільним при визначенні змісту гарантій реалізації принципу незалежності суддів адміністративних судів. Річ у тім, що специфіка інституту адміністративного судочинства, з одного боку, та суворості

правова регламентація суддівської діяльності – з іншого, вимагають від досліджуваного правового явища цілком конкретного змісту та зовнішньої форми вираження.

Проаналізувавши етимологічне та юридичне значення вказаних вище категорій, які лежать в основі обґрунтованих в юридичній літературі визначень змісту правових гарантій, ми прийшли до висновку, що для цілей нашого дослідження найбільш прийнятним є використання категорії «засоби». Решта категорій (умови, фактори, заходи, способи, процедури, норми, принципи, головні начала, соціальні структури, інститути тощо) не мають прямого відношення до визначення змісту гарантій реалізації принципу незалежності суддів адміністративних судів, не виражають його сутність та соціальне призначення. Водночас, ми не заперечуємо того, що всі вони певною мірою пов'язані із гарантіями діяльності суддів, розкривають окремі їх аспекти та специфіку реалізації.

Зроблений нами висновок підтверджується, в першу чергу, результатами аналізу етимологічного значення терміну «засіб». Більшість тлумачних словників визначають його як «знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення якоїсь діяльності» [115, с. 96]; «певну спеціальну дію, яка дозволяє що-небудь здійснити, що-небудь досягти [15, с. 325]. Виходячи з такого розуміння, категорію «засіб» науковці використовують переважно для позначення «з'єднувальної ланки між суб'єктом і об'єктом діяльності» [2, с. 10; 154, с. 359] або ж «матеріальних і духовних умов, які необхідні для досягнення намічених цілей» [175, с. 50].

З позицій філософії аналізована категорія вживається, як правило, для позначення «засобів досягнення певної мети» і при такому підході включає в себе не лише знаряддя, предмети, пристрої, необхідні для досягнення бажаного результату, але й свідому діяльність з їх застосування [237, с. 22].

Дослідження категорії «засіб» з точки зору функціонального призначення, можливості використання для вирішення певних соціальних завдань є характерним також і для юриспруденції. Термін «правові засоби» тут

вживається поряд із таким поняттям, як «правовий вплив», разом із яким він утворює складний юридичний механізм, за допомогою якого забезпечується регулювання всієї сукупності суспільних відносин, що охоплюються певним предметом правового регулювання [225, с. 245]. Таке розуміння правових засобів дозволяє відносити до них найрізноманітніші інструменти юридичного впливу, що забезпечують досягнення цілей правового регулювання. Зокрема, це норми, принципи, презумпції, правовідносини, санкції, прийоми та процедури правореалізації [196, с. 52].

Отже, викладене вище в достатній мірі підтверджує висловлене нами вище припущення з приводу того, що в основі визначення гарантій реалізації принципу незалежності суддів адміністративних судів має лежати категорія «засоби». Саме за допомогою цілої низки закріплених у нормативно-правових актах і забезпечених державою засобів суддям адміністративних судів гарантується незалежність при здійсненні адміністративного судочинства, створюються всі необхідні умови для виконання покладених на них повноважень, а відтак, забезпечується досягнення загальних цілей адміністративного судочинства.

Продовжуючи дослідження юридичної природи гарантій незалежності суддів адміністративних судів окрему увагу необхідно присвятити їх відмежуванню від принципів діяльності суддів. Така необхідність виникає у зв'язку з тим, що окремі науковці, формулюючи визначення юридичних гарантій, помилково ототожнюють ці дві абсолютно різні правові категорії. Наприклад, В.І. Камінская, яка свого часу займалась дослідженням гарантій діяльності суддів, визначала їх як «основні начала, принципи, засоби, за допомогою яких забезпечується реалізація суддями наданих їм повноважень» [51, с. 284]. Подібну точку зору висловлювали ще декілька науковців радянської епохи, зокрема Ф.Д. Фіночко [218, с. 7] та Н.Г. Саліщева [178, с. 26].

Сьогодні такі підходи зустрічаються вкрай рідко і лише в працях, що присвячені загальному розумінню принципів функціонування окремих

правових інститутів, тобто в працях, у яких не проводиться розмежування принципів та гарантій їх реалізації. В аспекті нашого дослідження подібне ототожнення взагалі є неприпустимим. Виходячи із сформульованого визначення принципу незалежності суддів адміністративних судів, а також виділених нами ознак, з упевненістю можна стверджувати, що «принцип незалежності суддів адміністративних судів» є більш загальним (фундаментальним, вихідним) поняттям, аніж «гарантія». З даного питання варто погодитись із думкою Т.В. Галайденко, яка зазначає, що «принципи в праві вказують напрями розвитку та функціонування, а гарантії – це інструменти їх реалізації» [28, с. 33].

Таким чином, в нашому дослідженні ми будемо виходити з того, що «гарантії реалізації принципу незалежності суддів адміністративних судів» є більш вузьким поняттям, аніж «принцип незалежності суддів адміністративних судів». У першу чергу, вони характеризують механізм практичної реалізації принципу незалежності, спосіб втілення його в життя. Саме за допомогою практичної реалізації цілої низки гарантій стає можливим подолання такої негативної риси принципу незалежності суддів, як його декларативність.

Наступне питання, на якому варто зупинитись більш детально в рамках загальної характеристики гарантій незалежності суддів адміністративних судів, стосується визначення їх *ознак*.

Найпершою ознакою гарантій незалежності суддів адміністративних судів є спосіб їх закріплення. Аналіз юридичної літератури показує, що більшість науковців, характеризуючи природу гарантій реалізації повноважень різними суб'єктами права, підкреслюють їх державний або конституційно-правовий характер. Гарантії незалежності суддів адміністративних судів не є винятком, оскільки всі вони закріплюються в Конституції та ще в цілій низці законодавчих актів. Саме *нормативно-правовий характер гарантій незалежності суддів адміністративних судів* забезпечує правомірну реалізацію та захист наданих їм прав та законних інтересів.

Нормативно врегульованими є також механізм (процедури) реалізації гарантій, способи відновлення порушених прав і свобод суддів, а також заходи, спрямовані на притягнення порушників до відповідальності. Як справедливо з даного приводу зауважують деякі науковці, соціально-економічні, політичні, матеріальні, ідеологічні й інші умови та засоби реалізації особою своїх прав і обов'язків перетворюються на гарантії лише після надання їм юридичної форми, а також завдяки організаційним зусиллям держави і суспільства, спрямованими на їх реалізацію [204, с. 278].

Така ознака гарантій незалежності суддів адміністративних судів, як їх законодавче закріплення є важливою передумовою забезпечення надійного захисту суддів адміністративних судів від незаконного впливу та тиску на них з боку різних державних органів та їх керівників, керівництва суду та інших осіб, постійної конфронтації політичних партій та рухів, урядової нестабільності та кризових процесів в економіці. Складна та тривала процедура внесення змін до чинних та прийняття нових законодавчих актів, які закріплюють гарантії незалежності суддів (особливо до Конституції України), залучення до законодавчого процесу значної кількості представників різних політичних партій, науковців, державних діячів, а також значний вплив на цей процес громадської думки та міжнародних експертів – це далеко не повний перелік факторів, які забезпечують системі гарантій незалежності суддів адміністративних судів *сталий характер*.

Водночас, варто зауважити, що сталість системи гарантій незалежності суддів адміністративних судів в жодному разі не заперечує можливість, і навіть необхідність її постійного оновлення, розширення й удосконалення. *Динамічний характер* гарантій незалежності суддів адміністративних судів обумовлений постійними змінами в суспільно-політичному житті держави, розвитком демократії та основних інститутів громадянського суспільства, реформаційними процесами в судовій системі й пов'язаним із ними рівнем авторитетності судової гілки влади в цілому та інституту адміністративного судочинства зокрема. Вказані фактори прямо впливають на внутрішнє

наповнення системи гарантій незалежності суддів адміністративних судів, визначаючи характер та основні напрями її вдосконалення.

Ще однією ознакою гарантій незалежності суддів адміністративних судів є їх цільова спрямованість. Як свідчить аналіз результатів проведеного нами дослідження, гарантії незалежності суддів адміністративних судів *спрямовані на створення умов для належної, повної та ефективної реалізації суддями наданих їм повноважень*. З даного приводу досить влучним є зауваження О.В. Мерцеляка, який стверджує, що саме гарантії «поєднують воедино правове і фактичне становище суб'єкта в державі та суспільстві [102, с. 58]. Іншими словами, гарантії незалежності суддів адміністративних судів забезпечують досягнення практичного результату, а саме: перетворення задекларованих в законі можливостей суддів на реальні шляхом їх захисту від незаконного впливу та тиску, усунення перешкод для здійснення ними своїх повноважень, а також швидкого та повного відновлення порушених прав. Це дозволяє суддям адміністративних судів вільно й самостійно приймати законні й обґрунтовані рішення в адміністративних справах на підставі власного переконання в рамках встановленої процедури, без зовнішнього тиску і незаконного впливу. Іншими словами, гарантії незалежності суддів адміністративних судів є визнаним мірилом результативності функціонування інституту адміністративного судочинства, а також мірилом реальності повноважень суддів.

Як уже було доведено нами в попередніх підрозділах роботи, гарантії незалежності суддів адміністративних судів існують не відокремлено один від одного, а у сукупності, утворюючи таким чином цілісну внутрішньо узгоджену, взаємопов'язану, складно організовану та диференційовану систему засобів забезпечення реалізації принципу незалежності. Відокремлено один від одного результативність реалізації таких засобів оцінити важко, оскільки вона залежить від характеру, правової природи та конкретних обставин застосування того чи іншого засобу. І лише *комплексне* застосування всіх гарантій незалежності суддів дозволяє досягнути очікуваного результату: забезпечити

реальну незалежність суддів адміністративних судів від будь-яких внутрішніх і зовнішніх загроз.

Водночас, варто зауважити, що будучи *системним* явищем, гарантії незалежності суддів адміністративних судів самі є складовою частиною системи більш високого порядку. Зокрема, мова йде про систему гарантій адміністративно-правового статусу суддів адміністративних судів. Поряд із гарантіями незалежності суддів до цієї системи входить ще ціла низка положень (наприклад, недоторканість, незмінюваність суддів, суддівський імунітет тощо), які у своїй сукупності забезпечують стабільне функціонування інституту адміністративного судочинства в цілому.

Ще однією ознакою гарантій незалежності суддів адміністративних судів є те, що деякі з них мають *пролонгований за колом осіб і часом характер*. Так, на відміну від інших гарантій, гарантії незалежності поширюють свою дію не лише на суддів адміністративних судів, але також на інших осіб. Зокрема, мова йде про близьких родичів суддів (батьки, дружина (чоловік), діти, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки), посягання на життя, здоров'я, житло і майно яких перешкоджає виконанню суддями покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав. На таких осіб в повній мірі поширюються гарантії забезпечення їх безпеки. Крім того, деякі гарантії незалежності зберігають свою силу поза часом виконання суддею своїх професійних обов'язків (наприклад, на час перебування судді у відпустці, на лікарняному, у вихідні та святкові дні, після закінчення робочого дня тощо) і навіть після того, як особа перестала бути суддею (пенсійне забезпечення, деякі антикорупційні обмеження тощо).

Отже, підсумовуючи аналіз основних ознак гарантій незалежності суддів адміністративних судів, ми можемо прийти до висновку, що вони обов'язково мають законодавче закріплення, характеризуються сталістю і, водночас, є динамічними, мають комплексний, системний та пролонгований за колом осіб і часом характер, спрямовані на створення умов для належної, повної та ефективної реалізації суддями наданих їм повноважень.

Окрім ознак, окремої уваги заслуговує розгляд функціональної спрямованості гарантій незалежності суддів адміністративних судів. Як свідчить аналіз результатів проведеного нами дослідження, гарантії незалежності суддів адміністративних судів виконують відразу кілька *функцій*:

По-перше, *правореалізаційна функція*. Як уже зазначалося вище, основне призначення гарантій незалежності суддів адміністративних судів полягає в тому, щоб створити всі необхідні умови для повної та ефективної реалізації судьями наданих їм повноважень. З даного приводу досить влучним є твердження Є.В. Білозьорова, який зазначає, що «правові гарантії створюють необхідні юридичні умови для перетворення закріплених у законодавстві прав і свобод з можливостей на реальність» [8, с. 27]. Дійсно, якщо судді адміністративних судів не будуть мати достатніх гарантій, які б забезпечували незалежність їх діяльності, вони втратять фактичну (реальну) можливість у повній мірі реалізувати надані їм повноваження.

По-друге, *стимулююча функція*. Гарантії незалежності не лише забезпечують фактичне виконання судьями адміністративних судів своїх повноважень, але також і стимулюють процес реалізації наданих їм правових можливостей. Як нами уже було доведено в першому розділі роботи, незалежність суддів адміністративних судів в однаковій мірі проявляється як на зовнішньому, так і на внутрішньому рівнях. І саме останній рівень передбачає сумлінне виконання судьями своїх професійних обов'язків, дотримання ними моральних та етичних основ суддівської діяльності.

По-третє, *охоронна функція*. Фактичне виконання судьями адміністративних судів своїх повноважень неможливе без їх надійної охорони. Реалізація цього завдання покладається на систему гарантій незалежності суддів адміністративних судів, які виключають не лише вплив, але й саму можливість здійснення впливу на них. Охоронна функція гарантій незалежності передбачає недопущення (попередження) будь-яких порушень суддівських повноважень, виявлення причин та умов, що сприяють таким порушенням, усунення перешкод і сприяння таким чином нормальному

процесу реалізації судьями адміністративних судів своїх прав та обов'язків. Контроль, нагляд, застосування різноманітних адміністративно-примусових заходів – це далеко не повний перелік можливостей, якими наділені гарантії незалежності суддів адміністративних судів і завдяки яким забезпечується практична реалізація суддівських повноважень, їх охорона, захист і відновлення.

По-четверте, *компенсаційна функція*. Гарантії незалежності іноді ототожнюють із додатковими правовими можливостями, якими наділяються судді адміністративних судів під час виконання суддівських повноважень. Дійсно, варто погодитись із тим, що юридичні гарантії реалізації повноважень суддів виступають як своєрідна «компенсація» за обмеження та заборони у їх діяльності [245, с. 112]. Водночас, компенсаційна функція гарантій незалежності суддів все ж таки відіграє не основну, а другорядну роль, оскільки додаткові правові можливості встановлюються (як правило) лише на час перебування особи на посаді судді адміністративного суду і, на відміну від інших юридичних гарантій діяльності суддів, всі вони безпосередньо пов'язані із реалізацією суддівських повноважень. Таким чином, помилковим є зведення гарантій незалежності виключно до привілеїв, компенсацій, пільг, що підносять суддів адміністративних судів над рештою посадовців і спрямовані лише на покращення умови їхнього життя.

Таким чином, на основі дослідження етимологічного походження терміну «гарантія», аналізу різноманітних наукових поглядів на розуміння сутності та змісту цієї правової категорії, а також визначення основних ознак і функцій гарантій незалежності суддів адміністративних судів, ми можемо сформулювати таке їх визначення:

Гарантії незалежності суддів адміністративних судів – це закріплена в Конституції України та інших законодавчих актах система різноманітних за своїм характером і змістом засобів, що забезпечують нормальну організацію та функціонування інституту адміністративного судочинства, його самостійність та ефективність, а також повне та безперешкодне

виконання його завдань і функцій шляхом створення умов для належної та ефективної реалізації (дотримання, виконання, застосування і використання) суддями адміністративних судів наданих їм повноважень, всебічної охорони та надійного захисту їх прав і законних інтересів від негативних зовнішніх і внутрішніх факторів, їх відновлення у разі порушення.

Запропоноване визначення, на нашу думку, має комплексний характер й дозволяє отримати цілісне уявлення про сутність і зміст гарантій незалежності суддів адміністративних судів. У ньому охоплено всі ключові ознаки досліджуваної категорії, що дозволяє максимально широко розкрити його правову природу та практичну цінність.

2.2. Система гарантій незалежності суддів адміністративних судів

У попередньому розділі роботи ми довели, що гарантії незалежності суддів адміністративних судів мають комплексний характер і розглядаються як сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів. Незважаючи на різний характер і зміст, всі ці елементи перебувають між собою у тісному зв'язку, утворюючи цілісну узгоджену систему. Багатоманітність та системний характер гарантій незалежності суддів адміністративних судів, в свою чергу, обумовлює необхідність їх дослідження під різними кутами зору, що можливе за умови проведення їх *класифікації та систематизації*.

Відразу ж зауважимо, що в юридичній літературі відсутній єдиний підхід до класифікації гарантій незалежності суддів адміністративних судів, так само, як і до класифікації гарантій незалежності суддів, гарантій діяльності судів, а також гарантій функціонування будь-якого іншого правового інституту в цілому. Так, наприклад, всі гарантії поділяють на окремі групи в залежності від рівня абстрагування, способу викладення, сфери застосування, принципу дії та ще цілої низки критеріїв.

Разом з тим, аналіз численних наукових публікацій, присвячених даному питанню, показує, що окремі науковці не виділяють якоїсь окремої підстави для класифікації гарантій і називають лише їх окремі групи. Так, наприклад, Є.Г. Мартинчик, досліджуючи гарантії принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, розглядає їх у межах трьох основних класифікаційних груп: організаційно-правові, процесуальні та ідеологічні гарантії [101, с. 54]. Н.В. Радутна такі гарантії класифікує на політичні, ідеологічні, економічні та організаційні [165, с. 9], а В.О. Гринюк – на політичні, економічні, соціальні, ідеологічні та правові [35, с. 69].

Представники теорії держави та права, конституційного права, досліджуючи гарантійний механізм функціонування різних інститутів, обґрунтовують власні підходи до класифікації гарантій. Так, наприклад, О.І. Радченко говорить про соціально-економічні, політичні, організаційно-інформаційні та особистісні гарантії [166, с. 45]; О.Ф. Скакун – про соціально-економічні, моральні, політичні та юридичні гарантії [187, с. 317]; Ю.Г. Просвірнін – про організаційно-правові, процесуальні, матеріально-правові гарантії, а також імунітет [160, с. 28]; М.Ф. Селівон – про соціально-економічні, політичні, організаційні та процесуальні гарантії [183, с. 17]; В.А. Сивов – про організаційно-політичні, правові, матеріальні гарантії [186, с. 95]; А.Я. Ярматов – про соціально-економічні, політичні, організаційні та процесуальні гарантії [246, с. 11]; О.В. Зінов'єв – про політичні, організаційні, гарантії трудових прав, матеріальні гарантії та недоторканність [48, с. 149].

Вказаний перелік можна ще довго продовжувати. Водночас, аналіз навіть наведених вище підходів дозволяє стверджувати не лише про відсутність серед науковців єдиного підходу до класифікації гарантій, але також і про безсистемність та порушення загальних правил при їх групуванні.

Так, з етимологічної точки зору термін «класифікація» (від лат. classic – розряд, група і фасега – робити) означає логічну операцію, пов'язану із розділом об'єму поняття, що являє собою певну сукупність ділень (класи, види тощо) [217, с. 200].

Методологія класифікації зводиться до процесу упорядкованого розподілу множини об'єктів в логічній послідовності за найбільш загальними ознаками на певні підмножини. Такий процес має відповідати цілій низці вимог. У першу чергу, необхідно правильно обрати «основу ділення», тобто критерій, за яким проводиться класифікація. Поділ на окремі групи та підгрупи (класи) має здійснюватись лише за однією основою ділення, яка не може бути змінена в процесі класифікації. Всі члени класифікації повинні бути взаємовиключними. Це означає, що в різних групах не може бути однакових членів класифікації. Крім того, в структурному відношенні класифікація має бути повною, тобто охоплювати увесь обсяг об'єктів, що класифікуються.

Неважко помітити, що проаналізовані нами вище підходи до класифікації гарантій не відповідають більшості з наведених вимог. В їх основу покладено різні критерії, що робить неможливим віднесення тієї чи іншої гарантії лише до однієї класифікаційної групи. У свою чергу, це перешкоджає повному та об'єктивному дослідженню змісту та правової природи гарантій, а також виробленню рекомендацій з удосконалення механізму їх практичної реалізації.

З метою недопущення подібного недоліку в нашому дослідженні, ми пропонуємо спочатку чітко визначити систему гарантій незалежності суддів адміністративних судів, і лише після цього провести їх класифікацію.

Що стосується *системи гарантій незалежності суддів адміністративних судів*, то при її визначенні принципове значення має три основні документи: по-перше, це Рішення КСУ від 1.12.2004 р. № 19-рп; по-друге – ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; по-третє – Постанова Пленуму ВСУ від 13.06.2007 р. № 8. Проаналізуємо їх більш детально.

Так, на думку Конституційного Суду України до гарантій незалежності суддів відноситься:

- 1) особливий порядок обрання або призначення на посаду та звільнення з посади суддів;
- 2) заборона будь-якого впливу на суддів;

- 3) захист їх професійних інтересів;
- 4) особливий порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності;
- 5) забезпечення державою особистої безпеки суддів та їхніх сімей;
- 6) гарантування фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, їх правового і соціального захисту;
- 7) заборона суддям належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, займатися за сумісництвом певними видами діяльності;
- 8) притягнення до юридичної відповідальності винних осіб за неповагу до суддів і суду;
- 9) суддівське самоврядування [173].

В Законі закріплено дещо відмінний перелік. Так, згідно ч. 4 ст. 48 Закону, незалежність судді забезпечується:

- 1) особливим порядком його призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення;
- 2) недоторканністю та імунітетом судді;
- 3) незмінюваністю судді;
- 4) порядком здійснення правосуддя, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення;
- 5) заборонаю втручання у здійснення правосуддя;
- 6) відповідальністю за неповагу до суду чи судді;
- 7) окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом;
- 8) належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді;
- 9) функціонуванням органів суддівського самоврядування;
- 10) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту;
- 11) правом судді на відставку [151].

До-речі, проектом нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 4734, який наразі перебуває на розгляді у ВРУ, система гарантій незалежності суддів не зазнала кардинальних змін. Зокрема, редакційні правки були внесені лише до п. 1 («особливим порядком його призначення, притягнення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень»), а також до п. 9 («функціонуванням органів суддівського врядування та самоврядування») [158].

Ще один перелік гарантій незалежності суддів можна знайти в Постанові Пленуму ВСУ від 13.06.2007 р. № 8. Зокрема, до гарантій тут віднесено:

- 1) здійснення правосуддя виключно судами;
- 2) особливий порядок призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення суддів;
- 3) здійснення правосуддя відповідно до встановленої законом процедури;
- 4) таємниця прийняття судового рішення і заборона її розголошення;
- 5) обов'язковість судового рішення;
- 6) недопустимість втручання у здійснення правосуддя, впливу на суд або суддів у будь-який спосіб, неповаги до суду та встановлення відповідальності за такі діяння;
- 7) особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення судів;
- 8) належне матеріальне та соціальне забезпечення суддів, а також визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки суддів, їх сімей, майна та інші засоби їх правового захисту;
- 9) функціонування органів суддівського самоврядування [145].

Отже, як бачимо, навіть в офіційних джерелах права представлено різні підходи до змістового наповнення системи гарантій незалежності суддів, що негативно позначається на їх практичному застосуванні. Що стосується науковців, то тут спостерігається ще більша варіативність поглядів. Нажаль, обмежений обсяг дослідження не дозволяє нам проаналізувати їх усі. Тому,

зупинимось лише на найбільш дискусійному питанні, яке торкається системи гарантій незалежності суддів, а саме: відкритою чи закритою є така система?

Так, наприклад, Т.В. Галайденко, проаналізувавши перелік гарантій незалежності суддів, закріплений в ч. 4 ст. 48 Закону, приходять до висновку, що він є закритим, характеризується певною стабільністю, визначеністю та імперативністю [29, с. 32]. Однак, існує й інша точка зору. Зокрема, В.О. Гринюк вказує на те, що закріплений в чинному законодавстві перелік гарантій незалежності суддів важко визнати вичерпним, оскільки можна навести вагомі аргументи для його розширення. Автор пропонує доповнити його такими гарантіями, як непідзвітність суддів у своїй діяльності при здійсненні правосуддя, особиста безпека суддів, особливий державний захист не лише судді, а й членів його сім'ї та їхнього майна [35, с. 71-72].

Проаналізувавши наукові погляди, а також численні законодавчі акти та рішення КСУ, ми прийшли до висновку, що закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону система гарантій незалежності суддів є відкритою, може, і навіть потребує свого розширення й доповнення. На користь такого висновку можна навести кілька аргументів.

По-перше, як нами було доведено в попередньому підрозділі роботи, до гарантій незалежності суддів адміністративних судів можуть бути віднесені найрізноманітніші правові засоби, за допомогою яких забезпечується здійснення правосуддя незалежним, неупередженим і справедливим судом, а також належне виконання суддями своїх повноважень. Неважко помітити, що такі правові засоби закріплені не лише в ст. 126 Конституції та ст. 48 Закону, але й в інших статтях вказаних нормативно-правових актів.

По-друге, виходячи з дослівного тлумачення ч. 1 ст. 126 Конституції України, незалежність суддів може гарантуватись не лише Конституцією, а й законами України. Слово «закон» тут вживається в множині, що дає підстави говорити не лише про Закон України «Про судоустрій і статус суддів», але й про інші законодавчі акти, в першу чергу ККУ, КАСУ, КУпАП та ще багато інших.

По-третє, окремі елементи системи гарантій незалежності суддів, які закріплені в ст. 48 Закону, за своїм змістом є значно вужчими за ті, що були визначені, наприклад, в Законах України «Про статус суддів» та «Про судоустрій», а також в деяких міжнародних документах. Це прямо суперечить ч. 8 ст. 14 Закону України «Про судоустрій України», згідно якої «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу передбачених законом гарантій самостійності судів, незалежності та правової захищеності суддів» [152].

Отже, наведені вище аргументи свідчать на користь необхідності перегляду та вдосконалення системи гарантій незалежності суддів адміністративних судів, яка закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону. На основі аналізу різноманітних наукових підходів та узагальнення положень законодавчих актів, ми прийшли до висновку, що до такої системи мають бути включені наступні гарантії незалежності суддів:

- 1) особливий порядок обрання або призначення на посаду судді, звільнення судді з посади та переведення його до іншого суду;
- 2) встановлений законом порядок притягнення суддів до відповідальності та відсторонення від здійснення правосуддя;
- 3) недоторканність та імунітет суддів;
- 4) незмінюваність суддів;
- 5) встановлений законом порядок здійснення правосуддя;
- 6) таємниця ухвалення судового рішення та заборона її розголошення;
- 7) встановлення відповідальності за втручання у здійснення правосуддя, вплив на суддів у будь-який спосіб, неповагу до суду чи судді;
- 8) обов'язковість судових рішень і встановлення відповідальності за їх невиконання;
- 9) забезпечення державою особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту;
- 10) окремий порядок фінансування діяльності суддів;

11) законодавче закріплення належного рівня матеріального, соціального, організаційного забезпечення діяльності суддів, їх правового і соціального захисту;

12) функціонування органів суддівського самоврядування;

13) право судді на відставку.

Порівнявши запропонований нами перелік гарантій незалежності суддів із тим, що закріплений в ст. 48 Закону можна помітити, що деякі з них ми пропонуємо розширити, інші – доповнити. Водночас, деякі гарантії є принципово новими.

По-перше, в якості однієї з гарантій незалежності суддів ми пропонуємо розглядати «особливий порядок переведення судді до іншого суду», оскільки законодавча неврегульованість цього питання може стати підґрунтям для різного роду зловживань та адміністративного тиску на суддів. Яскравим прикладом цього є таке дисциплінарне стягнення, як «подання про переведення судді до суду нижчого рівня» (п. 5 ст. 109 Закону [151]), реалізація якого на практиці викликає багато зауважень. Річ у тім, що 2 ст. 53 Закону дозволяє переведення судді до іншого суду без його згоди в порядку дисциплінарного стягнення.

Оскільки на сьогодні дане дисциплінарне стягнення досить часто застосовується не як засіб дисциплінарної відповідальності суддів, а як спосіб незаконного впливу на суддів, усунення неугодних суддів, 56 % опитаних нами суддів адміністративних судів та 44 % фахівців у галузі права підтримали необхідність чіткого законодавчого закріплення порядку переведення судді до іншого суду як однієї з важливих гарантій забезпечення їх незалежності.

Також, багато запитань викликають положення, що закріплені в ст. 55 та в ст. 82 Проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 4734 [158]. Зокрема, вони регулюють відповідно порядок «відрядження як тимчасового переведення судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації» та порядок «переведення судді до іншого суду». Незважаючи на тотожність питань, порядок їх реалізації суттєво відрізняється, що є неприпустимим в

законодавчих актах такого рівня. Крім того, в ч. 1 ст. 82 Проекту зазначається, що «Суддя може бути переведений, в тому числі тимчасово шляхом відрядження, на посаду судді до іншого суду Вищою радою правосуддя в порядку, передбаченому законом» (підкреслено нами) [158]. Водночас, не зрозуміло, про який саме «закон» йде мова в цьому положенні. Таким чином, вказані нами недоліки, в разі прийняття зазначеного Проекту, мають бути обов'язково усунуті, як такі, що становлять загрозу для суддівської незалежності.

По-друге, до системи гарантій незалежності суддів ми пропонуємо включити «встановлений законом порядок відсторонення судді від здійснення правосуддя». Наразі, чинний Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачає декілька випадків відсторонення судді від здійснення правосуддя. Зокрема, це:

1) тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності (ч. 5-6 ст. 49 Закону);

2) тимчасове відсторонення судді в разі ухвалення органом, що розглядає справи про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, рішення про застосування до судді дисциплінарного стягнення у виді подання про звільнення судді з посади (ч. 7 ст. 49 Закону);

3) тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення судді від здійснення правосуддя як дисциплінарне стягнення (п. 4 ч. 1 ст. 109 Закону);

4) тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у разі прийняття рішення про застосування до судді дисциплінарного стягнення, що не дозволяє судді здійснювати правосуддя в суді відповідного рівня (абз. 2 ч. 1 ст. 97 Закону) [151].

Проект Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 4734, крім зазначених, містить ще один випадок тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя – у разі встановлення неповноти чи недостовірності інформації під час проведення кваліфікаційного оцінювання судді (ч. 5 ст. 86 Проекту) [158].

Оскільки, на достатньому процесуальному рівні врегульовані порядок і, головне, підстави для відсторонення судді лише в першому із наведених вище випадків, 48 % опитаних нами суддів адміністративних судів та 59 % фахівців у галузі права підтримали необхідність чіткого законодавчого закріплення порядку відсторонення суддів від здійснення правосуддя у різі встановлення неповноти чи недостовірності інформації під час проведення кваліфікаційного оцінювання судді, як однієї з гарантій забезпечення їх незалежності.

По-третє, систему гарантій незалежності суддів ми пропонуємо доповнити такою важливою гарантією, як «обов'язковість судових рішень і встановлення відповідальності за їх невиконання». До-речі, таку пропозицію підтримало 68 % опитаних нами суддів адміністративних судів та 70 % фахівців у галузі права, на думку яких, ігнорування прийнятих судових рішень та зволікання при їх виконанні негативно позначаються на якості адміністративного судочинства, підриваючи авторитет всієї судової гілки влади.

Для адміністративного судочинства ця проблема є особливо актуальною. Річ у тім, що переважна більшість позовів, які розглядаються адміністративними судами, стосується саме рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Відповідно, визнання таких рішень, дій чи бездіяльності незаконними тягне за собою обов'язок суб'єкта владних повноважень або прийняти нове рішення, або вчинити певну дію, або усунути наслідки вже вчиненого діяння. Водночас, як свідчить практика, виконання таких судових рішень досить часто гальмується. Іноді, причиною цього є бюрократизованість діяльності відповідного органу влади, іноді – небажання самого суб'єкта владних повноважень. Крім того, дуже багато проблем виникає з виконанням судових рішень колегіальним органом. Як справедливо з даного приводу зауважує І.В. Шруб, «цілком реальною є ситуація, коли за наслідками розгляду справи суд зобов'яже колегіальний орган прийняти правовий акт на користь позивача. Проте не ясно, які заходи і до кого слід прийняти суду у випадку невиконання такого рішення у зв'язку з відмовою більшої частини членів колегіального органу або їх відсутністю на засіданні» [235, с. 194-195].

Дійсно, як свідчить аналіз норм КАСУ, адміністративний суд наділений не достатнім обсягом повноважень, які б дозволили йому гарантувати виконання прийнятого ним рішення. Так, у ст. 267 КАСУ згадується лише про дві форми судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах:

1) зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення (ч. 1 ст. 267 КАСУ);

2) накладення штрафу за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або в разі неподання такого звіту (ч. 2 ст. 267 КАСУ) [62].

Однак, вказані форми на практиці є недостатньо ефективними та дієвими, в результаті чого більшість прийнятих адміністративними судами рішень залишаються декларативними.

Завершуючи аналіз законодавчо закріпленої системи гарантій незалежності суддів адміністративних судів, ми можемо зробити такі висновки.

По-перше, система гарантій незалежності суддів, що закріплена в ч. 4 ст. 47 Закону, є відкритою, може, і навіть потребує свого розширення й доповнення.

По-друге, до цієї системи мають бути включені такі гарантії незалежності, як «особливий порядок переведення судді до іншого суду», «встановлений законом порядок відсторонення судді від здійснення правосуддя», «обов'язковість судових рішень і встановлення відповідальності за їх невиконання».

По-третє, з метою практичної реалізації зроблених нами висновків, необхідно внести зміни до ч. 4 ст. 48 Закону, зокрема, закріпити в ній запропонований нами вище перелік гарантій незалежності суддів, який є більш розширеним і поглибленим у порівнянні з існуючим нині.

2.3. Класифікація гарантій незалежності суддів адміністративних судів

Досліджуючи питання класифікації гарантій незалежності суддів адміністративних судів у першу чергу варто звернути увагу на ту обставину, що система таких гарантій (про яку йшла мова в попередньому підрозділі роботи) складається з цілої низки змістовних елементів: деталізуючих вимог, ідей, норм, заходів, заборон тощо.

З одного боку, всі ці елементи тісно взаємопов'язані, взаємозалежні, детерміновані об'єктивними умовами розвитку суспільства, однаково важливі та у своїй сукупності дозволяють розцінювати їх як єдиний, цілісний, універсальний принцип – принцип суддівської незалежності.

З іншого боку, всі ці елементи досить різноманітні за змістом і значенням, сферою та суб'єктами застосування, механізмом реалізації та правовими наслідками.

У зв'язку з викладеним, при класифікації гарантій незалежності суддів адміністративних судів ми пропонуємо обрати не один, а відразу декілька критеріїв. Такий підхід в жодному разі не порушує основних правил методології класифікації а, навпаки, дозволяє дослідити гарантії незалежності суддів адміністративних судів з різних точок зору, отримати максимально повне уявлення про їх правову природу і зміст.

По-перше, найбільш поширеною і, в той же час найбільш неоднозначною, є класифікація всіх юридичних гарантій *в залежності від сфери їх дії*.

Так, в юридичній літературі можна знайти їх поділ на соціальні, політичні та юридичні [41, с. 745]; юридичні, політичні, економічні та ідеологічні [204, с. 276]; політичні, економічні, організаційні, юридичні та процесуальні [183, с. 18]; політичні, економічні, юридичні та духовні [97, с. 95]; матеріальні, організаційні, юридичні та духовні (ідеологічні) [77, с. 122].

Дещо відмінним, водночас тотожним за своєю сутністю, є поширений останніми роками підхід до поділу гарантій на дві великі групи: загальні (загальносоціальні) та спеціальні (юридичні).

В рамках першої групи науковці, як правило, виокремлюють політичні, економічні (соціально-економічні), духовно-ідеологічні (ідеологічні, культурні) гарантії [35, с. 72; 162, с. 9; 204, с. 278], а також додатково ще соціальні (суспільні) [8, с. 28; 28, с. 37; 112, с. 39], організаційні та виховні гарантії [50, с. 157]. В.А. Терьохін всі загальні гарантії діяльності суддів взагалі пропонує поділяти на економічні, організаційні, політико-ідеологічні та морально-духовні [208, с. 15].

До другої групи відносяться власне юридичні гарантії, які науковці класифікують на різні групи: або на судоустрійні (організаційні) та процесуальні [35, с. 72], або на нормативно-правові та організаційно-правові [52, с. 151], або на організаційно-правові, фінансові (соціально-економічні), процесуальні та морально-етичні гарантії [28, с. 37]; або навіть на організаційно-правові, матеріальні, соціально-побутові, пенсійні, спеціальні захисні (державний та судовий захист) [106, с. 133].

Детальний аналіз наведених підходів свідчить про недоцільність їх використання для цілей нашого дослідження. Річ у тім, що всі гарантії незалежності суддів адміністративних судів, як нами було доведено вище, мають бути закріплені в законодавчих актах. Це означає, що за своєю природою всі вони є юридичними (правовими). Водночас, таке твердження не заперечує можливості, і навіть необхідності, поділу всіх юридичних гарантій на кілька відносно самостійних груп в залежності від сфери їх дії. Зокрема, можна говорити про такі групи гарантій незалежності суддів адміністративних судів:

- 1) організаційні (наприклад, особливий порядок обрання або призначення на посаду судді, звільнення судді з посади та переведення його до іншого суду);
- 2) процесуальні (встановлений законом порядок здійснення правосуддя);
- 3) економічні (окремий порядок фінансування діяльності суддів);

4) соціальні (законодавче закріплення належного рівня матеріального, соціального, організаційного забезпечення діяльності суддів, їх правового і соціального захисту).

По-друге, не менш поширеною в науковій літературі є класифікація всіх юридичних гарантій *залежно від характеру правових норм, якими вони встановлюються*.

Найбільш часто науковці за таким критерієм виділяють або нормативні та організаційні (інституційно-організаційні) гарантії [26, с. 10; 44, с. 11; 52, с. 149]; або ж організаційні та матеріальні гарантії [34, с. 5]. Іноді, цей перелік доповнюється також соціальними [49, с. 119; 230, с. 6] або ж організаційними та матеріальними гарантіями [122].

На нашу думку, при класифікації гарантій незалежності суддів адміністративних судів залежно від характеру правових норм, якими вони встановлюються, необхідно виходити із загальноприйнятого поділу усіх правових норм на дві великі групи: норми матеріального права та норми процесуального права. Відповідно, всі гарантії незалежності суддів адміністративних судів доцільно поділяти на матеріальні та процесуальні.

До першої групи можна віднести такі гарантії, як недоторканність та імунітет суддів; незмінюваність суддів; обов'язковість судових рішень і встановлення відповідальності за їх невиконання.

До другої групи – особливий порядок обрання або призначення на посаду судді, звільнення судді з посади та переведення його до іншого суду; встановлений законом порядок притягнення суддів до відповідальності та відсторонення від здійснення правосуддя; встановлений законом порядок здійснення правосуддя.

По-третє, всі гарантії незалежності суддів адміністративних судів можуть бути класифіковані *залежно від специфічних рис джерел їх походження*.

Так, наприклад, Т.В. Омельченко залежно від юридичної сили нормативно-правових актів, у яких закріплені гарантії, поділяє їх на конституційні, міжнародно-правові та галузеві гарантії [120, с. 12]. Ми не

зовсім погоджуємося із таким підходом, оскільки він не дозволяє розкрити всю різноманітність джерел, у яких закріплено гарантії незалежності суддів адміністративних судів. Спроба адаптувати зазначену класифікацію до специфіки предмета нашого дослідження дозволила виділити в її межах три відносно самостійні підвиди.

1. *Залежно від юридичної сили* джерел, в яких закріплені гарантії незалежності суддів адміністративних судів, їх доцільно класифікувати на чотири групи: 1) міжнародні, тобто ті, що закріплені в міжнародних нормативно-правових актах, ратифікованих в установленому порядку; 2) конституційні, тобто ті, що прямо передбачені в Конституції України (в першу чергу, в розділі 8); 3) законодавчі, тобто ті, що передбачені Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [151], а також іншими законодавчими актами (КАСУ [62], Законами України «Про запобігання корупції» [141], «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [135] тощо); 4) підзаконні, тобто ті, що закріплені в підзаконних нормативно-правових актах, прийнятих на реалізацію вказаних вище законодавчих норм (Порядок обрання суддів на адміністративні посади [146], Регламент Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції [169], Положення про автоматизовану систему визначення члена Вищої ради юстиції при здійсненні ним повноважень відповідно до законів України [143] тощо).

2. *Залежно від суб'єктів прийняття* джерел, в яких закріплені гарантії незалежності суддів адміністративних судів, їх доцільно класифікувати на такі, що прийняті (затверджені) міжнародними органами та організаціями, Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом міністрів України, Міністерством юстиції України, Вищою радою юстиції України, Конституційним судом України, Верховним судом України, Радою суддів України, З'їздом суддів України, Державною судовою адміністрацією України, Вищим адміністративним судом України, Радою суддів адміністративних судів та іншими органами.

3. *Залежно від зовнішньої форми вираження джерел, в яких закріплені гарантії незалежності суддів адміністративних судів, можна виділити: конвенції, декларації, принципи, пакти, резолюції, рекомендації, закони, кодекси, постанови, укази, розпорядження, рішення, накази тощо.*

По-четверте, всі гарантії незалежності суддів адміністративних судів можуть бути класифіковані *залежно від специфіки правового положення судді.*

Відразу ж зауважимо, що дана класифікація є похідною від загальноприйнятої в теорії права класифікації юридичних гарантій залежно від рівня конкретизації положення конкретного суб'єкта права, згідно якої розмежовується загальний, спеціальний та індивідуальний правовий статус особи. Виходячи з цього, всі юридичні гарантії діяльності посадових осіб науковці поділяють на три групи: гарантії статусу громадянина, гарантії статусу службової особи та гарантії статусу спеціального суб'єкта управлінських правовідносин [106, с. 129; 245, с. 115].

Спроба адаптувати зазначену класифікацію до специфіки предмета нашого дослідження дозволила виділити в її межах чотири відносно самостійні підвиди.

1. *Залежно від рівня конкретизації правового статусу судді адміністративного суду, можна окремо виділити гарантії правового статусу особи, гарантії правового статусу представника влади, гарантії правового статусу судді та гарантії правового статусу судді адміністративного суду.*

2. *Залежно від ієрархії суду, в якому працює суддя, можна окремо виділити гарантії діяльності суддів місцевих адміністративних судів, окружних адміністративних судів, апеляційних адміністративних судів, ВАСУ та Судової палати в адміністративних справах ВСУ. Як свідчить дослівний аналіз норм Закону та КАСУ, для суддів Судової палати в адміністративних справах передбачено більш вагомі гарантії їх незалежності, ані ж для суддів місцевих адміністративних судів. В першу чергу, це торкається їх фінансового,*

матеріально-технічного, пенсійного забезпечення, а також забезпечення їх особистої безпеки.

3. *Залежно від місця, яке займає суддя в ієрархії судових посад та специфіки виконуваних повноважень, гарантії діяльності суддів адміністративних судів можуть бути класифіковані на основні та додаткові. До першої групи відносяться гарантії, що забезпечують діяльність абсолютно всіх суддів адміністративних судів. До другої – лише ті гарантії, що забезпечують виконання суддею покладених на нього додаткових обов'язків. У першу чергу, мова йде про перебування суддів на адміністративних посадах в адміністративних судах, їх участь в діяльності органів суддівського самоврядування, проходження ними професійного навчання та підвищення кваліфікації тощо.*

4. *Залежно від способу зайняття суддівської посади, гарантії діяльності суддів адміністративних судів можуть бути класифіковані на дві групи: 1) ті, що забезпечують діяльність суддів, які були вперше призначені на посаду судді адміністративного суду Президентом України терміном на 5 років; 2) ті, що забезпечують діяльність суддів, які були обрані на посаду судді адміністративного суду безстроково Верховною Радою України.*

При цьому варто мати на увазі, що у випадку прийняття Проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 4734, дана класифікація втратить своє значення, оскільки проектом передбачається однаковий порядок призначення на посаду всіх суддів (Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя) [158].

По-п'яте, *залежно від функціональної спрямованості* юридичні гарантії прийнято поділяти на дві великі групи: ті, що забезпечують реалізацію прав і свобод особи, а також ті, що забезпечують їх охорону [22, с. 29; 210, с. 110].

У цілому погоджуючись із таким підходом, ми все ж таки пропонуємо його дещо розширити і доповнити. Зокрема, в якості окремої групи доцільно виділяти гарантії, що забезпечують захист прав і свобод, а також гарантії, що сприяють відновленню прав у разі їх порушення.

Для кращого розуміння зазначених груп, пропонуємо розглянути кілька прикладів.

Реалізація повноважень суддями адміністративного суду забезпечується такими гарантіями, як недоторканність та імунітет суддів; незмінюваність суддів; окремий порядок фінансування діяльності суддів; законодавче закріплення належного рівня матеріального, соціального, організаційного забезпечення діяльності суддів тощо.

Захист прав та законних інтересів суддів адміністративних судів забезпечується шляхом недопущення випадків неналежного виконання суддею своїх функцій, а також усунення будь-яких перешкод виконання суддею своїх повноважень. Зокрема, до цієї групи можуть бути віднесені такі гарантії, як встановлений законом порядок відсторонення судді від здійснення правосуддя; встановлення певних обмежень та заборон для суддів, пов'язаних із належним здійсненням суддівських повноважень; забезпечення державою особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту; таємниця ухвалення судового рішення та заборона її розголошення тощо.

Необхідність *охорони прав і свобод суддів адміністративних судів*, на відміну від захисту, виникає у випадку їх порушення з метою притягнення винних осіб до відповідальності. Вона забезпечується такими гарантіями, як встановлення відповідальності за втручання у здійснення правосуддя, вплив на суддів у будь-який спосіб, неповагу до суду чи судді, невиконання судових рішень.

Порушенні права та свободи мають бути *поновлені*. Погоджуємося з думкою Романа Куйбіди, який зазначає, що поновлення порушених прав та свобод забезпечується такими гарантіями, як правовий та соціальний захист суддів; особливий порядок звільнення судді з посади; встановлений законом порядок притягнення суддів до відповідальності.

По-шосте, в основу класифікації гарантій незалежності суддів адміністративних судів може бути покладений такий критерій, як *сфера їх поширення*.

Як ми уже зазначали в першому розділі роботи, незалежність суддів адміністративних судів найбільш доцільно розглядати з двох позицій: внутрішньої та зовнішньої. Відповідно, всі юридичні гарантії теж можуть бути класифіковані на дві групи.

До гарантій, що забезпечують зовнішню незалежність суддів адміністративних судів можна віднести недоторканність та імунітет суддів; незмінюваність суддів; встановлений законом порядок здійснення правосуддя; таємниця ухвалення судового рішення та заборона її розголошення тощо.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» гарантіями забезпечення внутрішньої незалежності суддів адміністративних судів виступають: особливий порядок обрання або призначення на посаду судді, звільнення судді з посади та переведення його до іншого суду; встановлений законом порядок притягнення суддів до відповідальності та відсторонення від здійснення правосуддя; функціонування органів суддівського самоврядування; право судді на відставку тощо.

По-сьоме, всі гарантії незалежності суддів адміністративних судів можуть бути класифіковані *за колом осіб*.

Зокрема, є гарантії, які поширюються виключно на суддів адміністративних судів: недоторканність та імунітет суддів; право судді на відставку. Водночас, існують гарантії, які поширюються не лише на суддів адміністративних судів, але також і на членів їх сімей: забезпечення державою особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна. Також, є гарантії, які спрямовані на забезпечення інтересів особи і держави, їх захист від неналежного виконання суддівських повноважень: встановлений законом порядок притягнення суддів до відповідальності та їх відсторонення від здійснення правосуддя.

По-восьме, не всі гарантії незалежності суддів адміністративних судів в однаковій мірі діють протягом усього часу виконання суддівських повноважень. Саме тому, їх доцільно класифікувати *за часовим критерієм*.

Зокрема, можна виділити гарантії, які діють на стадії формування суддівського корпусу. В першу чергу, до цієї групи відноситься особливий порядок обрання або призначення на посаду судді.

В окрему групу необхідно виділити гарантії, які зберігають свою дію навіть після припинення суддівських повноважень. Зокрема, це особливий порядок звільнення з посади судді; право судді на відставку, законодавче закріплення належного рівня пенсійного, медичного та соціального забезпечення судді; забезпечення державою особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту.

I, найбільш група гарантій – це гарантії, що діють протягом усього часу виконання суддівських повноважень. Це і встановлений законом порядок здійснення правосуддя, і недоторканність та імунітет суддів, і їх незмінюваність і ще ціла низка гарантій.

По-дев'яте, гарантії незалежності суддів адміністративних судів можна також класифікувати *залежно від їх змісту*.

Відразу ж зауважимо, що це одна з основних і найбільш поширених класифікацій юридичних гарантій, яка дозволяє максимально повно розкрити їх сутність і соціальне призначення. Водночас, незважаючи на таку практичну цінність, погляди науковців на дану класифікацію суттєво різняться. Так, наприклад, одні науковці за даним критерієм виділяють гарантії особистої незалежності (статусу суддів), організаційної (інституційної) і функціональної незалежності [229, с. 113], другі – судоустрійні (організаційні) та процесуальні гарантії [35, с. 70], треті – інституційні та функціональні гарантії [1, с. 55; 190, с. 828].

Проаналізувавши наукову літературу, а також чинне законодавство, ми прийшли до висновку, що залежно від змісту всі гарантії незалежності суддів адміністративних судів необхідно поділяти на дві великі групи: організаційні та

функціональні. Відразу ж зауважимо, що ці дві групи гарантій тісно пов'язані між собою, вони переплітаються одна з одною, змінюють одна одну. Водночас, різниця між ними все ж таки суттєва:

1) якщо організаційні гарантії забезпечують функціонування адміністративного судочинства як невід'ємної складової судової гілки влади, яка є самостійною та незалежною від інших гілок державної влади, то функціональні – забезпечують належне виконання суддями своїх повноважень.

2) організаційні гарантії – пов'язані із забезпеченням статусу судді; функціональні – зі здійсненням адміністративного судочинства.

3) організаційні гарантії підтримують нормальне функціонування судової системи; функціональні – появляють себе переважно під час розгляду та вирішення адміністративних справ.

4) порушення організаційних гарантій підриває авторитет судової системи в цілому та адміністративного судочинства зокрема, тоді як порушення функціональних гарантій обумовлює неправосудність прийнятого рішення в адміністративній справі.

Організаційно-правові гарантії відіграють дуже важливу роль в механізмі реалізації принципу незалежності суддів адміністративних судів. Як уже було доведено вище, ефективність функціонування адміністративного судочинства як невід'ємної складової судової гілки влади, яка є самостійною та незалежною від інших гілок державної влади, залежить від ступеня реалізації організаційно-правових гарантій. Будучи спрямованими на забезпечення статусу судді адміністративного суду, дана група гарантій забезпечує підтримання нормального функціонування судової системи. Саме тому, їх порушення, нехтування основними їх вимогами підриває авторитет судової системи в цілому та адміністративного судочинства зокрема.

Відразу ж зауважимо, що на сьогодні в чинному законодавстві закріплено значну кількість гарантій, які за своєю природою можна віднести до організаційних. Нажаль, обмежений обсяг нашого дослідження не дозволяє приділити достатньо уваги аналізу їх усіх. Тому, нижче пропонуємо

сформулювати лише перелік основних організаційно-правових гарантій незалежності суддів адміністративних судів, які, для зручності аналізу, ми об'єднали в дев'ять груп.

- 1) особливий порядок обрання або призначення на посаду судді, звільнення судді з посади та переведення його до іншого суду;
- 2) встановлений законом порядок притягнення суддів до відповідальності та відсторонення від здійснення правосуддя;
- 3) недоторканність та імунітет суддів;
- 4) незмінюваність суддів;
- 5) забезпечення державою особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту;
- 6) окремий порядок фінансування діяльності суддів;
- 7) законодавче закріплення належного рівня матеріального, соціального, організаційного забезпечення діяльності суддів, їх правового і соціального захисту;
- 8) функціонування органів суддівського самоврядування;
- 9) право судді на відставку.

Забезпечення незалежності суддів адміністративних судів досягається також завдяки реалізації цілої низки *функціональних гарантій*, основною метою яких є створення належних умов для розгляду і вирішення судьями конкретних адміністративних справ. Втілення вимог зазначених гарантій в практику адміністративного судочинства означає, що під час відправлення правосуддя, розгляд і вирішення адміністративних справ відбувається на основі матеріального та процесуального закону відповідно до професійної правосвідомості суддів і в умовах, що виключають сторонній вплив на них [202, с. 77]. Дотримання цієї умови вимагає і Конституція України, ст. 126 якої захищає суддів адміністративних судів від будь-яких дій щодо них незалежно від форми їх прояву з боку державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, установ, організацій, громадян та їх об'єднань, юридичних осіб з метою перешкодити виконанню судьями

професійних обов'язків чи схилити їх до винесення неправосудного рішення [145].

На сьогодні в системі функціональних гарантій незалежності суддів адміністративних судів ми можемо виділити такі основні гарантії:

- 1) встановлений законом порядок здійснення правосуддя;
- 2) таємниця ухвалення судового рішення та заборона її розголошення;
- 3) встановлення відповідальності за втручання у здійснення правосуддя, вплив на суддів у будь-який спосіб, неповагу до суду чи судді;
- 4) обов'язковість судових рішень і встановлення відповідальності за їх невиконання.

Виходячи з того, що саме в порядку адміністративного судочинства вирішується переважна більшість скарг громадян на дії та рішення органів публічного управління, необхідність забезпечення реалізації перерахованих вище функціональних гарантій набуває особливої актуальності. Суддям має бути створено всі необхідні умови для розгляду адміністративних справ неупереджено, відповідно до їх внутрішнього переконання, що ґрунтується на вимогах закону. Представники органів державної влади, місцевого самоврядування, депутати, політики та інші особи, зацікавлені в результатах вирішення справи, мають бути позбавлені можливості використовувати адміністративний ресурс з метою здійснення прямого чи завуальованого впливу на суддів.

Беручи до уваги особливу практичну цінність організаційних і функціональних гарантій незалежності суддів адміністративних судів, третій розділ даного дослідження пропонуємо присвятити виключно їх аналізу.

Таким чином, вище нами було досліджено правову природу, ознаки та функцій гарантій незалежності суддів адміністративних судів. Це дозволило нам більш розгорнуто розкрити їх роль у забезпеченні належного функціонування інституту адміністративного судочинства, а також в реалізації поставлених перед ним завдань і функцій.

Проведена нами систематизація та класифікація гарантій незалежності суддів адміністративних судів дозволила нам продемонструвати всю їх багатоманітність. Будучи абсолютно різними за змістом, сутністю, правовою природою, сферою застосування і характером, вони, водночас, перебувають між собою у тісному діалектичному зв'язку, доповнюючи і розвиваючи одна одну. І, головне, всі вони спрямовані на досягнення єдиної мети – забезпечення якісного та ефективного функціонування інституту адміністративного судочинства.

Висновки до розділу 2

У результаті дослідження гарантійного механізму реалізації принципу незалежності суддів адміністративних судів, ми прийшли до таких висновків:

Гарантії незалежності суддів адміністративних судів є найбільш дієвим правовим засобом, за допомогою якого створюються належні умови для діяльності суддів адміністративних судів, забезпечується фактична реалізація та безперешкодне здійснення наданих їм повноважень, усуваються причини та перешкоди неповного чи неналежного виконання ними своїх функцій, а також відновлюються порушені права і свободи.

При визначенні змісту юридичних гарантій найбільш прийнятним є використання категорії «засоби». Саме за допомогою цілої низки закріплених у нормативно-правових актах і забезпечених державою засобів суддям адміністративних судів гарантується незалежність при здійсненні адміністративного судочинства, створюються всі необхідні умови для виконання покладених на них повноважень, а відтак, забезпечується досягнення загальних цілей адміністративного судочинства. Решта категорій (умови, фактори, заходи, способи, процедури, норми, принципи, головні начала, соціальні структури, інститути тощо) не мають прямого відношення до визначення змісту гарантій реалізації принципу незалежності суддів

адміністративних судів, не виражають його сутність та соціальне призначення. Водночас, всі вони певною мірою пов'язані із гарантіями діяльності суддів, розкривають окремі їх аспекти та специфіку реалізації.

Виходячи із сформульованого визначення принципу незалежності суддів адміністративних судів, а також системи його ознак, можна зробити висновок, що «принцип незалежності суддів адміністративних судів» є більш загальним (фундаментальним, вихідним) поняттям, аніж «гарантії». Останні характеризують механізм практичної реалізації принципу незалежності, спосіб втілення його в життя. Саме за допомогою практичної реалізації цілої низки гарантій стає можливим подолання такої негативної риси принципу незалежності суддів, як його декларативність.

Гарантії незалежності суддів адміністративних судів характеризуються низкою специфічних ознак, зокрема, вони обов'язково мають законодавче закріплення, характеризуються сталістю і, водночас, є динамічними, мають комплексний, системний та пролонгований за колом осіб і часом характер, спрямовані на створення умов для належної, повної та ефективної реалізації суддями наданих їм повноважень.

Гарантії незалежності суддів адміністративних судів виконують такі функції: правореалізаційну, стимулюючу, охоронну, компенсаційну.

Гарантії незалежності суддів адміністративних судів – це закріплена в Конституції України та інших законодавчих актах система різноманітних за своїм характером і змістом засобів, що забезпечують нормальну організацію та функціонування інституту адміністративного судочинства, його самостійність та ефективність, а також повне та безперешкодне виконання його завдань і функцій шляхом створення умов для належної та ефективної реалізації (дотримання, виконання, застосування і використання) суддями адміністративних судів наданих їм повноважень, всебічної охорони та надійного захисту їх прав і законних інтересів від негативних зовнішніх і внутрішніх факторів, їх відновлення у разі порушення. Запропоноване визначення має комплексний характер й дозволяє отримати цілісне уявлення

про сутність і зміст гарантій незалежності суддів адміністративних судів. У ньому охоплено всі ключові ознаки досліджуваної категорії, що дозволяє максимально широко розкрити його правову природу та практичну цінність.

На сьогодні навіть в офіційних джерелах права представлено різні підходи до змістового наповнення системи гарантій незалежності суддів, що негативно позначається на їх практичному застосуванні.

Закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону система гарантій незалежності суддів є відкритою, може, і навіть потребує свого розширення й доповнення. Зокрема, на сьогодні до такої системи мають бути включені наступні гарантії незалежності суддів: 1) особливий порядок обрання або призначення на посаду судді, звільнення судді з посади та переведення його до іншого суду; 2) встановлений законом порядок притягнення суддів до відповідальності та відсторонення від здійснення правосуддя; 3) недоторканність та імунітет суддів; 4) незмінюваність суддів; 5) встановлений законом порядок здійснення правосуддя; 6) таємниця ухвалення судового рішення та заборона її розголошення; 7) встановлення відповідальності за втручання у здійснення правосуддя, вплив на суддів у будь-який спосіб, неповагу до суду чи судді; 8) обов'язковість судових рішень і встановлення відповідальності за їх невиконання; 9) забезпечення державою особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту; 10) окремий порядок фінансування діяльності суддів; 11) законодавче закріплення належного рівня матеріального, соціального, організаційного забезпечення діяльності суддів, їх правового і соціального захисту; 12) функціонування органів суддівського самоврядування; 13) право судді на відставку. З метою практичної реалізації зроблених висновків, необхідно внести зміни до ч. 4 ст. 48 Закону, зокрема, закріпити в ній запропонований вище перелік гарантій незалежності суддів, який є більш розширеним і поглибленим у порівнянні з існуючим нині.

Всі гарантії незалежності суддів адміністративних судів можуть бути класифіковані на декілька груп за різноманітними критеріями. По-перше, в залежності від сфери дії гарантій – на організаційні, процесуальні, економічні,

соціальні. По-друге, залежно від характеру правових норм, якими вони встановлюються, – на матеріальні та процесуальні. По-третє, залежно від специфічних рис джерел походження можна виділити відразу три самостійні підвиди: 1) залежно від юридичної сили джерел – на міжнародні; конституційні; законодавчі; підзаконні; 2) залежно від суб'єктів прийняття джерел – на такі, що прийняті (затверджені) міжнародними органами та організаціями, ВРУ, Президентом України, КМУ, Міністром, ВРЮ, КСУ, ВСУ, РСУ, З'їздом суддів України, ДСА, ВАСУ, Радою суддів адміністративних судів та іншими органами; 3) залежно від зовнішньої форми вираження джерел – на конвенції, декларації, принципи, пакти, резолюції, рекомендації, закони, кодекси, постанови, укази, розпорядження, рішення, накази тощо. По-четверте, залежно від специфіки правового положення судді можна виділити чотири самостійні підвиди класифікації гарантій незалежності суддів: 1) залежно від рівня конкретизації правового статусу судді адміністративного суду – гарантії правового статусу особи, гарантії правового статусу представника влади, гарантії правового статусу судді та гарантії правового статусу судді адміністративного суду; 2) залежно від ієрархії суду, в якому працює суддя – гарантії діяльності суддів місцевих адміністративних судів, окружних адміністративних судів, апеляційних адміністративних судів, ВАСУ та Судової палати в адміністративних справах ВСУ; 3) залежно від місця, яке займає суддя в ієрархії судових посад та специфіки виконуваних повноважень – основні та додаткові гарантії; 4) залежно від способу зайняття суддівської посади – гарантії, які забезпечують діяльність суддів, вперше призначених на посаду судді адміністративного суду; гарантії, які забезпечують діяльність суддів, обраних на посаду судді адміністративного суду безстроково. По-п'яте, залежно від функціональної спрямованості – на гарантії, що забезпечують реалізацію прав і свобод судьями адміністративних судів; гарантії, що забезпечують їх охорону; гарантії, що забезпечують їх захист; гарантії, що сприяють їх відновленню у разі порушення. По-шосте, залежно від сфери поширення – на гарантії, що забезпечують зовнішню незалежність суддів

адміністративних судів; гарантії забезпечення їх внутрішньої незалежності. По-сьоме, за колом осіб – на гарантії, які поширюються виключно на суддів адміністративних судів; гарантії, які поширюються не лише на суддів адміністративних судів, але також і на членів їх сімей; гарантії, які спрямовані на забезпечення інтересів особи і держави, їх захист від неналежного виконання суддівських повноважень. По-восьме, за часовим критерієм – на гарантії, які діють на стадії формування суддівського корпусу; гарантії, що діють протягом усього часу виконання суддівських повноважень; гарантії, які зберігають свою дію навіть після припинення суддівських повноважень. По-дев'яте, залежно від змісту – на організаційні; функціональні.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

3.1. Формування суддівського корпусу: поняття, зміст та основні напрями реформування

Демократичні процедури формування судового корпусу складають фундамент незалежності суддів адміністративних судів. На їх особливій ролі в механізмі кадрового забезпечення судової гілки влади наголошується практично в кожному дослідженні, присвяченому розбудові національної системи судочинства. Високо оцінюючи роль аналізованої гарантії, науковці, серед іншого, наголошують на тому, що «процедура призначення суддів є ключовим моментом судової незалежності у будь-якій країні [27, с. 43]. При цьому «прозорість призначення осіб на посади суддів має бути визначальним принципом процесу формування судового корпусу [188, с. 72]; «від того, наскільки досконалий спосіб формування суддівського корпусу, залежить статус суддів, їх професіоналізм, а в кінцевому підсумку – їх неупередженість при здійсненні правосуддя [35, с. 89]. Схожу точку зору висловлюють також опитані нами респонденти, більшість з яких (66 % суддів; 74 % фахівців у галузі права) переконана, що законодавчо визначений порядок формування судового корпусу є однією з ключових гарантій забезпечення незалежності суддів адміністративних судів, оскільки на сьогодні законодавча та виконавча гілки влади наділені значним обсягом повноважень при вирішенні кадрових питань.

То що ж таке формування суддівського корпусу і яке місце йому відводиться в гарантійному механізмі? Відповідаючи на поставлене питання, в першу чергу необхідно зазначити, що на сьогодні науковці по-різному

підходять до його вирішення. Так, наприклад, В.А Туманов розглядає порядок призначення суддів на посади в якості самостійного принципу статусу суддів поряд із принципом їх незалежності [76, с. 342]. Однак, більшість науковців відстоюють менш радикальний підхід, відносячи особливий порядок формування судового корпусу до гарантій незалежності суддів. Л.В. Скомороха, зокрема, зазначає, що «незалежність суддів, кожного особисто, та судової гілки влади загалом на пряму пов'язана із суб'єктним складом так званого «кадрового питання» ...» [188, с. 73]. С.В. Прилуцький, в свою чергу, підкреслює, що «порядок наділення та позбавлення суддів повноважень є однією з важливих форм та гарантій забезпечення суддівської незалежності» [131, с. 13]. Порядок призначення та обрання суддів на посади, їх звільнення з посад, переміщення, підготовка та інші кадрові питання як невід'ємну складову їх незалежності, розглядають також О.В. Городецький [79, с. 579], М.М. Михеєнко, В.П. Шибіко, А.Я. Дубинський [110, с. 44], М.Д. Савенко [176, с. 9], А.Л. Борко [11, с. 13], І.В. Шруб [235, с. 118] та інші.

Ми також переконані, що особливий порядок формування суддівського корпусу необхідно розглядати крізь призму гарантій реалізації принципу незалежності суддів. При цьому, як нами було доведено в попередньому розділі роботи, зазначена гарантія має організаційно-правовий характер, оскільки ефективність її реалізації прямо впливає на організацію та функціонування не лише адміністративних судів, але також і всієї судової системи, її самостійність та незалежність від інших гілок державної влади.

Отже, відповідь на питання: чи буде суддя адміністративного суду дійсно незалежним та самостійним при розгляді та вирішенні адміністративних справ, на пряму залежить від законодавчо закріпленого способу формування судового корпусу. У зв'язку з цим, виникає необхідність у більш детальному дослідженні основних переваг та недоліків існуючого на сьогодні порядку добору суддів адміністративних судів.

Концептуальні засади формування суддівського корпусу закріплені в Конституції України, в ч. 1 ст. 128 якої зазначається, що «перше призначення на

посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстроково, в порядку, встановленому законом» [82]. Таким законом на сьогодні є Закон України «Про судоустрій і статус суддів», в четвертому розділі якого досить детально прописана процедура обрання та призначення суддів [151]. Нажаль, обмежений обсяг дослідження не дозволяє нам проаналізувати її в достатній мірі. У зв'язку з цим, нижче пропонуємо основну увагу приділити вирішенню наступного питання: чи спроможний гарантувати суддям адміністративних судів існуючий на сьогодні порядок їх призначення та обрання достатній рівень незалежності при розгляді та вирішенні адміністративних справ?

Відразу ж зауважимо, що деякі науковці позитивно оцінюють участь ВРУ та Президента України в процедурі добору суддівських кадрів. Так, наприклад, В.О. Гринюк з даного приводу зазначає, що «судова влада, для того щоб стати легітимною і авторитетною, повинна отримувати повноваження як від Президента, так і від законодавчої влади», «поєднання призначення суддів Президентом та їх виборності ВРУ істотно зміцнюють судоустрійні гарантії суддівської незалежності» [35, с. 88-90].

Однак, не всі науковці розділяють таку точку зору і зазначають, що «Президент України та ВРУ є політизованими органами влади» [12], «законодавча та виконавча гілки влади постійно намагаються впливати і впливають на формування персонального складу органів суду» [27, с. 43]. Саме тому, порядок формування судового корпусу, за якого «кар'єра судді залежить від рішень політичних органів, обумовлює значну залежність суддів від політиків» [69], «є однією з причин позбавлення суддів реальної незалежності» [23, с. 77].

У повній мірі підтримуючи наведені вище аргументи, ми хочемо додатково підкреслити, що обрання суддів ВРУ лише умовно можна назвати таким. Річ у тім, що в даному випадку відсутня найбільш характерна ознака виборності – альтернатива. По-суті, вибори суддів ВРУ на сьогодні проходять у

формі призначення, яке офіційно затверджується голосуванням. Будь-який народний депутат України при обговоренні кандидатури судді може висловити своє особисте ставлення до нього (в основі якого за часту лежать особистісні інтереси, пов'язані із раніше винесеним суддею рішенням), публічно висловити зауваження, навіть якщо вони необґрунтовані. Як наслідок, бути безстроково обраним вдається не всім принциповим і сумлінним суддям: політичні міркування, особисті та бізнесові інтереси досить часто переважають над професійними й особистими якостями судді. Ще одним негативним фактором слід визнати занадто формалізовану процедуру безстрокового обрання суддів. Громіздкий та забюрократизований порядок розгляду питання про безстрокове обрання судді в ВРУ, у поєднанні із численними та тривалими блокуваннями її роботи, останнім часом є основною причиною недопущення суддів до виконання своїх професійних обов'язків протягом тривалого часу.

Окремо варто наголосити, що для адміністративного судочинства існуючий на сьогодні механізм добору суддів становить більшу небезпеку в порівнянні з іншими судовими юрисдикціями. В першу чергу, це обмовлено тим, що згідно ст. 2 КАСУ «завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади», «до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень», а згідно ст. 17 КАСУ – «юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму» [62]. З викладеного вище випливає, що і Президент України, і ВРУ (як у цілому, так і окремі народні депутати), є потенційними учасниками розгляду справ в адміністративному суді. Маючи можливість безпосередньо або ж опосередковано впливати на процес кадрового забезпечення адміністративного

судочинства, зазначені органи (посадові особи) досить часто в такий спосіб незаконно реалізують свої політичні, економічні та навіть приватні інтереси.

Аналіз практики призначення та обрання суддів адміністративних судів дозволяє говорити, що досить часто прийняті кадрові рішення ґрунтуються не на аналіз професійних якостей кандидата на посаду судді адміністративного суду, а на особистісних уподобаннях та прихильності. Так, непоодинокими є випадки відмови в безстроковому обранні на посаду тих суддів, які, намагаючись законно, неупереджено, справедливо та об'єктивно вирішити адміністративну справу, ухвалювали рішення, що суперечить інтересам певної політичної сили чи окремого політика. Також, відомі випадки скасування Президентом України прийнятого ним раніше рішення про призначення тих суддів, які відмовились виконувати «політичні замовлення» [136]. Все це дає підстави для висновку, що формування суддівського корпусу сьогодні спирається на політичну волю, а не на об'єктивність і справедливість, а процедура добору суддів адміністративних судів все частіше використовується як інструмент політичної розправи та зведення особистих рахунків. У зв'язку з цим, варто погодитись із думкою В.Д. Бринцева, який зауважує, що «ні одна гілка влади не повинна формувати іншу», «якими б законами не проголошувався принцип незалежності суддів, якщо вони будуть наділятися повноваженнями ВРУ чи Президентом, існуватиме підґрунтя для залежності від них суддів» [14, с. 149].

Отже, викладене вище дає всі підстави стверджувати, що існуючий на сьогодні порядок кадрового забезпечення адміністративного судочинства не відповідає міжнародним стандартам, є недосконалим та неефективним, а тому неспроможний забезпечити реальну незалежність суддів адміністративних судів від незаконного впливу й тиску з боку інших гілок влади. Водночас, виникає питання: який механізм формування судового корпусу доцільно обрати, аби уникнути всіх перерахованих вище недоліків? Для того, щоб дати відповідь на поставлене запитання, пропонуємо, передусім, проаналізувати існуючі на сьогодні моделі формування судової гілки влади, виявити їх

переваги та недоліки і на основі проведеного дослідження обґрунтувати власний погляд на вирішення означеної проблеми.

Як відомо, в більшості демократичних країн найбільш поширеними є два способи формування судового корпусу: обрання та призначення, а також їх різноманітні поєднання. У результаті проведеного дослідження нам вдалося з'ясувати і переваги, і недоліки вказаних вище форм.

Вибори. Даний спосіб формування судового корпусу передбачає безпосередню або опосередковану участь громадян в обранні кандидата на посаду судді. Відповідно, розрізняють дві основні форми виборів суддів: 1) прямі, тобто безпосередньо населенням, на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; 2) не прямі, тобто через представницькі органи влади шляхом затвердження поданих органами суддівського самоврядування кандидатур.

Відразу ж зауважимо, що вітчизняна правова система вже знайома із практикою залучення населення до процесу формування суддівського корпусу. Так, в СРСР судді обирались безпосередньо населенням відповідної територіальної громади, а починаючи з 1989 року – обласними, Київською і Севастопольською міськими Радами народних депутатів.

На сьогодні безпосереднє залучення громадян до формування суддівського корпусу характерно переважно для американської правової системи. Однак, серед вітчизняних науковців і політиків й досі зустрічається чимало його прихильників [30; 43, с. 133; 93, с. 412; 71, с. 47; 80, с. 202; 125, с. 112; 131, с. 93; 163, с. 57]. Особливої актуальності дане питання набуло в період парламентської передвиборної кампанії 2007 року, коли гасло «повернення до обрання суддів народом» використовувалось різними політичними силами як основний шлях реформування судової системи. В даному аспекті варто згадати також і про проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо вдосконалення механізму функціонування державної влади)» № 2722, який був внесений на розгляд ВРУ депутатами від фракції Партії регіонів. Серед іншого, Проектом передбачалось, що «суддів

районних, міських, районних у містах, обласних судів, крім Київського та Севастопольського міських судів, обирають та відкликають громадяни району, міста, району у місті, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування»; «судді ВСУ та КСУ, Київського та Севастопольського міських судів, судді ВС АРК обираються та відкликаються на загальнодержавних виборах» [155].

Прихильники повернення до механізму безпосереднього обрання суддів народом вказують на цілу низку його переваг, які в узагальненому вигляді зводяться до наступного (наочно див. Додаток Б):

1) пряма участь громадян при формуванні суддівського корпусу є найдемократичнішою формою делегування влади, що дозволяє в повній мірі реалізувати такі ключові засади принципу поділу влад: «жодна з гілок державної влади не формує іншу», «всі гілки державної влади в однаковій мірі виходять з верховної влади, що належить народу»;

2) отримання повноважень на здійснення правосуддя безпосередньо від народу, як єдиного джерела влади, а не опосередковано від парламенту та президента, дозволяє в повній мірі реалізувати природне право народу на формування суддівського корпусу, і, відповідно, сконструювати судову владу як елемент механізму захисту прав і свобод людини та громадянина, а не як систему державних органів;

3) відсторонення президента та парламенту від формування судової гілки влади суттєво зміцнює правове становище останньої, забезпечує її реальну самостійність і незалежність, гарантує об'єктивне та неупереджене вирішення всіх юридичних конфліктів, у тому числі скарг громадян на дії та рішення суб'єктів владних повноважень;

4) наділення суддів повноваженнями безпосередньо народом забезпечує живий зв'язок між ними, дозволяє сформувати судову владу з числа найкращих представників юридичної професії, яких народ знає і яким він довіряє; лише судді, які безпосередньо обрані народом, можуть сповна йому служити;

5) пряме волевиявлення народу при формуванні судової гілки влади дозволяє налагодити двосторонній зв'язок між суддями та громадянами, збільшує рівень довіри між ними, підвищує рівень їх правосвідомості та поваги до законності;

б) на суддів, обраних народом, покладається тягар відповідальності перед виборцями, вони звітують перед ними і можуть бути ними відкликані з посади.

Однак, варто зауважити, що більшість науковців, політичних діячів та представників судової системи критикують ідею переходу до безпосередньої виборності суддів народом [33, с. 103; 35, с. 96; 38, с. 14; 45; 59, с. 27; 70; 75, с. 13; 116; 171, с. 9; 182, с. 49; 211, с. 27; 223, с. 8; 234, с. 34; 243]. Враховуючи положення принципу незалежності суддів, не рекомендує обрання суддів громадськістю і Венеціанська комісія. Зокрема, проаналізувавши положення згаданого нами вище Проекту Закону України № 2722 [155], експерти з позитивного боку відмітили позбавлення парламенту права обирати суддів нижчого рівня, оскільки при цьому не гарантується, що політичні мотиви не будуть переважати над об'єктивними характеристиками кандидата. Водночас, ними не була підтримана ідея передачі цього права сенату, механізм формування якого хоч і менш політизований, ніж теперішньої ВРУ, але все ще містить загрозу прийняття політичних рішень [70].

Абсолютна більшість опитаних нами респондентів теж негативно оцінила пропозицію переходу до безпосередньої виборності суддів народом. Так, 68 % суддів і 72 % фахівців у галузі права зазначають, що така модель формування судового корпусу не забезпечить реальну незалежність суддів від інших гілок влади, а її впровадження перетворить обрання суддів на політичну боротьбу й знизить рівень довіри до них з боку громадськості.

На нашу думку, розгляд питання щодо впровадження в національну правову систему виборного механізму формування суддівського корпусу на сьогодні є передчасним і таким, що становить загрозу незалежності суддів адміністративних судів. На підтвердження висловленої позиції ми можемо

навести низку аргументів, які є результатом узагальнення цілого ряду публікацій в юридичній літературі та періодичних виданнях, а також результатів проведеного нами соціологічного дослідження (наочно див. Додаток Б):

1) механізм обрання суддів безпосередньо народом у сучасних суспільно-політичних умовах може поставити їх у залежність від органів влади, які організують і проводять вибори, змусити суддів публічно дотримуватись певного політичного курсу або шукати фінансової підтримки, що є прямим посяганням на суддівську незалежність;

2) вибори, попри зовнішню демократичність, ще більше політизують посаду судді. Перехід до такої системи може поступово перетворитись на чергове політичне шоу із передвиборними гаслами та обіцянками, що абсолютно не узгоджується із високим званням судді та тими функціями, що покладаються на судову гілку влади в цілому;

3) виборність суддів може призвести до того, що політичні партії та представники великого бізнесу вкладатимуть значні фінансові ресурси у їх передвиборну кампанію, що призведе до існування значного прошарку так званих «кишенькових суддів», про незалежність яких при виконанні суддівських повноважень не може навіть йти мова;

4) обрання професійних суддів виборцями безумовно призведе до зниження рівня професіоналізму та компетентності суддів оскільки, з одного боку, громадяни оцінюватимуть передвиборні гасла кандидатів, а не їх професійні якості та здібності; з іншого боку, цілком ймовірно може виникнути ситуація безальтернативного вибору, коли обирається єдиний кандидат, незалежно від його професійного рівня;

5) участь народу у формуванні судового корпусу поставить питання кар'єри судді у залежність від рішень малокомпетентних у юридичному відношенні громадян, які при відкликанні судді з посади в переважній більшості випадків керуватимуться емоціями, а не результатами об'єктивного аналізу прийнятих ним рішень;

б) процедура формування суддівського корпусу громадянами на основі загального рівного прямого виборчого права обумовлює розробку та впровадження досить громіздкої, затяжної та витратної процедури виборів суддів, яка серед іншого, має передбачати порядок висунення кандидатів, організацію проведення голосування, встановлення результатів виборів, а також порядок відкликання суддів. Враховуючи постійний рух кадрів в судовій системі механізм виборів суддів може стати безперервним і фінансово невиправданим.

Призначення суддів главою держави. За радянських часів прийнято було вважати, що виборний порядок формування суддівського корпусу є більш демократичним, аніж їх призначення, оскільки це дозволяє забезпечити пряму участь народу у формуванні судової гілки влади. Водночас, на сьогодні, як нами було доведено вище, такий порядок частіше критикується, аніж підтримується.

Той факт, що вибори не забезпечують достатній рівень незалежності суддів, підштовхнув науковців до пошуку та обґрунтування різноманітних моделей їх призначення [35, с. 87; 36, с. 12; 38, с. 14; 75, с. 13; 86, с. 113; 211, с. 27]. При цьому, в основі проведених досліджень лежить, як правило, аналіз зарубіжних моделей формування суддівського корпусу.

Відразу ж зауважимо, що на сьогодні у більшості демократичних країн перевага надається саме призначенню суддів, а не їх обранню. І хоча всі зарубіжні моделі формування суддівського корпусу є унікальними за своїм змістом та процедурою, у найбільш загальному вигляді їх можна об'єднати в чотири групи: 1) одноосібне призначення суддів главою держави (президентом, монархом); 2) призначення суддів главою держави за погодженням із органом законодавчої гілки влади; 3) призначення суддів главою держави за погодженням із органами виконавчої гілки влади (урядом, прем'єр-міністром, міністром юстиції); 4) призначення суддів главою держави за поданням самостійного органу юстиції [131, с. 13].

Як свідчить узагальнення результатів проведеного нами дослідження, частіше за все професійні судді призначаються саме главою держави (США, Франція, Бельгія, Нідерланди) [37, с. 68; 133, с. 163]. Прихильники саме такої моделі є і серед вітчизняних науковців. Так, наприклад, на думку Ю.М. Грошевого та І.Є. Марочкіна, перше призначення на посаду професійних суддів саме Президентом України є найбільш оптимальним, забезпечує їх незалежність, а також дозволяє уникнути впливу на них з боку місцевих органів влади [89, с. 10]. Схожу точку зору висловлює також В.В. Кривенко [86, с. 114], Т.В. Галайденко [27, с. 44], С.В. Прилуцький [131, с. 61], деякі інші науковці, а також 10 % опитаних нами суддів адміністративних судів і 18 % фахівців у галузі права. Більше того, наділення виключно Президента України повноваженнями призначати суддів на посади передбачено в Проекті Закону України № 3524 від 25.11.2015 р., прийняття якого очікується вже найближчим часом [156].

Які ж переваги та недоліки характерні для процедури призначення суддів Президентом України? Для того, щоб дати відповідь на поставлене запитання, ми здійснили аналіз наукових публікацій, а також узагальнили результати проведеного соціологічного дослідження. Отримані результати дозволили нам сформулювати наступну систему переваг і недоліків аналізованої моделі.

Переваги, що характерні для процедури призначення суддів:

1) Президент України не належить до жодної з гілок влади і, згідно статті 102 Конституції України, є главою держави, виступає від її імені [82]. Такий правовий статус дозволяє йому забезпечувати баланс між різними гілками влади, не допускаючи надмірного втручання законодавчих і виконавчих органів в процес формування суддівського корпусу;

2) призначуваність суддів дозволяє мінімізувати вплив політичних чинників на процес формування суддівського корпусу, а також унеможлиблює виникнення залежності суддів від політичних партій та олігархічних кланів;

3) участь Президента у формуванні суддівського корпусу завжди обмежується призначенням на посаду і звільненням з посади; решта питань, у

тому числі питання кар'єрного росту судді, відносяться до виключної компетенції судової гілки влади;

4) на відміну від виборності, призначуваність суддів забезпечує значно вищий рівень професіоналізму та компетентності судової діяльності, оскільки на першому місці завжди стоїть рівень професійних якостей та здібностей кандидата;

5) характер судової діяльності передбачає достатньо тривалі строки перебування судді на посаді, що може бути забезпечено лише за умови їх призначуваності (виборність, у зв'язку із обов'язковою періодичністю проведення виборів, передбачає більш короткий строк перебування на посаді);

6) сама процедура призначення суддів, на відміну від їх обрання, є менш громіздкою, тривалою та витратною.

Незважаючи на значну кількість наведених вище переваг, призначення суддів Президентом України характеризується низкою недоліків, що негативно позначаються на гарантіях їх незалежності:

1) на відміну від виборності, що передбачає участь громадян у формуванні судової гілки влади, призначуваність суддів Президентом України розглядається як прояв централізму, авторитарна форма заміщення посади;

2) призначуваність не гарантує формування суддівського корпусу виключно на засадах професіоналізму та компетентності, оскільки така процедура все ж таки допускає вплив різних політичних сил, особистих симпатій, а також протекціонізм і корупцію;

3) на відміну від виборів суддів, що характеризуються публічністю, відкритістю, прозорістю, механізм призначення суддів Президентом України має закритий характер, а тому не дозволяє в повній мірі реалізувати механізми контролю та нагляду;

4) під час призначення суддів Президент України наділяється цілою низкою дискреційних повноважень, які не обмежуються лише перевіркою дотримання визначеної законом процедури кваліфікаційного відбору;

5) разом із правом призначати суддів на посади, Президент України наділяється також і правом на їх звільнення, що може бути використано ним як важіль незаконного впливу та тиску на суддів, які відмовляються виконувати політичні рішення чи відстоюють принципову позицію при вирішенні правового конфлікту;

6) участь Президента України в механізмі формування судової гілки влади становить особливу небезпеку для адміністративного судочинства оскільки, згідно ч. 4 ст. 18 КАСУ, адміністративним судам підсудні справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Президента України [60]; суб'єкт, який потенційно може бути відповідачем в адміністративній справі, не може приймати остаточного рішення про призначення судді адміністративного суду.

Досить часто в науковій літературі обґрунтовуються *змішані моделі формування суддівського корпусу*, які об'єднують в собі як елементи виборності суддів, так й елементи їх призначуваності. Відразу ж зауважимо, що на сьогодні таких моделей нараховується значна кількість, що є результатом намагань науковців і політиків зробити власний внесок у реформування судової гілки влади. Нажаль, обмежений обсяг нашого дослідження не дозволяє нам розглянути їх усі. Тому, нижче перерахуємо лише найбільш поширені підходи:

- перше призначення на посаду судді Президентом України строком на 10 років і подальше безстрокове обрання суддів громадянами, які проживають на відповідній території [12];

- вибори суддів місцевих судів громадянами України строком на 5 років; вибори суддів апеляційних судів на з'їзді суддів місцевих судів строком на 7 років; вибори суддів Верховного Суду на з'їзді суддів України строком на 10 років (ст. 94 Проекту Конституції України від Всеукраїнського об'єднання «Свобода» [159]);

- перше призначення суддів на посаду Президентом України на певний час і їх подальші безпосередні вибори народом [71, с. 47].

- безпосередні вибори суддів громадянами України із списку кандидатів, які склали кваліфікаційний іспит у кваліфікаційній комісії під час

чергових виборів депутатів місцевих рад, народних депутатів України [43, с. 133];

- вибори мирових суддів (які розглядають незначні справи) громадою; призначення суддів нижчого рівня Президентом України, а суддів вищого рівня (суддів Конституційного Суду, Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів) – Сенатом (однією з палат Парламенту) [155].

Нажаль, не зважаючи на всі переваги, запропоновані вище моделі формування суддівського корпусу не позбавлені цілої низки недоліків, про які говорилось вище, а тому їх впровадження в національну правову систему може негативно вплинути на рівень суддівської незалежності.

Призначення суддів органами, що входять до судової системи.

Враховуючи всі недоліки процедури виборності та призначуваності, які є особливо небезпечними для незалежності суддів саме адміністративних судів, науковці останнім часом все частіше схиляються до думки про необхідність віднесення всіх кадрових питань виключно до повноважень судової гілки влади. Так, наприклад, А.Л. Борко зазначає, що «незалежність суддів буде краще забезпечена за умови обрання суддів безстроково, на конкурсних засадах за результатами анонімного тестування (іспиту) незалежним органом, у складі якого повинно бути більше половини суддів, у тому числі суддів у відставці» [12]. Замкнути увесь процес формування суддівського корпусу на Вищій раді юстиції та кваліфікаційних комісіях суддів пропонують також І.Л. Самсін [179, с. 13], Т.В. Галайденко [27, с. 45], І. Коліушко, Р. Куйбіда [69] та деякі інші науковці.

Однак, незважаючи на суттєві переваги, навіть такий механізм формування судового корпусу не позбавлений деяких недоліків. По-перше, він не спроможний в повній мірі забезпечити реалізацію такого ключового постулату принципу поділу влад, як «всі гілки державної влади взаємно обмежують та стримують одна одну». По-друге, він не дозволяє в достатній мірі забезпечити реалізацію принципів гласності та відкритості, а отже, викликатиме сумніви в громадян щодо його об'єктивності та неупередженості.

То який механізм добору суддів дозволить уникнути недоліків всіх перерахованих вище моделей і при цьому гарантуватиме високий рівень професіоналізму суддівського корпусу, сприятиме зростанню рівня довіри громадськості до судової системи і, головне, забезпечить повну і безумовну реалізацію всіх гарантій незалежності суддів? Відразу ж зауважимо, що міжнародно-правові акти досить лояльно підходять до вирішення даного питання, не висуваючи жорстких вимог до процедури формування суддівського корпусу. Так, наприклад, в «Основних принципах незалежності судових органів» лише зазначається, що «будь-який метод підбору суддів мусить гарантувати від призначення суддів за неправомірними мотивами» (п. 10 [123]).

Однак, вимушені констатувати, що умовах політичного дисбалансу в Україні, даної вимоги не достатньо. Принципово важливим для формування незалежного адміністративного судочинства є також обмеження участі інших гілок влади у доборі та призначенні суддів адміністративних судів. На цьому, зокрема, наголошує Європейська хартія про закон «Про статус суддів», в п. 1.3 якої зазначається: «Щодо кожного рішення, пов'язаного з підбором, відбором, призначенням, просуванням по службі чи завершенням перебування на посаді судді Закон передбачає участь органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади ...». Далі, в п. 3.1., вказано, що «Рішення про призначення вибраного кандидата на посаду судді та про направлення його в той чи інший суд приймається таким незалежним органом, або за його пропозицією чи рекомендацією, або за його згодою, або на підставі його висновку» [42].

Таким чином, проаналізувавши погляди науковців, чинне законодавство, міжнародні нормативно-правові акти, а також узагальнивши результати проведеного опитування, ми прийшли до висновку, що на сьогодні найбільш оптимальним є такий механізм добору суддів: 1) відбір кандидатів на посаду судді Вищою кваліфікаційною комісією суддів України за конкурсною процедурою; 2) прийняття рішення про призначення кандидатів, які пройшли конкурс, Вищою радою юстиції; 3) затвердження рішення щодо кандидата Президентом України.

Саме такий механізм добору суддів адміністративних судів, на думку більшості опитаних нами респондентів (52 % суддів та 60 % фахівців у галузі права) у повній мірі забезпечить реалізацію всіх гарантій їх незалежності. До основних його переваг, у порівнянні з іншими моделями, ми можемо віднести:

1) можливість реалізувати ключову засаду принципу поділу влад, згідно якої «жодна з гілок державної влади не формує іншу», що дозволить суттєво зміцнити правове становище судової гілки влади, забезпечить її реальну самостійність і незалежність, а також мінімізує вплив різноманітних політичних чинників;

2) створення системи дійсно незалежних судових органів, які покликані забезпечувати захист прав і свобод людини та громадянина, а не відстоювати інтереси інших органів державної влади, політичних партій та окремих політиків, що гарантує об'єктивність та неупередженість суддів адміністративних судів при вирішенні всіх юридичних конфліктів, і, в першу чергу, скарг громадян на дії та рішення суб'єктів владних повноважень;

3) здійснення добору кандидатів на посаду судді адміністративного суду виключно з урахуванням їх професійних, ділових і моральних якостей, що гарантує формування судового корпусу з числа найкращих представників юридичної професії на засадах компетентності та професіоналізму;

4) участь у формуванні судового корпусу Президента України, як глави держави та гаранта дотримання Конституції і законів України, обмежується виконанням суто формальних функцій, що зводить до мінімуму ризик протекціонізму, корупції, а також надмірного втручання в процес формування суддівського корпусу з його боку;

5) багатоступеневість процедури відбору кандидатів на посаду судді, що передбачає застосування різноманітних способів виявлення осіб, особисті моральні чи професійні якості яких є несумісними із зайняттям посади судді адміністративного суду;

6) максимальна відкритість і прозорість механізму формування судового корпусу, що дозволяє застосовувати різноманітні форми контролю та нагляду, в тому числі з боку громадськості;

7) максимальне обмеження участі Президента України, органів державної влади та політиків у вирішенні питань кар'єри суддів адміністративних судів, у тому числі їх звільнення із займаної посади, що унеможливить виникнення залежності суддів від політичних партій та олігархічних кланів.

На нашу думку, наведених вище аргументів цілком достатньо для висновку про те, що запропонована модель формування судового корпусу в сучасних суспільно-політичних умовах є найбільш оптимальною й такою, що дозволяє максимально реалізувати гарантії незалежності суддів, і, в першу чергу, суддів адміністративних судів. Водночас, вимушені визнати, що її впровадження в національну правову систему на сьогодні є досить складним. У більшій мірі, це обумовлено необхідністю внесення цілої низки змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема до Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів». А, як відомо, процедура внесення змін до Конституції України є досить складною і потребує консолідації всіх політичних сил. Однак, якщо український парламент все ж таки об'єднається з метою посилення гарантій суддівської незалежності, основну увагу, на нашу думку, необхідно зосередити на вирішенні кількох ключових питань.

По-перше, необхідно на конституційному рівні чітко прописати механізм добору суддів (такої думки дотримується 61 % опитаних нами суддів і 76 % фахівців у галузі права). Зокрема, закріпити положення про обов'язкове проведення конкурсу на зайняття посади судді. Повноваження на проведення такого конкурсу необхідно покласти на ВККСУ, а повноваження щодо затвердження його результатів стосовно конкретних кандидатів і внесення відповідного подання – на ВРЮ. Виключні повноваження щодо призначення суддів на посади зосередити в руках Президента України як глави держави.

По-друге, обмежити коло дискреційних повноважень Президента України щодо формування суддівського корпусу (на цьому наполягає 55 % опитаних нами суддів і 81 % фахівців у галузі права). Такі повноваження повинні обмежуватись лише проведенням формальної перевірки дотримання визначеної законом процедури кваліфікаційного відбору кандидатів на посаду судді.

По-третє, в законодавчому порядку необхідно чітко прописати строк і порядок прийняття Президентом України рішення про призначення на посаду судді тих кандидатів, які успішно пройшли процедуру кваліфікаційного відбору (таку думку підтримало 45 % опитаних нами суддів і 62 % фахівців у галузі права). Якщо ж у Президента України виникнуть сумніви з приводу відповідності кандидата встановленим вимогам, або порушення процедури конкурсного відбору, це не повинно перешкоджати призначенню кандидата на посаду судді. Водночас, порушене з цих питань звернення Президента України має бути підставою для проведення ВРЮ додаткової перевірки, результати якої в обов'язковому порядку надсилаються Президенту України.

По-четверте, необхідно обмежити право Президента України на звільнення з посади суддів як таке, що становить загрозу незалежності суддів (на цьому наголошує 66 % опитаних нами суддів і 72 % фахівців у галузі права). Дане положення має особливе значення для незалежності суддів саме адміністративних судів, які відмовляються виконувати політичні рішення чи відстоюють принципову позицію при вирішенні публічно-правових спорів. Президент України повинен приймати рішення про звільнення лише тих суддів, щодо яких ВРЮ було винесено відповідне подання. Водночас, Президент України повинен мати право порушувати перед ВРЮ питання про звільнення з посади суддів за наявності визначених в Конституції України підстав. Таке звернення для ВРЮ повинно мати обов'язковий і першочерговий характер.

По-п'яте, в Конституції України необхідно закріпити вичерпний і максимально формалізований перелік вимог, які висуваються до кандидатів на посаду судді (таку думку підтримало 72 % опитаних нами суддів і 78 % фахівців у галузі права). У свою чергу, в законодавчому порядку необхідно

прописати чіткі межі зазначених вимог та критерії їх визначення, які не допускають надмірного оціночного трактування та дискреції. Особливо це стосується вимог до морально-етичних та психофізіологічних характеристик кандидата. Також, на законодавчому рівні необхідно закріпити вичерпний перелік підстав, які унеможливають зайняття посади судді. Особливу увагу необхідно приділити законодавчому формулюванню критеріїв доброчесності та бездоганної поведінки кандидатів на посаду судді, порядку проведення перевірки їх репутації та дотримання вимог антикорупційного законодавства.

По-шосте, в законодавчому порядку необхідно закріпити положення, згідно якого указ Президента України про призначення на посаду судді є остаточним, не має зворотної сили і не може бути скасований (на цьому наголошує 81 % опитаних нами суддів і 74 % фахівців у галузі права). Дане положення є досить важливою гарантією забезпечення незалежності суддів саме адміністративних судів, які уповноважені розглядати скарги на дії та рішення Президента України. Використовуючи термінологічну розмитість, а іноді і просто ігноруючи вимоги Конституції України, Президент України вже намагався у такий спосіб незаконно впливати на суддів адміністративних судів з метою примушування їх до ухвалення неправосудного рішення. Для прикладу можна навести події, які пов'язані із спробою Президента України припинити повноваження ВРУ та призначити дострокові вибори в 2008 р. За рішенням окружного адміністративного суду м. Києва дію відповідного указу Президента України [138] було зупинено. Однак, суддю, який ухвалив дане рішення, спочатку було усунуто від виконання суддівських повноважень, а згодом Президент, не маючи можливості на законних підставах звільнити цього суддю з посади, просто виключив зі свого указу [149] відповідний пункт про його призначення на посаду судді вперше [136].

По-сьоме, необхідно переглянути склад, повноваження і правовий статус ВККСУ з метою консолідації всіх процедур, пов'язаних із добором суддів, їх кар'єрою і звільненням в єдиному органі (таку думку висловило 58 % опитаних нами суддів і 69 % фахівців у галузі права). Нагадаємо, що на сьогодні всі

вказані питання регулюються другою главою шостого розділу Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [151]. Водночас, вимушені констатувати, що практика функціонування ВККСУ на сьогодні викликає цілу низку зауважень. Деякі науковці взагалі пропонують ліквідувати цю структуру а її повноваження передати Вищій раді юстиції [27, с. 45]. Менш категорично, однак досить кардинально пропонують змінити правовий статус ВККСУ також і автори Проекту Закону України № 3524 від 25.11.2015 р., прийняття якого очікується вже найближчим часом [156]. Серед іншого, Проектом пропонується позбавити ВККСУ всіх повноважень, які пов'язані із притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності, з передачею їх до компетенції дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя. Ми не підтримуємо зазначений підхід і вважаємо, що штучне розведення атестаційних і дисциплінарних функцій негативно позначиться на якійсь складовій суддівського корпусу, а також на гарантіях їх незалежності. Як справедливо з даного приводу зауважує І.Л. Самсін, «збереження єдності кваліфікаційно-дисциплінарних органів – кваліфікаційних комісій суддів на чолі з ВККСУ» ... дозволить «забезпечити дотримання єдиних стандартів до всіх рівнів суддів, а головне – зберегти порозуміння та відповідальне ставлення між тими, хто здійснює добір суддів, присвоює кваліфікаційні класи та надає висновки по переведенню у суд вищої інстанції, і тими, хто вирішує питання про належність професійної поведінки суддів, встановлює в їхніх діях наявність чи відсутність складу дисциплінарного правопорушення і нарешті виносить рішення про направлення подання на звільнення судді з посади» [179, с. 13].

Таким чином, з урахуванням викладеного, ми пропонуємо переглянути структуру і повноваження ВККСУ. На нашу думку, вона має здійснювати дисциплінарне провадження стосовно всіх суддів судів загальної юрисдикції, накладати дисциплінарні стягнення на суддів, а також здійснювати розгляд і виносити подання про переведення судді з одного суду до іншого. Розгляд скарг на прийнятті ВККСУ рішення про притягнення до дисциплінарної

відповідальності суддів доцільно передати до повноважень дисциплінарної палати ВРЮ.

По-восьме, необхідно переглянути правовий статус, повноваження, порядок формування і склад ВРЮ (на цьому наполягає 88 % опитаних нами суддів і 92 % фахівців у галузі права). Останнім часом все більше науковців наголошують на тому, що теперішній склад ВРЮ та покладені на неї функції не відповідають міжнародним стандартам та не дозволяють у повній мірі гарантувати незалежність суддів [55; 67, с. 6; 69; 70; 107, с. 6; 171, с. 9; 189, с. 33; 203, с. 29]. З таким висновком варто погодитись у повній мірі. Як ми уже зазначали вище, п. 1.3. Європейської хартії про закон «Про статус суддів» вимагає, щоб кожне рішення, пов'язане з підбором, відбором, призначенням, просуванням по службі чи завершенням перебування на посаді судді приймалось за участю органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, в якому не менше половини учасників, які беруть участь у засіданні, становили судді, обрані такими ж суддями в порядку, що гарантує саме широке представництво суддів [42]. Аналогічне положення міститься в п. 46 Рекомендації CM/Rec (2010) № 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки [172]. Очевидно, що сьогодні ВРЮ не відповідає наведеним вище критеріям, що обумовлює необхідність перегляду її правового статусу, складу та порядку формування.

Частково, на вирішення цієї проблеми спрямований і згаданий нами вище Проект Закону України № 3524 [156]. Однак, проаналізувавши його зміст в частині правового статусу ВРЮ, ми можемо висловити деякі зауваження:

- Вважаємо необґрунтованою пропозицію щодо зміни назви Вищої ради юстиції на «Вищу раду правосуддя». Річ у тім, що вказаним Проектом передбачається залишити за Вищою радою правосуддя такі повноваження, як ухвалення рішення стосовно порушення прокурором вимог щодо несумісності; розгляд скарг на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора. Водночас, ми вважаємо сам факт віднесення прокуратури до судової гілки влади, зважаючи на її повноваження

та правовий статус, передчасним. Саме тому, недоцільним видається і використання в назві зазначеного органу терміну «правосуддя» замість «юстиції».

- Не можемо погодитись із наділенням Вищої ради правосуддя правом одноосібного прийняття рішення про звільнення судді з посади. 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.

- Не чітко сформульованим і таким, що не відповідає іншим положенням Конституції України вважаємо повноваження Вищої ради правосуддя щодо «надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою». Так, згідно ч. 3 ст. 126 Конституції України (в редакції, запропонованій авторами Проекту), передбачається, що «без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом» (підкреслено нами). Неважко помітити термінологічну різницю між наведеними вище формулюваннями. Крім того, на сьогодні серед науковців й досі не досягнуто принципової єдності щодо змісту таких термінів, як «затримання» та «арешт» (в частині розмежування адміністративної та кримінальної юрисдикції), а запропоновані зміни вносять в це питання ще більшу плутанину, що може негативно позначитись на правозастосовній практиці.

- Певні зауваження викликає наділення Вищої ради правосуддя таким повноваженням, як «вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів». З одного боку, це є суттєвим кроком щодо зміцнення гарантій суддівської незалежності, оскільки вперше за роки незалежності реалізація фундаментального принципу функціонування судової гілки влади отримала чітку персоніфікацію. Однак, з іншого боку, той вигляд, у якому це повноваження сформульовано в Проекті, може призвести до надмірного розширення дискреційних повноважень Вищої ради правосуддя, дозволить

безпідставно розширювати та звужувати її компетенцію в цій сфері, що негативно позначиться на реальному стані суддівської незалежності.

То яким же має бути склад і повноваження ВРЮ?

Нагадаємо, що наразі, згідно ч. 2 ст. 131 Конституції України, до складу ВРЮ входить 20 членів, з яких лише 4 – це представники судового корпусу (Голова ВСУ – за посадою, та 3 члени, обрані з'їздом суддів України) [82]. Ще двох членів із числа суддів призначає Президент України. Однак, навіть за умови, що більше половини складу ВРЮ і становитимуть судді, вони все рівно представлятимуть не суддівський корпус, а того суб'єкта, що їх призначив. За таких умов не можна говорити про незалежність, неупередженість та деполітизованість ВРЮ.

На нашу думку, до складу ВРЮ має входити 21 член, при чому за посадою – лише голова ВСУ. Десять членів повинен обирати з'їзд суддів України з числа суддів і по два члени – призначати (обирати) Президент України, ВРУ, з'їзд адвокатів України, всеукраїнська конференція прокурорів, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ з числа осіб, які мають досвід роботи в галузі права не менше п'яти років, бездоганну репутацію та суспільний авторитет. Всі обрані члени ВРЮ повинні працювати на постійній основі і обиратись як мінімум на чотирирічний термін.

Що стосується компетенції ВРЮ, то до тих повноважень, якими вона на сьогодні наділена згідно ч. 1 ст. 131 Конституції України (внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад; прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності; розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів та прокурорів(запропонована нами вище редакція)), доцільно також віднести: надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою; прийняття рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; прийняття рішення про переведення судді з одного суду до іншого. Також,

ВРЮ має бути підпорядкована Національна школа суддів України. Доцільно, щоб новопризначені судді урочисто складали присягу саме перед ВРЮ.

Такий правовий статус і повноваження ВРЮ значно посилять гарантії незалежності суддів оскільки забезпечать вироблення і дотримання єдиних стандартів в процесі всієї професійної кар'єри судді: від його призначення на посаду, навчання і підвищення кваліфікації, переміщення, переведення, відсторонення, притягнення до відповідальності і аж до його звільнення з посади судді. Лише за таких умов ВРЮ стане дійсно самостійним і незалежним органом, відповідальним за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі.

Отже, вище ми довели, що особливий порядок добору суддів на сьогодні поправу займає центральне місце в системі організаційно-правових гарантій незалежності суддів адміністративних судів. Адже саме від того, наскільки чітко, зрозуміло та однозначно будуть сформульовані законодавчі норми, що регулюють процес формування суддівського корпусу, залежить його якість і довіра до нього громадськості.

Запропоновані нами вище зміни до Конституції та чинного законодавства спрямовані на формування збалансованої моделі добору суддівських кадрів, яка дозволить зробити цей процес відкритим, прозорим і гласним, справедливим та об'єктивним, максимально обмежуючи вплив політичних сил і владних інституцій, не допускаючи протекціонізму та виключаючи можливість будь-яких корупційних діянь. У кінцевому підсумку, це дозволить повернути довіру суспільства до судової гілки влади загалом, та адміністративних судів зокрема.

3.2. Підвищення ролі та значення незмінюваності суддів у забезпеченні їх незалежності

Особливий порядок формування суддівського корпусу – це важлива, однак не єдина гарантія забезпечення незалежності суддів адміністративних судів. Її логічним продовженням є конституційне положення про незмінюваність суддів, що є запорукою стабільності їх правового статусу. Як справедливо ще наприкінці ХІХ століття зазначав Б. Чечерін, «незмінюваність суддів – це стовп, на якому тримається уся судова система» [93, с. 409]. На сьогодні таке твердження не втратило своєї актуальності. Більшість сучасних науковців розглядають незмінюваність суддів як «найпершу і найважливішу гарантію незалежного і неупередженого суду» [33, с. 98], «одну з основних умов охорони суддів від зовнішнього впливу» [35, с. 80], «найважливіший принцип організації та функціонування судової системи» [78, с. 293]. А в міжнародно-правових актах вона визначається як «ключовий елемент принципу незалежності суддів» [172].

То що ж таке незмінюваність суддів і яке значення вона відіграє в системі гарантій забезпечення незалежності суддів адміністративних судів? Для того, щоб дати відповідь на поставлене питання, необхідно проаналізувати чинне законодавство, міжнародно-правові акти, дослідження науковців, а також результати проведеного нами соціологічного опитування.

У найбільш загальному розумінні незмінюваність суддів можна визначити як стабільне збереження за суддею займаної ним посади. Виходячи з такого розуміння, науковці трактують незмінюваність як «довічне або безстрокове перебування судді на посаді, а також неможливість його переміщення з посади або місця посади без його згоди» [12, с. 38; 130, с. 48].

Відразу ж зауважимо, що незмінюваність відіграє особливе значення в механізмі забезпечення незалежності суддів саме адміністративних судів. Вона унеможлиблює звільнення суддів із займаної посади, переведення чи переміщення (в тому числі на вищестоящу посаду) без їх згоди в межах всього

строку виконання суддівських повноважень. Таким чином, незмінюваність дозволяє суддям залишатись на займаній посаді та отримувати грошове забезпечення незалежно від бажань влади» [35, с. 80; 219, с. 239]. Завдяки цій гарантії судді адміністративних судів почувають себе впевненіше при вирішенні публічно-правових спорів, відповідачами в яких виступають органи і посадові особи, причетні до процесу формування суддівського корпусу (Президент України, ВРУ, народні депутати України, політичні партії та ін.), що дозволяє їм приймати законні, об'єктивні, принципові та неупереджені рішення.

В рамках загальної характеристики принципу незмінюваності суддів адміністративних судів бодай коротко необхідно зупинитись на дослідженні історичних передумов його становлення з метою визначення основних напрямів його розвитку в сучасних суспільно-політичних умовах. Як свідчать результати проведеного нами дослідження, незмінюваність суддів на законодавчому рівні вперше було закріплено в ст. 243 Статутів судових установ 1864 р. [231, с. 892]. Зокрема, передбачалось, що суддю не можна було звільнити чи перевести з однієї місцевості в іншу без його згоди окрім випадків його тривалої хвороби, тривалої неявки до виконання посадових обов'язків, учинення злочину, або оголошення його неспроможним боржником [94, с. 19]. Однак, у такому вигляді принцип незмінюваності суддів проіснував недовго. Вже в 1885 р., в результаті проведення судової контрреформи, створюється вища дисциплінарна присутність Сенату, що була уповноважена приймати рішення про зміщення і переміщення суддів [118, с. 319].

Ще більше принцип незмінюваності суддів був обмежений за радянського режиму, який згодом взагалі заперечив його існування як класового, буржуазного явища. За такого підходу важко було говорити про незалежність радянських суддів, які ухвалювали судові рішення в умовах постійної загрози відставки. Як справедливо з даного приводу зауважували деякі науковці, такий підхід «руйнував будь-яку довіру до суду», «принижував суддів у очах всього суспільства» [93, с. 410]. Звісно, це не могло не

позначитись на якості правосуддя, яке в той період виступало лише як один із інструментів втілення в життя політики партії. Про прийняття неупереджених й об'єктивних рішень у справах про оскарження дій і рішень суб'єктів публічного управління годі було й говорити.

Зважаючи на вказані вище негативні наслідки для функціонування судової гілки влади, цілком логічним стало повернення до принципу незмінюваності суддів вже із самого початку розбудови незалежної української держави. Так, вперше згадка про нього зустрічається в четвертому розділі Концепції судово-правової реформи 1992 р. Зокрема, передбачалось, що судді суддів загальної юрисдикції обиратимуться ВРУ безстроково; вперше судді призначатимуться (обиратимуться) строком на 5 років [144]. Наступним кроком стало втілення зазначеного підходу в Конституції України, ч. 4 ст. 126 якої закріплює сучасне розуміння принципу незмінюваності суддів: «Судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше» [82].

У такому ж вигляді принцип незмінюваності суддів закріплений і в чинному на сьогодні Законі України «Про судоустрій і статус суддів», де йому присвячено окрему статтю: стаття 53 – «Незмінюваність судді» [151]. Детальний аналіз зазначеної норми, у її системному зв'язку з положеннями Конституції України та іншими нормами Закону, дозволив нам виділити наступні положення, що у своїй сукупності утворюють зміст принципу незмінюваності суддів адміністративних судів у його сучасному розумінні:

- перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України; всі інші судді судів загальної юрисдикції обираються ВРУ безстроково;
- судді суддів загальної юрисдикції обіймають посади безстроково, крім суддів, які призначаються на посаду судді вперше;
- суддям гарантується перебування на посаді судді до закінчення строку їх повноважень, а суддям, які обрані безстроково – до досягнення

шістдесяти п'яти років, крім випадків звільнення судді з посади або відставки судді;

- суддям гарантується захист від переведення до іншого суду без їх згоди, крім переведення у разі реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду, а також переведення в порядку дисциплінарного стягнення.

Наведені вище положення дозволяють стверджувати, що на сьогодні незмінюваність суддів адміністративних судів не є абсолютною. На це, зокрема, вказують три обставини.

По-перше, незмінюваність суддів обмежується певними часовими рамками. Так, суддям зовсім не гарантується безстрокове (чи довічне) заняття посади. Залежно від процедури набуття статусу судді законодавець визначає граничні часові рамки виконання суддівських повноважень: для суддів, які були вперше призначені на посаду судді Президентом України – 5 років; для суддів, які були обрані безстроково – до досягнення ними 65-річного віку.

По-друге, збереження статусу судді ставиться у залежність від якості виконання суддівських повноважень, дотримання ним вимог чинного законодавства, належної поведінки та інших обставин. Так, законодавець передбачив цілу низку підстав, за наявності яких повноваження судді припиняються (більш детально про них піде мова в наступному підрозділі роботи).

По-третє, не є абсолютними також гарантії безстрокового перебування судді на конкретній займаній посаді. Так, законодавець передбачає можливість переведення судді без його згоди до іншого суду у зв'язку з об'єктивними обставинами (реорганізація, ліквідація або припинення роботи суду), а також у зв'язку з його неналежною поведінкою (в порядку реалізації дисциплінарного стягнення).

Підсумовуючи аналіз Конституції України та чинного законодавства, ми можемо зробити висновок, що на сьогодні *незмінюваність суддів адміністративних судів* закріплена у вигляді *гарантованого безстрокового (умовно) перебування судді на займаній ним посаді, за умови належного*

виконання суддівських повноважень, незалежно від бажання органу, який його призначив (обрав), а також виключно законодавче закріплення підстав і порядку припинення повноважень судді та його переміщення на іншу посаду.

Відразу ж зауважимо, що законодавче закріплення незмінюваності суддів у вигляді гарантованого строку виконання суддівських повноважень цілком узгоджується із міжнародно-правовими стандартами у сфері судоустрою. Для прикладу, наведемо положення кількох фундаментальних у цій сфері актів.

- Пункт 11 «Основних принципів незалежності судових органів» вимагає, щоб термін повноважень суддів і вік виходу на пенсію належним чином гарантувалися законом; а пункт 12 – щоб судді, яких призначають чи обирають, мали гарантований термін повноважень до обов'язкового виходу на пенсію чи завершення строку повноважень там, де це встановлено [123].

- У пункті 3.3. Європейської хартії про закон «Про статус суддів» зазначається: якщо процедура відбору передбачає іспитовий термін, за необхідності короткотривалий, після умовного призначення на посаду судді, але до затвердження на постійній основі, або якщо ж призначення проводиться на обмежений термін з можливістю його продовження, то рішення про призначення на постійну посаду чи про продовження терміну може бути прийнято лише незалежним органом (органом, який незалежний від виконавчої та законодавчої влади і в якому не менше половини учасників, що беруть участь у засіданні, є судьями, обраними такими ж судьями в порядку, що гарантує саме широке представництво суддів), або за його пропозицією чи рекомендацією, або з його згоди, або на підставі його висновку. Суддя, який перебуває на посаді в суді, в принципі не може бути призначений на іншу судову посаду чи направлений в інше місце, навіть у порядку просування по службі, без його вільно вираженої згоди на це. Винятки із цього принципу допускаються лише у випадку, якщо переведення передбачено та оголошено в порядку дисциплінарного стягнення, у випадку законної зміни судової системи або ж у випадку тимчасового призначення для зміцнення сусіднього суду,

причому максимальна тривалість такого призначення повинна бути суворо обмежена законом [42].

- У шостому розділі (п. 49-52) Рекомендації CM/Rec (2010) № 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, підкреслюється, що судді повинні мати гарантований термін перебування на посаді до часу обов'язкового виходу у відставку, де такий існує. Термін перебування суддів на посаді має визначатися законом. Призначення на посаду на постійній основі має бути призупинене лише у випадках значного порушення дисциплінарних або кримінальних положень, визначених законом, або якщо суддя більше не може виконувати суддівські функції. Достроковий вихід судді у відставку повинен бути можливим лише на прохання цього судді або у зв'язку зі станом здоров'я. Якщо суддю приймають на посаду на випробувальний або на фіксований термін, рішення про підтвердження чи продовження такого призначення має ґрунтуватись «на об'єктивних критеріях, які попередньо визначені законом чи компетентними органами влади», щоб забезпечити цілковите дотримання принципу незалежності судової системи. Суддя не може отримати нове призначення або бути переведеним на іншу судову посаду без його згоди на це, крім випадків, коли щодо нього вживаються дисциплінарні санкції або здійснюється реформування в організації судової системи [172].

Наступне питання, яке необхідно розглянути в рамках визначення найбільш перспективних напрямів підвищення ролі та значення незмінюваності суддів у забезпеченні їх незалежності, стосується дослідження зарубіжного досвіду регулювання даного питання.

У першу чергу варто відмітити той факт, що принцип незмінюваності суддів зародився у необмежених монархіях (Англія, Франція) [12, с. 45], де він і сьогодні існує в практично незмінному вигляді. Однак, уже в XIX столітті, яке вважається переломним етапом у розвитку світових моделей формування судового корпусу, ті чи інші його елементи активно впроваджуються в законодавство конституційних і республіканських країн. Наслідком такої

імплементатії стало формування значної кількості моделей незмінюваності суддів, змістове наповнення яких відрізняється в залежності від форми державного устрою, політичного режиму, реального стану розвитку демократичних інститутів, а також соціально-економічних, політичних та інших чинників.

Так, у класичному розумінні незмінюваність суддів закріплена в законодавстві Великобританії, Франції, США, Італії, Ізраїлю, Канади, Чехії, Естонії, Македонії, Хорватії, Греції, більшості земель ФРН та ін. У цих країнах термін повноважень обраного або призначеного судді не обмежується певним строком. Йому гарантується довічне зайняття посади судді, але за умови дотримання певних вимог, як то бездоганна поведінка, належне виконання суддівських повноважень, стан здоров'я тощо. Ще одним обмеженням суддівської незмінюваності є досягнення суддею певного віку. При чому граничний вік виконання суддівських повноважень у названих країнах різний і варіюється в межах від 65 до 70 років [108, с. 33]. Досить жорстко регулюється також порядок звільнення судді та його переміщення. Так, наприклад у Франції суддя може бути звільнений лише за рішенням Вищої ради магістратури в зв'язку з учиненням серйозного проступку чи важким захворюванням; у ФРН судді можуть бути достроково звільнені з посади, тимчасово відсторонені, переміщені чи достроково відправлені у відставку тільки на підставі рішення Федерального конституційного суду за клопотанням Бундестагу; в Італії правом на звільнення судді із займаної посади наділяється лише дисциплінарне відділення Вищої ради магістратури на підставі розгляду в порядку дисциплінарного провадження відповідних звернень міністра юстиції та Генерального прокурора при Касаційному суді; в США судді звільняються з посади лише в порядку процедури імпічменту, підставами порушення якої є вчинення суддею державної зради, корупційного злочину або іншого серйозного злочину чи порушення [54, с. 143; 108, с. 34].

Дещо в обмеженому вигляді принцип незмінюваності суддів закріплений в законодавстві України, Болгарії, Росії, Білорусії, Словаччини, Молдови та ін.

Тут діє правило поетапного наділення суддів правом довічного виконання суддівських повноважень, згідно якого судді вперше обираються (призначаються) на суддівську посаду на певний, зазвичай нетривалий строк (від трьох років – в Болгарії, до п'яти років – в Україні), по завершенню якого вони можуть бути обрані (призначені) на посаду судді безстроково. Водночас, зміна правового статусу, наприклад, болгарських суддів відбувається автоматично і не вимагає від них повторного проходження процедури перезатвердження чи переобрання [81, с. 147]. Головне, щоб під час так званого «службового випробовування» судді старанно, сумлінно та професійно виконували покладені на них повноваження.

Ще більше незмінюваність суддів обмежена в Швейцарії, Японії, Румунії, Грузії, а також в ФРН (земля Гессен). Тут судді обираються (призначаються) на певний, чітко визначений строк. З метою гарантування їх незалежності передбачено тривалі строки виконання суддівських повноважень, які коливаються в межах від 7 до 20 років [108, с. 39], а також досить жорстко врегульовано питання дострокового звільнення судді із займаної посади.

Аналіз міжнародно-правових стандартів забезпечення незмінюваності суддів, а також зарубіжного досвіду регулювання зазначеного питання дозволив науковцям та політикам висловити власні міркування з приводу шляхів удосконалення існуючої на сьогодні вітчизняної моделі незмінюваності суддів. При цьому всі обґрунтовані ними пропозиції в загальному вигляді зводяться до трьох діаметрально протилежних підходів: 1) запровадження строкового обрання (призначення) суддів; 2) скорочення 5-річного строку першого призначення на посаду судді; 3) відмова від першого строкового призначення суддів та перехід до їх безстрокового обрання (призначення). Пропонуємо проаналізувати їх більш докладно.

1) Переважна більшість науковців, які пропонують перейти до системи безпосередніх виборів суддів народом, одночасно обґрунтовують необхідність обмеження строку їх повноважень певними термінами [1, с. 93; 68; 108, с. 41; 201, с. 235]. Так, наприклад, на думку колишнього голови ВРЮ

В. Колесниченка, той факт, що «сьогодні судді діють безстроково, становить загрозу національним інтересам держави» [30]. З метою усунення зазначеного недоліку, він пропонує відмовитися від практики призначення суддів безстроково до досягнення ними 65-річного віку та надати громадам можливість брати участь в обговоренні питань призначення суддів. «За таких умов – зазначив він – суддя буде діяти по совісті, оскільки знатиме, від кого залежить» [68].

Питання необхідності переходу до строкового обрання суддів неодноразово піднімали народні депутати та Президент України. При цьому подані від їх імені законопроекти передбачали різні варіанти його врегулювання. Так, наприклад, в президентському Проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 4105 від 04.09.2003 р. серед іншого передбачалось, що судді обиратимуться на посади ВРУ строком на десять років, крім суддів КСУ та суддів, які призначаються на посаду судді вперше. Право першого призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років мало залишитись за Президентом України [157]. Відразу ж зауважимо, що зазначений підхід до формування судового корпусу отримав схвальні відгуки серед деяких науковців. Так, наприклад, Л.М. Москвич зауважила, що «обмеження строку перебування на посаді судді сприяло б запобіганню проявів консерватизму у суддівському корпусі, жорсткій корпоративності, професійної деформації якостей судді, ... розвитку ринку юридичних послуг, застереженню щодо встановлення корпоративних перешкод» [108, с. 41]. Водночас, таку позицію глави держави не підтримав КСУ, який у своєму Висновку від 10.12.2003 р. № 3-в/2003 наголошує на тому, що «періодичне переобрання суддів, може призвести до зниження рівня гарантій незалежності суддів, встановлених Основним Законом України» [20].

У Проекті Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо вдосконалення механізму функціонування державної влади) № 2722 від 08.07.2008 р. народні депутати пропонували ще більше обмежити гарантії незмінюваності суддів, закріпивши наступний механізм формування

суддівського корпусу: судді всіх судів обираються терміном на п'ять років; суддів районних, міських, районних у містах, обласних судів, крім Київського та Севастопольського міських судів, обирають та відкликають громадяни району, міста, району у місті, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування; судді ВСУ та КСУ, Київського та Севастопольського міських судів, судді Верховного суду АРК обираються та відкликаються на загальнодержавних виборах [155].

2) Менш категоричні у своїх висловлюваннях науковці пропонують зберегти існуючу на сьогодні модель поетапного набуття статусу судді безстроково. На їх думку, встановлення так званого «іспитового» строку для новопризначених суддів не суперечить міжнародно-правовим актам і жодним чином не обмежує суддівську незалежність. Більше того, встановлення такого терміну є необхідним, оскільки дозволяє особі адаптуватись у суддівській професії та сформувати відповідні вміння і навички [180, с. 5].

Разом з тим, значна кількість учених, деякі політики та представники суддівського корпусу наголошують на доцільності перегляду строку першого призначення на посаду судді в бік його скорочення. Так, наприклад, колишній голова ВККСУ І. Самсін свого часу наполягав на необхідності докорінного реформування існуючої тривалості строку першого призначення на посаду судді шляхом його скорочення до трьох років. Цього часу, на його думку, цілком достатньо для визначення професійних та соціально-психологічних якостей людини, яка претендує на безстрокове обрання на посаду судді [243]. Аналогічну точку зору відстоює також Т.В. Галайденко, на думку якої судді, призначені на посаду вперше, досить часто «відчувають себе зобов'язаними сліпо наслідувати на практиці своїх «старших» колег, а тому не намагаються вирішувати справи, відповідно до своїх переконань та сумління, як має діяти кожен суддя [27, с. 46].

Також, існує думка про доцільність законодавчого закріплення моделі, що передбачає автоматичне набуття статусу судді безстроково після відпрацювання новопризначеним суддею певного іспитового терміну. Так, наприклад,

С.В. Прилуцький, на основі аналізу досвіду формування суддівського корпусу в деяких посткомуністичних країнах, у своєму дисертаційному дослідженні обґрунтував тезу про доцільність закріплення в національному законодавстві юридичної формули, згідно з якої після успішного завершення нетривалого строку служби (2-5 років), судді автоматично стають незмінюваними, тобто їх статус і повноваження не підлягають повторному перезатвердженню. За таких умов, на його думку, «старанні, добросовісні та професійні судді гарантовані від довільного звільнення на підставі закінчення строку призначення» [131, с. 77-78].

3) Найбільш категоричними у своїх поглядах на суддівську незмінюваність є науковці, що пропонують взагалі відмовитись від процедури першого призначення на посаду судді і перейти до безстрокового обрання (призначення) суддів [69; 121; 131, с. 57; 171, с. 9; 243]. Критикуючи проаналізовані вище моделі, вони наводять цілу низку аргументів, які в узагальненому вигляді зводяться до наступного:

- повернення до апробованого в СРСР строкового призначення суддів призведе до суттєвого обмеження права громадян на захист у незалежному та неупередженому суді [47];
- незмінюваність не мириться із виборним порядком, сила і значення якого базується на праві громадян контролювати діяльність своїх обранців періодичними виборами [131, с. 76];
- строкове призначення на посаду і вибори під впливом політичних міркувань поставлять суддів у ще більшу залежність від цілої низки політичних чинників [131, с. 57];
- своєчасність обрання та звільнення суддів завжди перебуватиме в залежності від цілої низки об'єктивних факторів, пов'язаних із необхідністю дотримання певної процедури [12, с. 71];
- призначення на певний строк суттєво узалежнить суддю від волі того, хто вирішує питання його кар'єри, водночас, жодним чином не вплине на посилення його відповідальності [69];

- невпевненість судді в переобранні обумовить виникнення таких негативних наслідків як комформізм та безпринципність при розгляді судових справ [35, с. 89].

Звісно, наведеним переліком не вичерпуються всі аргументи, які свідчать на користь необхідності посилення гарантій незалежності суддів саме шляхом перегляду закріпленої в чинному законодавстві моделі їх незмінюваності. Як справедливо свого часу наголошував Б. Чичерін, «визнання змінюваності суддів рівнозначне визнанню адміністративної сваволі на місці закону; воно руйнує будь-яку довіру до суду, принижує суддів у очах всього суспільства» [93, с. 409]. І навіть сьогодні це твердження не втратило своєї актуальності для українських суддів. Про це свідчить хоча б результати проведеного нами опитування. Так, лише 15 % суддів та 17 % фахівців у галузі права вважають, що з метою зміцнення гарантій незмінюваності суддів адміністративних судів необхідно законодавчо закріпити модель, що передбачає автоматичне набуття статусу судді безстроково після відпрацювання новопризначеним суддею певного іспитового терміну. Ще менше респондентів (4 % і 6 % відповідно) пропонує запровадити в Україні модель строкового обрання (призначення) суддів, згідно якої судді обіймають посаду протягом чітко визначеного строку. Водночас, абсолютна більшість респондентів (72 % та 68 %) наполягає на необхідності відмови від першого строкового призначення суддів та переходу до їх безстрокового обрання (призначення).

Негативно оцінюють законодавче закріплення принципу незмінюваності суддів в національному законодавстві також і міжнародні експерти. В розрізі даного питання варто звернутись до висновків Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська Комісія), яка неодноразово офіційно висловлювала свої міркування щодо українського правосуддя (викладені у двох загальних звітах: «Щодо призначення суддів» та «Щодо незалежності судової системи Частина 1: Незалежність суддів» [18]). Зокрема, експерти Комісії негативно оцінили чинні положення Конституції щодо першого п'ятирічного призначення суддів [18] і зазначили, що «встановлення випробувального строку

для суддів може підточити їхню незалежність, оскільки вони можуть відчувати тиск щодо винесення рішень по справах у певний спосіб» [40].

У зв'язку з викладеним вище, заслуговує на увагу та позитивне схвалення, в частині зміцнення гарантій незмінюваності суддів, Проект Закону України № 3524 від 25.11.2015 р., прийняття якого очікується вже найближчим часом [156]. Серед іншого, Проектом передбачається внесення змін до ч. 5 ст. 126 та ч. 1 ст. 128 Конституції України, що спрямовані на скасування процедури першого п'ятирічного призначення суддів на посаду і запровадження моделі безстрокового виконання ними суддівських повноважень.

У цілому підтримуючи запропоновані Проектом зміни, додатково зауважимо, що для забезпечення незалежності суддів саме адміністративних судів відмова від існуючого на сьогодні механізму поетапного призначення на посаду суддів і перехід до їх безстрокового призначення має особливе значення:

По-перше, судді адміністративних судів, які вперше призначені на посаду на п'ятирічний термін, є залежними від політичних процесів, які відбуваються в державі. Річ у тім, що згідно ст. 17 КАСУ, 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) [60]. 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.

По-друге, існуюча на сьогодні модель незмінюваності суддів, що передбачає обов'язкове перезатвердження повноважень суддів, призначених на посаду вперше, становить загрозу суддівській незалежності саме в момент такого перезатвердження. За такого порядку завжди існуватиме ризик відмови «принциповому» судді в безстроковому обранні лише за формальних обставин закінчення строку його повноважень. У зв'язку з цим, процедура безстрокового

обрання судді може перетворитись на «розправу» з неугодними суддями, які відмовились ухвалювати політично замовні рішення. На думку міжнародних експертів, «випробувальний термін може обмежити безсторонність та незалежність суддів внаслідок того, що суддя виноситиме рішення чи вироки з метою забезпечення його майбутнього обрання безстроково» [18].

По-третє, закріплена в чинному законодавстві процедура безстрокового обрання суддів є не зовсім прозорою, а її проходження суддею залежить від цілої низки об'єктивних обставин, які не залежать від його волі та професійних якостей (періодичні вибори ВРУ, тривале блокування її роботи тощо). Ці та інші обставини у своїй сукупності призводять до того, що судді, у яких закінчився п'ятирічний термін перебування на посаді, тривалий час перебувають у невизначеному статусі, що перешкоджає їм виконувати свої професійні повноваження. Все це ускладнюється ще й тим, що кінцеве рішення про безстрокове обрання суддів приймає саме ВРУ, яка, як політичний орган, може виступати відповідачем в адміністративній справі, що розглядалась суддею. З даного приводу досить влучним є зауваження В. Шишкіна, який, аналізуючи принцип незмінюваності суддів США, зазначав: «гарантії збереження за суддями посад встановлені конституцією для того, щоб унеможливити їх переслідування у разі прийняття рішень, які можуть викликати невдоволення Президента чи Конгресу; забезпечення свободи виносити рішення, керуючись лише правом і власним сумлінням, незважаючи на те, що вони можуть виявитися непопулярними, є одним з основних постулатів американського суду» [233, с. 155].

По-четверте, поетапне наділення суддів правом довічного виконання суддівських повноважень ставить суддів, які призначені вперше, у нерівне становище із суддями, які були обрані безстроково. Такий підхід нівелює принцип єдності статусу судді, згідно якого всі судді наділяються рівними за обсягом і змістом правами та обов'язками, мають рівні можливості правового впливу, єдині підстави притягнення до відповідальності і звільнення тощо. Всім суддям має бути гарантовано рівні можливості кар'єрного зростання.

Обґрунтовуючи доцільність існування іспитового терміну для суддів, які вперше призначені на посаду, деякі науковці і політики зазначають, що цей термін є необхідним для визначення здатності особи виконувати функції судді та перевірки її ділових і моральних якостей. Водночас, даний аргумент нівелюється тим, що на сьогодні для всіх категорій суддів встановлені єдині підстави та порядок звільнення із займаної посади. А тому, безстрокове обрання судді не стоїть на заваді очищення судової системи від непрофесійних і несумлінних суддів, тоді як строкове призначення суддів, навпаки, збільшує кількість політично залежних суддів, що становить особливу небезпеку для якості саме адміністративного судочинства.

Вище, ми проаналізували історичні передумови незмінюваності суддів, зарубіжні моделі та міжнародні стандарти реалізації даного принципу, а також підходи вітчизняних науковців, суддів та політиків до визначення найбільш оптимальної моделі незмінюваності вітчизняних суддів. На основі проведеного дослідження ми дійшли висновку, що з урахуванням специфіки адміністративних справ, які уповноважені вирішувати судді адміністративних судів, з метою забезпечення їх незалежності, необхідно відмовитись від практики першого призначення суддів на п'ятирічний термін Президентом України і перейти до моделі безстрокового виконання суддівських повноважень. Такий підхід дозволить максимально повно зберегти правову природу принципу незмінюваності суддів, повноцінно сприятиме забезпеченню незалежності суддів саме адміністративних судів, зробить їх вільними від політичної та соціально-економічної ситуації в державі. Все це має важливе значення в період входження України до Європейського простору, зламу певних традицій, побудови нового правового простору.

3.3. Суддівський імунітет та його роль у забезпечення незалежності суддів адміністративних судів

Окрім законодавчо встановленого порядку формування суддівського корпусу та незмінюваності суддів, до системи гарантій їх незалежності більшість науковців відносять також особливий порядок припинення суддівських повноважень. Так, наприклад, Л.Т. Ульянова зазначає, що в системі засобів забезпечення незалежності суддів особливе місце відводиться порядку їх призначення на посади, незмінюваність, умови припинення повноважень, а також право судді на відставку [214, с. 61]. Схожу точку зору висловлює також О.В. Городецький, на думку якого незалежність судді встановлюється системою норм, які з поміж іншого, забезпечують порядок набуття посади судді та звільнення з неї, незмінюваність судді, право судді на відставку [79, с. 578].

У цілому підтримуючи зазначений підхід, зауважимо, що обґрунтований нами в попередніх підрозділах роботи особливий порядок формування судового корпусу, навіть за умови відсторонення від цього процесу інших гілок влади, а також законодавче закріплення жорстких умов їх незмінюваності, навіть за умови скасування іспитового строку та запровадження безстрокового призначення, ще не забезпечує їм достатнього рівня незалежності під час виконання суддівських повноважень. Особливої актуальності це твердження набуває в розрізі дослідження гарантій забезпечення незалежності суддів саме адміністративних судів, які, як уже неодноразово підкреслювалось, уповноважені розглядати специфічні категорії адміністративних справ. Адже ухвалення навіть одного «принципового» судового рішення достатньо, щоб суддю, який призначений безстроково з дотриманням найбільш демократичної процедури, було звільнено із займаної посади, переведено до іншого суду, відсторонено від виконання суддівських повноважень або притягнуто до відповідальності з надуманих підстав.

Враховуючи викладене, вважаємо, що окрім особливого порядку формування судового корпусу, незмінюваності суддів та особливого порядку їх звільнення із займаної посади логічним продовженням системи гарантій незалежності суддів має стати забезпечення *особливого порядку притягнення їх*

до відповідальності. На дослідженні саме цих питань пропонуємо зосередити нашу увагу нижче.

З метою забезпечення незалежності суддів адміністративних судів під час розгляду та вирішення адміністративних справ, їм має бути гарантовано надійний захист від необґрунтованого і неправомірного притягнення до відповідальності. Як справедливо з даного приводу зазначають міжнародні експерти, на сьогодні в Україні досить часто можна спостерігати дію принципу «вибіркового правосуддя», наслідком якого є необґрунтоване висунення обвинувачення «проти деяких осіб», які, як правило, «вважаються близькими до опозиції» чи «перебувають в конфлікті з владою» [19]. Очевидно, що для суддів адміністративних судів, які розглядають скарги на дії та рішення органів публічного управління, їх посадових і службових осіб, і відмовляються ухвалювати замовні рішення, ймовірність потрапити до числа таких осіб завжди залишається досить високою.

Водночас, варто відразу ж зауважити, що забезпечення незалежності суддів адміністративних судів зовсім не означає необхідності їх абсолютного звільнення від юридичної відповідальності. Навпаки, всі судді, на рівні з іншими правосуб'єктними громадянами, за вчинені правопорушення можуть і повинні притягуватись до будь-якого виду юридичної відповідальності, передбаченого чинним законодавством. Винятки можуть бути передбачені лише щодо процедури такого притягнення, а також щодо можливості застосування деяких юридичних санкцій.

Чим же обумовлюється необхідність встановлення особливого порядку притягнення суддів до відповідальності? Передусім, це специфіка правового статусу, яким наділені представники судової влади: будучи уповноваженими вирішувати правові конфлікти, вони самі мають бути взірцем законослухняної та бездоганної поведінки. Водночас, як справедливо з даного приводу зауважує Л.Є. Виноградова, «підвищені вимоги до суддів у плані як позитивної, так і негативної (ретроспективної) юридичної відповідальності ... певною мірою урівноважуються особливою процедурою притягнення їх до такої

відповідальності ... що спрямовано на створення для них певних гарантій від необґрунтованого переслідування» [16, с. 25].

Розглянувши юридичну природу, а також передумови встановлення особливого порядку притягнення суддів до відповідальності, пропонуємо перейти до його безпосереднього аналізу.

У найбільш загальному розумінні, всі передбачені для суддів відмінності від загального порядку притягнення до відповідальності, а також гарантії їх захисту від неправомірного та необґрунтованого переслідування законодавцем об'єднані під назвою «недоторканість та імунітет судді». Водночас, досліджуючи правову природу даного інституту ми виявили суперечність наукових поглядів щодо розуміння його сутності. Так, наприклад, деякі науковці безпідставно розширюють його рамки за рахунок обмеження сфері дії принципу незалежності суддів. В. Півненко, зокрема, наголошує, що «носій судової влади є незалежним у процесуальному середовищі, при виконанні своїх безпосередніх обов'язків щодо відправлення правосуддя, ... за його межами вже діє інший принцип – принцип недоторканності судді» [126, с. 20].

Відразу ж зауважимо, що ми не погоджуємося із таким підходом і вважаємо, що недоторканість судді, так само як і його імунітет – це невід'ємні складові єдиного фундаментального принципу – принципу незалежності суддів. Самостійного правового значення вони не мають, оскільки основним їх призначенням, в кінцевому рахунку, є забезпечення саме незалежності суддів при відправленні правосуддя. Аналогічної точки зору дотримується також законодавець, який в ч. 4 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначає: «Незалежність судді забезпечується: ... недоторканністю та імунітетом судді» [151].

Недоторканість та імунітет займають особливе місце в системі гарантій забезпечення незалежності суддів адміністративних судів. На це вказує і згадка про них в Конституції України, і досить детальне закріплення в спеціальному законодавстві. Так, ст. 126 Конституції України проголошує, що незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України. Суддя

не може бути без згоди ВРУ затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом [82]. Вказане конституційне положення деталізоване в ст. 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», що встановлює ряд винятків із загальної процедури притягнення суддів до кримінальної, адміністративної та цивільно-правової відповідальності [151]. Нажаль, обмежений обсяг нашого дослідження не дозволяє нам в повній мірі розглянути всі особливості притягнення суддів до різних видів відповідальності, оскільки зробити це можливо лише в рамках окремих дисертаційних досліджень. Тому, нижче пропонуємо зосередити свою увагу лише на тих положеннях, які мають важливе значення для забезпечення саме незалежності суддів адміністративних судів.

Особливості кримінальної відповідальності суддів адміністративних судів. Найбільшу кількість винятків та обмежень в чинному законодавстві передбачено для порядку притягнення суддів до кримінальної відповідальності. Про це, зокрема, свідчить дослівний аналіз ст. 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а також глави 37 КПК, які, серед іншого, передбачають:

- отримання згоди ВРУ на затримання судді або обрання стосовно нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту до ухвалення обвинувального вироку судом;
- негайне звільнення судді, затриманого за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена кримінальна відповідальність, після з'ясування його особи;
- заборону на здійснення приводу судді чи його примусового доставлення до будь-якого органу чи установи, крім суду;
- наділення Генерального прокурора України або його заступника виключними повноваженнями повідомляти судді про підозру у вчиненні кримінального правопорушення;
- наділення ВККСУ виключними повноваженнями відсторонювати суддю від посади у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності на

строк не більше двох місяців (із можливістю продовження цього строку ще на один місяць) на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора України виключно в порядку, встановленому Законом;

- проведення стосовно судді оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій, що можуть проводитися лише з дозволу суду, виключно на підставі судового рішення, ухваленого за клопотанням Генерального прокурора України або його заступників, керівника регіональної прокуратури або його заступників;

- заборону суду, в якому обвинувачений обіймає чи обіймав посаду судді, здійснювати кримінальне провадження щодо обвинувачення судді у вчиненні кримінального правопорушення, а також приймати рішення про проведення стосовно судді оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій, застосування запобіжних заходів [90; 151].

Якщо проаналізувати наведені вище особливості із тими, що були закріплені в раніше чинному Законі України «Про статус суддів» [150], то можна прослідкувати тенденцію поступового посилення гарантій недоторканості суддів. Так, раніше кримінальна справа щодо судді могла бути порушена на загальних засадах, будь-яким суб'єктом, який наділяється таким правом згідно кримінально-процесуального законодавства. Також, практично неврегульованим залишалось питання відсторонення судді від виконання суддівських повноважень у зв'язку із притягненням його до кримінальної відповідальності. Ці та інші прогалини негативно впливали на ступінь суддівської незалежності і досить часто використовувались як важіль неправомірного тиску на суддів.

З прийняттям нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та КПК України більшість із зазначених недоліків вдалося усунути. Водночас, вимушені констатувати, що в аспекті забезпечення недоторканості суддів деякі законодавчі положення все ще потребують удосконалення. Проаналізувавши міжнародно-правові акти, обґрунтовані в літературі погляди науковців, судів та

політиків, а також узагальнивши результати проведеного анкетування, ми виділили кілька ключових проблем, які потребують першочергового вирішення.

По-перше, з метою забезпечення незалежності суддів саме адміністративних судів, необхідно позбавити ВРУ повноважень щодо надання згоди на затримання або утримування судді під вартою чи арештом, віднісши його до компетенції ВРЮ (на цьому наголошує 65 % опитаних нами суддів і 71 % фахівців у галузі права). Як справедливо зауважують деякі науковці, парламент не повинен відігравати жодної ролі у позбавленні суддів суддівського імунітету через свою надмірну «політизованість» [27, с. 44]. Підтримуючи таку позицію, варто додатково наголосити, що існуючий на сьогодні порядок позбавлення суддівського імунітету становить особливу небезпеку саме для суддів адміністративних судів, оскільки виключно в рамках адміністративного судочинства вирішуються скарги на дії та рішення суб'єктів публічного управління, в тому числі ВРУ загалом, і народних депутатів зокрема.

На нашу думку, найбільш оптимальний для вітчизняної правової системи варіант вирішення даної проблеми був запропонований Президентом України в поданому ним законопроекті № 3524. Серед іншого, Проектом передбачається передача цього повноваження від ВРУ до Вищої ради правосуддя [156]. Відразу ж зауважимо, що така пропозиція отримала схвальні відгуки міжнародних експертів, які зазначили, що «зняття суддівської недоторканності не повинно бути повноваженням Парламенту; ВРЮ більше підходить для прийняття такого рішення» [18]. Дійсно, в більшості країн світу дозвіл на притягнення судді до кримінальної відповідальності дає Конституційний суд; в деяких країнах це питання ініціює Генеральний прокурор (Болгарія, Литва) або парламентський омбудсмен (Швеція) [31, с. 90].

По-друге, в чинному законодавстві необхідно чітко прописати підстави, за наявності яких ВРЮ може позбавити суддю імунітету від кримінального переслідування (дану пропозицію підтримало 43 % та 60 % опитаних респондентів відповідно). Дана вимога є обов'язковою у випадку передачі

повноважень щодо надання згоди на затримання або утримування судді під вартою чи арештом від ВРУ до ВРЮ. З одного боку, це посилить гарантії суддівської незалежності, оскільки унеможливить безпідставне переслідування судді з надуманих мотивів. А з іншого боку, посилить гарантії обов'язкового притягнення до відповідальності тих суддів, які вчинили кримінально каране діяння. ВРЮ, по суті, є органом, що входить до судової гілки влади, а тому, встановлення чітких підстав позбавлення суддівського імунітету допоможе уникнути випадків безпідставного ухилення суддів від кримінальної відповідальності.

По-третє, необхідно скоротити закріплені на сьогодні в Конституції України межі загальної недоторканості суддів, обмеживши її рамками виключно функціонального імунітету. Відразу ж зауважимо, що такий крок є непопулярним і, зазвичай, отримує негативні відгуки від суддівського співтовариства. На це вказують, зокрема, і результати проведеного нами опитування. Так, лише 21 % суддів схвально оцінили таку пропозицію, тоді як серед фахівців у галузі права кількість прихильників сягнула 61 %. На необхідності наділення суддів виключно функціональним імунітетом неодноразово наголошували також і міжнародні експерти. Так, наприклад, Консультативна рада європейських суддів у своєму Висновку № 3(2002) щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема питання етики, несумісної поведінки та безсторонності, вказала на доцільність законодавчого закріплення обов'язку суддів нести відповідальність в загальному порядку за протиправні дії, вчинені ними поза межами виконання суддівських обов'язків, і, водночас, наголосила на доцільності звільнення їх від такої відповідальності у разі ненавмисних правопорушень під час виконання суддівських повноважень [104]. Венеціанська комісія у своїх висновках теж неодноразово зазначала, що «судді повинні мати лише функціональний імунітет, мається на увазі імунітет від переслідування за правомірні дії відповідно до покладених на них функцій. У цьому зв'язку очевидним є, що пасивна корупція, владний вплив, взяття хабара та подібні порушення не

можуть розглядатися як правомірні дії, що відповідають суддівським функціям» [19]. У зв'язку з викладеним, експерти Комісії схвально оцінили висловлену в законопроекті № 3524 пропозицію Президента України зменшити існуючу на сьогодні загальну недоторканність суддів до функціональної недоторканності [156].

У цілому підтримуючи висловлені в названому законопроекті пропозиції щодо скорочення меж суддівського імунітету, ми хочемо висловити деякі заперечення щодо змісту його окремих положень. Зокрема, найбільше зауважень викликає пропозиція передбачити в ст. 126 Конституції України правило, згідно якого без згоди Вищої ради правосуддя суддю може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом «під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину». Річ у тім, що згідно закріпленої в ст. 12 ККУ класифікації злочинів, тяжким є злочин, за який передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше 25 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше 10 років, а особливо тяжким – злочин, за який передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі понад 25 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, позбавлення волі на строк понад 10 років або довічного позбавлення волі [88]. Як відомо, Особлива частина ККУ передбачає цілий ряд статей, які підпадають під наведені вище критерії, і по будь-якому з них щодо судді можна «надумати» обвинувачення. У зв'язку з викладеним, вважаємо, що запропоновані зміни до Конституції України, в частині встановлення винятків із загально правила щодо отримання згоди на затримання чи арешт судді, можуть негативно позначитись на гарантіях забезпечення їх незалежності.

Особливості адміністративної відповідальності суддів адміністративних судів. На відміну від проаналізованої нами вище процедури притягнення суддів до кримінальної відповідальності, в адміністративно-деліктному провадженні судді наділені значно меншим обсягом суддівського імунітету, у зв'язку з чим він практично втратив своє первісне значення. Так,

дослівний аналіз ст. 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дозволив нам виділити такі елементи недоторканості судді адміністративного суду: 1) отримання згоди ВРУ на затримання судді; 2) негайне звільнення судді, затриманого за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена адміністративна відповідальність, після з'ясування його особи; 3) заборона на здійснення приводу судді чи його примусового доставлення до будь-якого органу чи установи, крім суду [151]. Що стосується КУпАП, то в ньому не міститься жодної згадки про особливий статус суддів, а відтак, і про винятки із загальної процедури адміністративно-деліктного провадження щодо нього.

Відразу ж зауважимо, що такий підхід законодавця в цілому відповідає проаналізованій нами вище позиції міжнародних експертів щодо необхідності наділення суддів виключно функціональним імунітетом [19]. Дійсно, як ми уже зазначали, основне призначення принципу недоторканості полягає у тому, щоб захистити суддів від неправомірного втручання у їх діяльність, створивши тим самим належні умови для неупередженого й об'єктивного вирішення ними адміністративних справ. Водночас, очевидно, що шляхом притягнення судді до адміністративної відповідальності практично неможливо впливати на його незалежність під час відправлення правосуддя. Виняток становить хіба що переслідування за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією. Однак, на сьогодні законодавством передбачено досить жорстку процедуру розгляду таких справ, яка, в цілому, забезпечує достатній рівень об'єктивності прийнятих рішень.

З метою визначення ролі, яку відіграє імунітет суддів в адміністративно-деліктному провадженні, ми проаналізували архів новин, які останнім часом найбільш активно обговорювалися в ЗМІ і стосувались даної проблематики. Отримані результати свідчать про те, що за останні роки жодна скарга судді з приводу обмеження чи порушення його незалежності під час розгляду та вирішення судових справ у результаті неправомірного притягнення до адміністративної відповідальності, не була задоволена. Водночас, почастишали випадки зловживань суддівським імунітетом з боку несумлінних суддів:

прикриваючись недоторканістю, судді перешкоджають оформленню матеріалів справи про адміністративне правопорушення та збиранню доказів [109], чинять активний опір та злісну непокору працівникам поліції [200], а також фактично переслідують їх у випадку складання протоколу чи винесення постанови [98].

Саме через такі випадки, а також через намагання суддів використовувати імунітет не в якості засобу захисту від незаконного втручання у їх діяльність, а з метою уникнення адміністративної відповідальності, громадськість розцінює дану гарантію як об'єктивно невинуватий привілей. Схожу точку зору висловлюють також деякі науковці. Зокрема, у зв'язку з недієвістю механізму притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення осіб, які мають статус судді, вони пропонують «обмежити суддівську недоторканість, зробивши її виключно функціональною» [124, с. 60], або взагалі «скасувати імунітет суддів від адміністративної відповідальності, а також від адміністративного затримання та приводу» [3, с. 25]. На користь наведених аргументів наводиться, як правило, досвід регулювання даного питання в зарубіжних країнах, зокрема, зазначається, що в деяких з них (Німеччина, Франція, Італія, Іспанія) не передбачено жодних винятків із процедури притягнення суддів до відповідальності [3, с. 8].

На нашу думку, імплементація в національне законодавство подібного підходу до регулювання недоторканості суддів адміністративних судів під час притягнення їх до адміністративної відповідальності в сучасних суспільно-політичних умовах є передчасною. Адміністративно-правовий статус суддів ще не настільки зміцнів, щоб можна було говорити про можливість забезпечення їх незалежності та неупередженості без використання елементів суддівського імунітету від адміністративної відповідальності.

Разом з тим, не можна також погодитись із підходом тих науковців, які, навпаки, пропонують посилити гарантії недоторканості суддів в адміністративно-деліктному провадженні. Так, наприклад, Л.Є. Виноградова зазначає, що «в умовах сьогодення адміністративна відповідальність може виступити інструментом розправи, наприклад представників органів міліції, з

«незручним» суддею або проявом взагалі негативного ставлення до суду»; «суддя, щодо якого застосовуються заходи адміністративного примусу, до того ж у присутності певної, інколи значної кількості людей, стає дуже вразливим об'єктом для публічного осуду, або принаймні поговорів і пліток» [16, с. 156]. У зв'язку з викладеним, вона вважає, що «притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, замість адміністративної, є більш доцільним, коректним та не принизливим для судді» [16, с. 157].

Схожу точку зору висловлюють також інші науковці [16, с. 158; 46, с. 56; 56, с. 448; 127, с. 140; 195, с. 100]. У найбільш загальному вигляді їх аргументи зводяться до наступного: 1) притягнення судді до адміністративної відповідальності та накладення на нього адміністративного стягнення негативно позначається на іміджі судової гілки влади та є принизливим для судді з професійно-етичної точки зору; 2) порядок здійснення адміністративно-деліктного провадження передбачає процесуальну участь представників різних органів державної влади, що може слугувати підґрунтям для здійснення з їх боку незаконного тиску та впливу на суддів; 3) будучи позбавленим імунітету від адміністративної відповідальності, суддя все рівно матиме можливість необґрунтовано уникнути реального адміністративного стягнення, що ставить його у залежне становище від певних посадових осіб; 4) навіть за умови накладення на суддю адміністративного стягнення все рівно залишається ризик його паралельного притягнення до дисциплінарної відповідальності, оскільки більшість адміністративних проступків негативно впливають на авторитет судової влади. На підставі викладених аргументів, пропонується посилити гарантії недоторканості суддів в адміністративно-деліктному провадженні і за всі без винятку адміністративні правопорушення матеріали надсилати до дисциплінарних комісій для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності.

Відразу ж зауважимо, що питання заміни адміністративної відповідальності суддів на дисциплінарну є більш складним, ніж здається на перший погляд. Різниця між цими видами відповідальності настільки суттєва,

що їх трансформація у деяких випадках призведе не до посилення гарантій суддівської незалежності, а, навпаки, до її обмеження. Зміцнення зовнішнього рівня незалежності суддів неминує призведе до послаблення її внутрішнього рівня, який, як нами було доведено в першому розділі даної роботи, відіграє не менш важливе значення у функціонуванні судової гілки влади.

Проаналізувавши чинне законодавство, ми виділили наступні відмінності між дисциплінарним провадженням і провадженням в справах про адміністративні правопорушення, які можуть негативно вплинути на гарантії суддівської незалежності.

По-перше, на відміну від адміністративної відповідальності, основною метою якої є «виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами» (ст. 23 КУпАП [65]), основною метою дисциплінарної відповідальності є «зміцнення законності та дисципліни в діяльності суддів, підвищення їх фахової підготовки, рівня культури та суддівської етики» [113, с. 341]. У зв'язку з цим, як справедливо зауважують деякі науковці, притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за адміністративні проступки є порушенням такого фундаментального принципу, як «відповідність провини і покарання», що в свою чергу може стати підґрунтям нігілістичних тенденцій у державі [124, с. 63].

По-друге, чинне законодавство встановлює принципово різні строки притягнення судді до дисциплінарної та адміністративної відповідальності. Так, дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше трьох років із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці (ст. 96 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [151], тоді як максимальний строк накладення адміністративного стягнення (за виключенням деяких категорій проступків) становить два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення; якщо справа підвідомча суду (судді), термін накладення

стягнення збільшується ще на один місяць (ст. 38 КУпАП [65]). Очевидно, що встановлення більш тривалих строків притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення може негативно вплинути на гарантії суддівської незалежності і використовуватись як важіль адміністративного впливу на найбільш принципових суддів.

По-третє, принципово різними є стягнення, які можуть бути накладені на суддю у випадку притягнення його до дисциплінарної та адміністративної відповідальності. Навіть поверхневий аналіз дисциплінарних стягнень, які визначені в ст. 97 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [151] та адміністративних стягнень, які визначені в ст. 24 КУпАП [65], свідчить, що за своєю варіативністю система адміністративних стягнень дозволяє більш повно врахувати характер різноманітних адміністративних проступків, а отже, обрати найбільш доречну міру покарання. З позитивного боку слід відмітити той факт, що і Закон, і КУпАП закріплюють вичерпний перелік дисциплінарних та адміністративних стягнень відповідно. Водночас, вказані нормативні акти передбачають абсолютно різні підходи до їх накладення. Так, в Особливій частині КУпАП чітко визначено, яке саме стягнення може бути накладене за конкретне адміністративне правопорушення, чого не можна сказати про Закон, в якому дане питання врегульоване лише частково. При цьому найбільше нарікань викликає відсутність чітко сформульованих підстав для застосування такого найбільш суворого дисциплінарного стягнення, як звільнення судді з посади з підстав порушення присяги. Більш детально дана підстава дисциплінарної відповідальності суддів буде проаналізована нами нижче. Наразі, лише зауважимо, що у випадку заміни адміністративної відповідальності на дисциплінарну будь-який суддя виконуватиме свої обов'язки під страхом можливого звільнення з посади фактично за будь-який адміністративний проступок, що, безумовно, негативно позначиться на рівні суддівської незалежності.

По-четверте, трансформація адміністративної відповідальності в дисциплінарну ускладнюється рівнем компетенції органів, які уповноважені

вирішувати справи про адміністративні та дисциплінарні проступки. Так, нагадаємо, що на сьогодні КУпАП наділяє правом розгляду справ про адміністративні правопорушення більш як п'ятдесят різноманітних суб'єктів (глава 17 КУпАП [65]). При цьому основним критерієм визначення підвідомчості таких справ є специфіка порушених правовідносин. У той же час, правом накладати дисциплінарні стягнення на суддів законодавець наділяє лише два органи: ВККСУ – щодо суддів місцевих та апеляційних судів, та ВРЮ – щодо суддів вищих спеціалізованих судів та суддів ВСУ (ст. 94 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [151]). При цьому аналіз персонального складу таких органів, порядку їх утворення та компетенції дозволяє висловити сумніви в їх спроможності кваліфіковано вирішувати значну кількість дійсно специфічних категорій справ про адміністративні правопорушення.

Наведеним переліком не вичерпуються всі відмінності між адміністративною та дисциплінарною відповідальністю суддів. Однак, їх цілком достатньо для висновку про необґрунтованість трансформації таких різних за правовою природою та призначенням видів відповідальності суддів. До-речі, зроблений висновок цілком узгоджується із результатами проведеного нами опитування. Так, лише 32 % суддів та 19 % фахівців у галузі права підтримали пропозицію законодавчо закріпити положення, згідно якого за вчинення будь-якого адміністративного правопорушення суддя притягується до дисциплінарної, а не до адміністративної відповідальності.

Наступне питання, на якому варто зупинитись більш детально в рамках аналізу інституту адміністративної відповідальності суддів, стосується визначення його можливості забезпечити достатній рівень незалежності та самостійності суддів адміністративних судів під час розгляду та вирішення адміністративних справ.

Дослідивши національне законодавство, міжнародні стандарти, наукові публікації та результати проведеного анкетування, ми прийшли до висновку, що на сьогодні певні елементи процедури притягнення суддів до адміністративної

відповідальності, а також можливість застосування до них деяких адміністративних стягнень можуть негативно позначитись на рівні суддівської незалежності. Саме у зв'язку з цим, деякі науковці та представники судової системи пропонують максимально розширити гарантії недоторканості суддів, зокрема, шляхом встановлення для них абсолютного імунітету від адміністративної відповідальності [16, с. 155; 46, с. 55; 127, с. 139]. На противагу їм, міжнародні експерти та окремі представники судової системи, навпаки, наголошують на необхідності скасування суддівського імунітету від адміністративної відповідальності [3, с. 25; 19; 124, с. 60]. Однак, жоден із запропонованих вище підходів не був схвалений більшістю опитаних нами респондентів. Так, перший варіант підтримало 44 % суддів та лише 21 % фахівців у галузі права; тоді як другий – лише 27 % і 63 % респондентів відповідно.

Ми розділяємо таку точку зору і вважаємо, що на сьогодні реалізація обох запропонованих варіантів є неможливою, в першу чергу, в зв'язку зі складною суспільно-політичною ситуацією в країні, високим рівнем корупції в судовій гілці влади, недостатнім рівнем розвитку основних демократичних інститутів та іншими негативними тенденціями. Водночас, викладене зовсім не означає, що ми заперечуємо доцільність реформування інституту адміністративної відповідальності суддів. На нашу думку, на сьогодні таке реформування є вкрай необхідним і воно має бути спрямоване на деталізацію та конкретизацію законодавчих положень, які регулюють порядок притягнення суддів до адміністративної відповідальності. Дійсно, якщо проаналізувати зміст Конституції України та ст. 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», то можна помітити, що основна увага законодавця зосереджена на захисті суддів від необґрунтованого кримінального переслідування, тоді як про гарантії їх захисту в адміністративному провадженні практично нічого не сказано [82; 151]. Що стосується КУпАП, то він взагалі не передбачає жодних гарантій захисту суддів під час притягнення їх до адміністративної відповідальності [65].

Враховуючи викладене, а також беручи за основу результати проведеного опитування, ми виділили кілька принципових моментів, які обов'язково необхідно врахувати під час реформування інституту адміністративної відповідальності суддів.

По-перше, більшість опитаних нами респондентів (53 % суддів і 58 % фахівців у галузі права) висловились за необхідність часткової трансформації адміністративної відповідальності суддів у дисциплінарну. Це можливо шляхом закріплення в окремій статті КУпАП переліку адміністративних правопорушень, за які судді несуть адміністративну відповідальність на загальних засадах. За інші проступки, які не становлять значної суспільної шкідливості, суддів доцільно притягувати до дисциплінарної відповідальності. Ми підтримуємо такий підхід і вважаємо його найбільш компромісним з огляду на сучасний стан забезпечення незалежності судової гілки влади. Більше того, такий спосіб вирішення подібних питань вже давно відомий адміністративно-деліктному законодавству. Зокрема, він застосовується під час притягнення до відповідальності військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів, а також осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, поліцейських, а також інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними (ст. 15 КУпАП [65]).

Водночас, варто зауважити, що реалізація на практиці запропонованого вище підходу потребує обов'язкового вирішення кількох суміжних питань:

- За які саме проступки судді мають нести адміністративну, а за які – дисциплінарну відповідальність? На сьогодні науковці та представники судової системи пропонують різні варіанти вирішення даного питання. Для прикладу наведемо рекомендації експертів, які були висловлені у рамках професійної дискусії на тему «Захист верховенства права». Зокрема, з метою зміцнення суддівської незалежності та підзвітності вони пропонують притягувати суддів

до відповідальності лише за корупційні діяння, виконання зовнішніх вказівок та інструкцій, а також за грубі порушення фундаментальних прав людини [9]. Ми не зовсім погоджуємось із таким підходом і вважаємо, що перелік адміністративних правопорушень має бути дещо ширшим. Судді повинні нести адміністративну відповідальність, принаймні, за такі діяння: порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарно-гігієнічних і санітарно-епідемічних правил і норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію. Відразу ж зауважимо, що наведений перелік є орієнтовним, оскільки для обґрунтування доцільності включення до нього певного делікту необхідно провести більш ґрунтовні наукові дослідження.

- До якого виду відповідальності, адміністративної чи дисциплінарної, необхідно притягувати суддів за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією? Відразу ж зауважимо, що на сьогодні чинним законодавством передбачено дещо ускладнений механізм вирішення даного питання. Так, за правопорушення, які передбачені ст.ст. 172-4–172-9 КУпАП, судді притягуються до адміністративної відповідальності на загальних підставах [65]. Водночас, вчинення таких правопорушень, згідно п.п. 7, 9, 10, 14 ч. 1 ст. 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», є підставою для притягнення суддів також і до дисциплінарної відповідальності [151]. При цьому, згідно п. 4 ч. 2 ст. 97 Закону, за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, суддя навіть може бути звільнений з посади з підстав порушення присяги [151]. На нашу думку, з урахуванням особливого характеру аналізованої категорії адміністративних проступків, встановлення подвійної відповідальності суддів за їх учинення є недоцільним. Аналогічну точку зору висловили також опитані нами респонденти, більшість з яких (68 % суддів і

52 % фахівців у галузі права) вважає, що за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, до суддів необхідно застосовувати виключно заходи дисциплінарного впливу.

- Які дисциплінарні стягнення можуть бути накладені на суддів за вчинення ними адміністративних правопорушень? Вирішення даного питання має особливе значення для забезпечення незалежності суддів адміністративних судів, особливо її внутрішнього рівня. Чітке законодавче регулювання меж дискреційного розсуду під час обрання виду дисциплінарного стягнення дозволить мінімізувати кількість випадків необґрунтованого переслідування суддів з формальних підстав вчинення ними незначних адміністративних деліктів. На нашу думку, за вчинення адміністративних правопорушень до суддів мають застосовуватись лише такі стягнення, як попередження, догана та суворі догана. Більш суворі дисциплінарні стягнення, такі як тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя, переведення судді до суду нижчого рівня та звільнення судді з посади з підстав порушення присяги, доцільно застосовувати лише у випадку вчинення суддею адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також якщо вчинення адміністративного правопорушення супроводжувалось діями, що порочать звання судді або підривають авторитет правосуддя. Також, під час притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення (крім правопорушень, зазначених вище), не доцільно застосовувати такі загальні правила накладення дисциплінарних стягнень: 1) за наявності непогашених дисциплінарних стягнень до судді має бути застосовано більш суворе дисциплінарне стягнення (абз. 3 ч. 1 ст. 97 Закону); 2) суддя, який має непогашене дисциплінарне стягнення, не може брати участі у конкурсі на зайняття посади в іншому суді (абз. 4 ч. 1 ст. 97 Закону); 3) висновок про направлення рекомендації до ВРЮ для вирішення питання щодо внесення подання про звільнення судді з посади з підстав порушення присяги може бути прийнятий у разі, якщо суддя вчинив дисциплінарне правопорушення, маючи

непогашене дисциплінарне стягнення (крім попередження та догани), або має два непогашених дисциплінарних стягнення (п. 2 ч. 2 ст. 97 Закону [151]).

По-друге, на думку опитаних нами респондентів (86 % суддів і 62 % фахівців у галузі права), суддям на законодавчому рівні має бути гарантовано імунітет від застосування деяких заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Нагадаємо, що на сьогодні ч. 2 ст. 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» поширює межі суддівського імунітету лише на випадки адміністративного затримання, приводу та примусового доставлення до будь-якого органу чи установи, крім суду [151]. Очевидно, що таких гарантій явно недостатньо для забезпечення належного рівня недоторканості суддів в адміністративно-деліктному провадженні. На нашу думку, зважаючи на особливий статус судді, до нього також не доцільно застосовувати такі заходи забезпечення провадження, як особистий огляд, огляд речей, документів, транспортних засобів, вилучення речей та документів (крім посвідчення водія).

Водночас, з даного правила доцільно встановити деякі винятки:

- До судді можуть бути застосовані зазначені заходи забезпечення провадження за наявності достатніх підстав вважати, що ним вчинено адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією. Цей виняток обумовлений, в першу чергу, особливим характером зазначеної категорії адміністративних деліктів. Їх швидкий та об'єктивний розгляд у переважній більшості випадків залежить саме від повноти доказової бази, яка зібрана на початкових стадіях адміністративного розслідування. При цьому джерелом більшості доказів є саме протоколи особистого огляду, огляду речей, документів, транспортних засобів і додатки до них, а також вилучені речі та документи.

- В інших випадках, зазначені заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення можуть бути застосовані до судді лише на підставі судового рішення. Необхідність встановлення даного винятку обумовлена тим, що вирішальне значення під час розгляду і вирішення деяких

категорій справ про адміністративні правопорушення відіграють докази, зібрані під час проведення зазначених процесуальних дій. Водночас, щоб унеможливити виникнення випадків необґрунтованого обмеження суддівського імунітету, рішення про доцільність застосування конкретних заходів забезпечення провадження має прийматись виключно в судовому порядку.

По-третє, більшість опитаних нами респондентів (66 % суддів і 58 % фахівців у галузі права) наполягає на необхідності поширення меж суддівського імунітету на деякі адміністративні стягнення. Як свідчить дослівний аналіз третьої глави другого розділу КУпАП, на сьогодні законодавцем не передбачено жодних винятків під час накладення адміністративних стягнень на суддів [65]. Нічого не сказано про це і в ст. 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [151]. Таким чином, де-юре, на суддю, який вчинив адміністративне правопорушення, може бути накладене будь-яке адміністративне стягнення, яке передбачені санкцією відповідної статті КУпАП. Водночас, де-факто, деякі адміністративні стягнення до суддів все ж таки не застосовуються. У першу чергу, це адміністративний арешт та громадські роботи. З таким підходом правозастосовних органів (ми маємо на увазі суди, оскільки відповідні стягнення можуть бути накладені виключно в судовому порядку) в цілому можна погодитись, оскільки виконання суддею зазначених стягнень підриває авторитет судді та знижує рівень довіри до нього громадськості. Водночас, ми наполягаємо на необхідності його офіційного закріплення на законодавчому рівні, зокрема, в КУпАП та в ст. 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». При цьому, мають бути враховані наступні моменти:

- Межі суддівського імунітету необхідно розширити на такі адміністративні стягнення, як громадські роботи, виправні роботи та адміністративний арешт. Адже саме їх виконання вкрай негативно впливає на імідж судової гілки влади, підриваючи авторитет та довіру до суддів.

- Для суддів в законодавчому порядку необхідно передбачити альтернативу громадським роботам, виправним роботам та адміністративному

арешту. Це пов'язано із конструкцією санкцій деяких статей КУпАП, які передбачають безальтернативне накладення зазначених стягнень. Так, наприклад, за вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми (ст. 173-2 КУпАП) на правопорушника може бути накладено лише громадські роботи або адміністративний арешт [65]. Оскільки, як ми довели вище, жодне із цих стягнень не доцільно накладати на суддів, найбільш оптимальним варіантом є їх трансформація у штраф за правилами ст.ст. 321-4, 325 КУпАП.

По-четверте, опитані нами респонденти висловились за необхідність поширення меж суддівського імунітету на деякі елементи процедури адміністративно-деліктного провадження (53 % суддів та 48 % фахівців у галузі права). Нагадаємо, що на сьогодні КУпАП не містить жодних винятків для суддів під час притягнення їх до адміністративної відповідальності. Водночас, для деяких категорій суб'єктів адміністративного правопорушення, у зв'язку з особливостями їх правового статусу, такі винятки все ж передбачено. Зокрема, це стосується неповнолітніх (ст. 13 КУпАП), посадових осіб (ст. 14 КУпАП), власників (співвласників) транспортних засобів (ст. 14-1 КУпАП), військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів (ст. 15 КУпАП), іноземців та осіб без громадянства (ст. 16 КУпАП [65]). На нашу думку, зважаючи на особливий правовий статус суддів, а також з метою зміцнення гарантій їх незалежності, в КУпАП необхідно передбачити, принаймні, такі особливості їх адміністративної відповідальності:

- Справи про всі адміністративні правопорушення, вчинені суддями, мають розглядатись виключно в судовому порядку. Дана обставина суттєво посилить гарантії незалежності суддів і дозволить мінімізувати більшість загроз, пов'язаних із використанням інституту адміністративної відповідальності з метою незаконного впливу та тиску на суддів, примушування їх до прийняття неправосудного рішення. До-речі, така пропозиція отримала схвальні відгуки опитаних нами респондентів, більшість з яких (55 % суддів і 63 % фахівців у галузі права) розцінює її як суттєвий крок у

напрямі зміцнення незалежності та недоторканості суддів адміністративних судів.

- Суд, у якому працює чи працював суддя, не може розглядати справи про вчинені ним адміністративні правопорушення, а також не може давати дозвіл на застосування щодо нього заходів забезпечення провадження. Законодавче закріплення даного правила дозволить урівноважити гарантію, запропоновану в попередньому пункті, оскільки основним його призначенням є мінімізація ризиків лояльного відношення до судді-порушника з боку його безпосередніх колег-суддів. Крім того, це гарантує неупереджений та об'єктивний розгляд і вирішення справи, а також понесення суддею справедливого покарання.

Підсумовуючи аналіз адміністративної відповідальності суддів адміністративних судів, варто зауважити, що на сьогодні законодавець приділяє зазначеному питанню не виправдано мало уваги, що не може не позначитись на їх незалежності та самостійності. Обґрунтовані нами вище пропозиції з удосконалення механізму притягнення суддів до адміністративної відповідальності покликані усунути зазначений недолік, а також забезпечити досягнення розумного балансу між такими основоположними цінностями, як суддівський імунітет та невідворотність покарання. Адже їх практична реалізація дозволить, з одного боку, посилити гарантії суддівської недоторканості, що відповідає міжнародним стандартам у цій сфері, а з іншого боку, мінімізувати можливості суддів використовувати інститут суддівського імунітету як інструмент ухилення від адміністративної відповідальності. Водночас, необхідно враховувати, що досягнення вказаної мети можливо лише за умови внесення цілої низки змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема, до ст. 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та КУпАП, конкретні формулювання яких подані у відповідних додатках до дисертації.

Особливості цивільно-правової відповідальності суддів адміністративних судів. Ще менше, ніж про кримінальну та адміністративну відповідальність, в законодавстві сказано про цивільно-правову

відповідальність суддів. Зокрема, в ч. 7 ст. 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» лише зазначається, що «за шкоду, завдану судом, відповідає держава на підставах та в порядку, встановлених законом» [151]. З метою розширеного тлумачення змісту даної норми, необхідно, в першу чергу, звернутись до положень Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду» [148]. Так, зазначеним актом встановлено загальні засади відшкодування шкоди, завданої громадянину в результаті обмеження його прав в кримінальному, адміністративно-деліктному провадженнях, а також в результаті проведення оперативно-розшукових заходів.

Значно ширше підстави відшкодування шкоди прописані в Цивільному кодексі України. Зокрема, окрім зазначеного вище, ч. 5 ст. 1176 ЦКУ передбачає відшкодування шкоди фізичній та юридичній особі внаслідок постановлення судом незаконного рішення в цивільній справі, а ч. 6 – внаслідок іншої незаконної дії або бездіяльності чи незаконного рішення суду.

У цілому, такий підхід законодавця до порядку відшкодування шкоди, завданої судом, відповідає загальноновизнаним міжнародним стандартам. Так, наприклад, в п. 16 Основних принципів незалежності судових органів, схвалених Генеральною Асамблеєю ООН в 1985 р., зазначається, що «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» [123]. Деякий інший варіант вирішення даного питання запропоновано в Європейській хартії про закон «Про статус суддів» 1998 р. Зокрема, в п. 5.2 Хартії зазначається, що компенсація за шкоду, понесену неправомірно в результаті рішення чи поведінки судді під час виконання ним своїх обов'язків, гарантується державою. В Законі може бути передбачено право держави вимагати від судді в судовому порядку

відшкодування таких витрат, але не більше встановлених розмірів, в разі грубого та непростимого порушення правил, що регулюють виконання суддівських обов'язків. Пред'явлення позову до відповідного суду є припустимим за попереднім погодженням з органом, який є незалежним від законодавчої та виконавчої гілки влади та більшість складу якого становлять судді [42].

Проаналізувавши наведені положення, у їх системному зв'язку із ЦКУ, ми прийшли до висновку, що на сьогодні інститут цивільної відповідальності суддів не в повній мірі відповідає міжнародним стандартам, а тому потребує реформування. При цьому особливу увагу необхідно звернути на два принципових питання, одне з яких розширює межі суддівського імунітету від цивільної відповідальності, а інше, навпаки, її обмежує.

По-перше, необхідно посилити гарантії захисту прав громадян у випадку ухвалення судом неправосудного рішення. Як ми уже зазначали вище, на сьогодні чинним законодавством громадянам гарантується відшкодування шкоди, заданої незаконними діями та рішеннями суду в кримінальному, адміністративно-деліктному провадженнях, а також в результаті проведення оперативно-розшукових заходів. У цивільних справах громадянам та юридичним особам шкода відшкодовується державою в повному обсязі лише в разі встановлення в діях судді (суддів), які вплинули на постановлення незаконного рішення, складу злочину. Що стосується адміністративного судочинства, то ані КАСУ [60], ані ЦКУ [226] не передбачають особливого порядку відшкодування заподіяної шкоди. В даному випадку необхідно керуватись положеннями ч. 6 ст. 1176 ЦКУ, згідно якої шкода, завдана фізичній або юридичній особі внаслідок іншої незаконної дії або бездіяльності чи незаконного рішення суду, відшкодовується на загальних підставах [226].

Очевидно, що такий підхід законодавця не виправдано звужує права громадян, а тому має бути переглянутий. Як справедливо з даного приводу зауважує О.В. Гончаренко, «відповідальність за помилки або навіть порушення закону цілком конкретних суддів держава має брати на себе, оскільки, по-

перше, вона завжди виступає гарантом відшкодування шкоди; по-друге, судді виконують свої функції не як приватні особи в своїх інтересах, а від імені держави [31, с. 78]. На нашу думку, шкода, завдана внаслідок постановлення судом незаконного рішення в адміністративних справах має бути відшкодована державою у випадку встановлення в діях судді (суддів) не лише складу злочину, але також адміністративного чи дисциплінарного правопорушення. Оскільки таку пропозицію підтримала більшість опитаних нами респондентів (55 % суддів і 78 % фахівців у галузі права), ми пропонуємо внести зміни до ст. 1176 ЦКУ, зокрема, доповнити її новим абзацом наступного змісту: «Шкода, завдана фізичній або юридичній особі внаслідок постановлення судом незаконного рішення в адміністративній справі, відшкодовується державою в повному обсязі в разі встановлення в діях судді (суддів), які вплинули на постановлення незаконного рішення, складу злочину, адміністративного чи дисциплінарного правопорушення на підставі відповідного рішення, що набрало законної сили». Аналогічний підхід необхідно поширити також на всі різновиди судових проваджень.

По-друге, необхідно обмежити гарантії імунітету суддів від цивільно-правової відповідальності. Так, на сьогодні ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» не передбачає висунення регресних вимог до суддів, з вини яких було ухвалено неправосудне рішення [151]. Частково, дане питання врегульовано в ч. 3 ст. 1191 ЦКУ, згідно якої «держава, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду, має право зворотної вимоги до цієї особи тільки у разі встановлення в її діях складу кримінального правопорушення за обвинувальним вироком суду щодо неї, який набрав законної сили» [226].

Такий обмежений підхід законодавця до вирішення зазначеного питання критикується не лише вітчизняними науковцями, але також негативно сприймається міжнародними експертами. Так, наприклад, Л.Є. Виноградова у своєму дисертаційному дослідженні обґрунтовує тезу про доцільність

«притягнення до матеріальної відповідальності в порядку регресу в повному чи обмеженому розмірі залежно від характеру вини» суддів, визнаних винними у «винесенні незаконних і необґрунтованих судових рішень» [16, с. 142]. На необхідності надання державі права пред'явлення регресних вимог до суддів, з вини яких було заподіяно майнову шкоду фізичним або юридичним особам, наполягають також й інші науковці [31, с. 88; 195, с. 108].

Про занадто широкі межі суддівського імунітету від цивільно-правової відповідальності неодноразово зазначали міжнародні експерти. Так, відразу в кількох висновках щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Венеціанська комісія рекомендує «передбачити певні чітко обмежені винятки із системи імунітетів суддів щодо позовів про відшкодування». У цілому позитивно схвалюючи законодавче закріплення гарантій суддівського імунітету від цивільно-правової відповідальності, експерти зауважують, що вони «можуть сягнути надто далеко, захищаючи суддю в разі, коли він взагалі не постановляє рішення у справі або припускається неналежної поведінки і, приміром, виносить рішення під впливом або по одержанні хабара, за що суддя мав би притягатися до кримінальної та дисциплінарної відповідальності» [193; 194].

Ми в повній мірі розділяємо наведені вище міркування і вважаємо їх такими, що спрямовані на імплементацію в національну правову систему загальноновизнаних міжнародних стандартів. У даному аспекті варто ще раз згадати про п. 5.2. Європейської хартії про закон «Про статус суддів» 1998 року, який надає державі право вимагати від судді в судовому порядку відшкодування витрат, пов'язаних із компенсуванням шкоди, понесеної неправомірно в результаті рішення чи поведінки судді під час виконання ним своїх обов'язків [42].

Отже, викладені вище аргументи дають нам підстави для висновку про необхідність обмеження меж суддівського імунітету від цивільно-правової відповідальності шляхом законодавчого закріплення права держави в деяких випадках пред'являти регресні вимоги до тих суддів, з вини яких було винесено

неправосудне рішення. Відразу ж зауважимо, що така пропозиція отримала схвальні відгуки лише серед опитаних нами фахівців у галузі права (64% опитаних респондентів), тоді як більшість суддів її не підтримало (13 % респондентів). Однак, незважаючи на такі суперечливі результати проведеного опитування, ми наполягаємо на необхідності внесення змін до чинного законодавства що передбачають встановлення певних винятків із загальних положень про імунітет суддів від цивільно-правової відповідальності. Зокрема, пропонуємо доповнити ч. 7 ст. 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» новим реченням наступного змісту: «Держава, відшкодувавши шкоду, завдану суддею (судом) має право зворотної вимоги за попереднім погодженням з Вищою радою юстиції тільки в разі встановлення в діях судді (суддів), які вплинули на постановлення незаконного рішення, складу злочину, адміністративного чи дисциплінарного правопорушення на підставі відповідного рішення, що набрало законної сили». Аналогічне положення має бути також закріплене в ст. 1191 ЦКУ.

Вище, нами були проаналізовані основні положення суддівського імунітету як однієї з фундаментальних гарантій забезпечення незалежності суддів адміністративних судів, а також обґрунтовано найбільш перспективні напрями підвищення його ролі та значення в функціонуванні судової гілки влади. Запропоновані нами зміни до чинного законодавства мають двояку природу. З одного боку, вони спрямовані на розширення меж суддівського імунітету, що пов'язано із особливим статусом суддів адміністративних судів, а також особливим характером справ, які вони уповноважені вирішувати. З іншого боку, значну кількість пропозицій можна оцінити як такі, що звужують гарантії недоторканості суддів, що обмовлено необхідністю імплементації в національну правову систему загальноновизнаних міжнародних стандартів функціонування судової гілки влади.

Ми вважаємо, що в сучасних суспільно-політичних умовах прийняття рішення про повне скасування чи максимальне обмеження гарантій недоторканості суддів адміністративних судів є передчасним. Воно однозначно

негативно позначиться на рівні незалежності суддів адміністративних судів, а також призведе до поповнення і так значного арсеналу важелів незаконного впливу та тиску на судову систему. Водночас, неприпустимим є також встановлення повного імунітету суддів від юридичної відповідальності. Міжнародні експерти і так критично оцінюють передбачений українським законодавством обсяг суддівської недоторканості, наголошуючи на необхідності встановлення імунітету для суддів лише щодо їх арешту, тримання під вартою та інших кримінальних процедур, які втручаються в роботу суду [17]. Саме тому, ми наполягаємо на поступовому скороченні меж недоторканості суддів та переходу до обмеженого функціонального імунітету від дій, вчинених під час виконання суддівських повноважень. При цьому кінцевою метою має стати досягнення такого рівня, за якого незалежність суддів адміністративних судів не залежатиме від широкого імунітету, а судді відповідатимуть за будь-які протиправні вчинки, оскільки в їх розпорядженні знаходитимуться загальні для всіх громадян, однак дійсно дієві процедури захисту, оскарження та інші елементи верховенства права.

Висновки до розділу 3

Аналіз практики застосування гарантій реалізації принципу незалежності суддів адміністративних судів дозволив нам зробити такі висновки:

Особливий порядок формування суддівського корпусу необхідно розглядати крізь призму гарантій принципу незалежності суддів. Зазначена гарантія має організаційно-правовий характер, оскільки ефективність її реалізації прямо впливає на організацію та функціонування не лише адміністративних судів, але також і всієї судової системи, її самостійність та незалежність від інших гілок державної влади.

Існуючий на сьогодні порядок кадрового забезпечення адміністративного судочинства не відповідає міжнародним стандартам, є недосконалим та неефективним, а тому неспроможний забезпечити реальну незалежність суддів адміністративних судів від незаконного впливу й тиску з боку інших гілок влади. Формування суддівського корпусу сьогодні спирається на політичну волю, а не на об'єктивність і справедливість, а процедура добору суддів адміністративних судів все частіше використовується як інструмент політичної розправи та зведення особистих рахунків.

На сьогодні найбільш оптимальним є такий механізм добору суддів: 1) відбір кандидатів на посаду судді Вищою кваліфікаційною комісією суддів України за конкурсною процедурою; 2) прийняття рішення про призначення кандидатів, які пройшли конкурс, Вищою радою юстиції; 3) затвердження рішення щодо кандидата Президентом України.

Впровадження в національну правову систему запропонованої модель формування судового корпусу передбачає вирішення кількох ключових питань: 1) необхідно на конституційному рівні чітко прописати механізм добору суддів; 2) обмежити коло дискреційних повноважень Президента України щодо формування суддівського корпусу; 3) в законодавчому порядку чітко прописати строк і порядок прийняття Президентом України рішення про призначення на посаду судді тих кандидатів, які успішно пройшли процедуру кваліфікаційного

відбору. 4) обмежити право Президента України на звільнення з посади суддів як таке, що становить загрозу незалежності суддів; 5) в Конституції України закріпити вичерпний і максимально формалізований перелік вимог, які висуваються до кандидатів на посаду судді; 6) в законодавчому порядку закріпити положення, згідно якого указ Президента України про призначення на посаду судді є остаточним, не має зворотної сили і не може бути скасований; 7) переглянути склад, повноваження і правовий статус ВККСУ з метою консолідації всіх процедур, пов'язаних із добором суддів, їх кар'єрою і звільненням в єдиному органі; 8) переглянути правовий статус, повноваження, порядок формування і склад ВРЮ.

Незмінюваність суддів адміністративних судів закріплена у вигляді гарантованого безстрокового (умовно) перебування судді на займаній ним посаді, за умови належного виконання суддівських повноважень, незалежно від бажання органу, який його призначив (обрав), а також виключно законодавче закріплення підстав і порядку припинення повноважень судді та його переміщення на іншу посаду.

На сьогодні незмінюваність суддів адміністративних судів не є абсолютною. На це, зокрема, вказують три обставини: 1) незмінюваність суддів обмежується певними часовими рамками; 2) збереження статусу судді ставиться у залежність від якості виконання суддівських повноважень, дотримання ним вимог чинного законодавства, належної поведінки та інших обставин; 3) не є абсолютними також гарантії безстрокового перебування судді на конкретній займаній посаді.

З урахуванням специфіки адміністративних справ, які уповноважені вирішувати судді адміністративних судів, з метою забезпечення їх незалежності, необхідно відмовитись від практики першого призначення суддів на п'ятирічний термін Президентом України і перейти до моделі безстрокового виконання суддівських повноважень. Такий підхід дозволить максимально повно зберегти правову природу принципу незмінюваності суддів, повноцінно

сприятиме забезпеченню незалежності суддів саме адміністративних судів, зробіть їх вільними від політичної та соціально-економічної ситуації в державі.

Аналіз міжнародно-правових актів, обґрунтованих в літературі поглядів науковців, суддів та політиків, а також узагальнення результатів проведеного анкетування дозволив виділити такі ключові проблеми, які необхідно вирішити з метою зміцнення суддівського імунітету від кримінальної відповідальності:

- 1) з метою забезпечення незалежності суддів саме адміністративних судів, необхідно позбавити ВРУ повноважень щодо надання згоди на затримання або утримування судді під вартою чи арештом, віднісши його до компетенції ВРЮ;
- 2) в чинному законодавстві необхідно чітко прописати підстави, за наявності яких ВРЮ може позбавити суддю імунітету від кримінального переслідування;
- 3) необхідно скоротити закріплені на сьогодні в Конституції України межі загальної недоторканості суддів, обмеживши її рамками виключно функціонального імунітету.

З метою зміцнення гарантій незалежності під час притягнення суддів до адміністративної відповідальності доцільно:

- 1) в законодавчому порядку передбачити положення про часткову трансформацію адміністративної відповідальності суддів у дисциплінарну, зокрема, шляхом доповнення КУпАП окремою статтею;
- 2) законодавчо закріпити положення, згідно якого за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, до суддів застосовуються виключно заходи дисциплінарного впливу;
- 3) в законодавчому порядку чітко прописати винятки із загальної процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за вчинення адміністративних проступків;
- 4) офіційно закріпити імунітет суддів від застосування деяких заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, а також від застосування таких стягнень, як громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт;
- 5) поширити межі суддівського імунітету на деякі елементи процедури адміністративно-деліктного провадження.

З метою уніфікації гарантій суддівської незалежності під час притягнення суддів до цивільно-правової відповідальності доцільно:

- 1) посилити гарантії

захисту прав громадян у випадку ухвалення судом неправосудного рішення, зокрема, законодавчо закріпити положення, згідно якого шкода, завдана внаслідок постановлення судом незаконного рішення в адміністративних справах має бути відшкодована державою у випадку встановлення в діях судді (суддів) не лише складу злочину, але також адміністративного чи дисциплінарного правопорушення; 2) обмежити гарантії імунітету суддів від цивільно-правової відповідальності шляхом законодавчого закріплення права держави в деяких випадках пред'являти регресні вимоги до тих суддів, з вини яких було винесено неправосудне рішення.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у розробці проблеми забезпечення незалежності суддів адміністративних судів, формулювання обґрунтованих теоретичних узагальнень, а також пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та приведення його у відповідність до міжнародних стандартів.

Найбільш важливими є такі висновки.

1. Досліджено зміст, характерні риси, а також визначено соціально-необхідну значущість принципу незалежності суддів адміністративних судів, на підставі чого зроблено такі висновки:

Під незалежністю суддів адміністративних судів необхідно розуміти закріплений в Конституції України та в інших законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах принцип організації та функціонування адміністративних судів, а також професійної діяльності суддів адміністративних судів, який характеризується регулятивністю, нормативністю, універсальністю, цільовою спрямованістю, імперативністю, самостійністю та об'єктивною обумовленістю і спрямований на забезпечення об'єктивного, неупередженого та безстороннього розгляду і вирішення адміністративних справ, створення висококваліфікованої та ефективної системи адміністративного судочинства, зміцнення правового статусу суддів адміністративних судів а також забезпечення балансу між різними гілками державної влади шляхом створення умов для належного функціонування механізму стримувань і противаг.

Принцип незалежності суддів адміністративних судів характеризується такими ознаками: 1) регулятивність; 2) нормативність; 3) універсальність; 4) цільова спрямованість; 5) імперативність; 6) об'єктивна обумовленість; 7) самостійність; 8) взаємозв'язок і взаємообумовленість.

Принцип незалежності суддів адміністративних судів займає особливе місце в системі принципів права і, залежно від обраного класифікаційного критерію, може бути віднесений до різних груп принципів: 1) залежно від рівня правового узагальнення – до спеціально-юридичні принципів права, а в їх системі – до міжгалузевих принципів; 2) залежно від форми (способу) правового закріплення – до конституційних принципів права; 3) залежно від функціонального призначення – до процесуальних принципів права, а в їх системі – до організаційних принципів.

Основна мета принципу незалежності суддів має глобальний всеосяжний характер – забезпечення балансу між різними гілками державної влади шляхом створення умов для належного функціонування механізму стримувань і противаг. Досягнення зазначеної мети забезпечується шляхом вирішення цілої низки завдань які умовно можна поділити на дві групи: загальні та спеціальні (конкретні).

2. Проаналізовано внутрішній та зовнішній рівні незалежності суддів адміністративних судів, на підставі чого зроблено такі висновки:

Зовнішній рівень незалежності суддів визначається рівнем захищеності адміністративного суду від будь-яких зовнішніх факторів. Залежно від характеру та правової природи таких факторів, зовнішню незалежність можна диференціювати на чотири складові: 1) незалежність судової влади від інших гілок державної влади; 2) незалежність адміністративних судів від суспільно-політичної обстановки в державі; 3) захист суддів адміністративних судів від незаконного втручання в їх роботу та в діяльність суду; 4) соціально-економічна незалежність адміністративного судочинства.

Внутрішній рівень незалежності суддів адміністративних судів визначається факторами, які безпосередньо пов'язані із недосконалістю організації судової системи, недоліками законодавчого регулювання взаємовідносин між суддями та особами, які виконують управлінські функції в адміністративних судах, а також невідповідністю особистих якостей суддів тим вимогам, що висуваються до суддівської професії. Відповідно до цього,

внутрішній рівень суддівської незалежності умовно можна диференціювати на три складові підрівні: 1) незалежність адміністративного суду як самостійної ланки судової системи; 2) незалежність суддів адміністративних судів від інших представників судової влади; 3) сумлінне виконання суддями своїх професійних обов'язків, дотримання ними моральних та етичних основ суддівської діяльності.

3. Систематизовано та проаналізовано нормативно-правові акти, якими визначається зміст принципу незалежності суддів та гарантії його забезпечення, на підставі чого зроблено такі висновки:

Особливий характер адміністративних справ, в яких однією із сторін обов'язково виступають суб'єкти публічного управління, вимагає законодавчого закріплення додаткових гарантій незалежності суддів адміністративних судів в адміністративному процесуальному законодавстві. З метою практичної реалізації такої пропозиції, необхідно внести деякі зміни і доповнення до КАСУ. По-перше, ч. 1 ст. 7, що визначає основні принципи адміністративного судочинства, доцільно доповнити п. 8 наступного змісту: «8) незалежність суддів і підкорення їх тільки законові». По-друге, в окремій статті КАСУ необхідно детально розкрити зміст зазначеного принципу.

4. Досліджено зміст, поняття, ознаки та функції гарантій незалежності суддів адміністративних судів, на підставі чого зроблено такі висновки:

Гарантії незалежності суддів адміністративних судів – це закріплена в Конституції України та інших законодавчих актах система різноманітних за своїм характером і змістом засобів, що забезпечують нормальну організацію та функціонування інституту адміністративного судочинства, його самостійність та ефективність, а також повне та безперешкодне виконання його завдань і функцій шляхом створення умов для належної та ефективно реалізації (дотримання, виконання, застосування і використання) суддями адміністративних судів наданих їм повноважень, всебічної охорони та надійного захисту їх прав і законних інтересів від негативних зовнішніх і внутрішніх факторів, їх відновлення у разі порушення.

Гарантії незалежності суддів адміністративних судів характеризуються низкою специфічних ознак, зокрема, вони обов'язково мають законодавче закріплення, характеризуються сталістю і, водночас, є динамічними, мають комплексний, системний та пролонгований за колом осіб і часом характер, спрямовані на створення умов для належної, повної та ефективної реалізації суддями наданих їм повноважень.

Гарантії незалежності суддів адміністративних судів виконують такі функції: правореалізаційну, стимулюючу, охоронну, компенсаційну.

5. Проаналізовано систему гарантій незалежності суддів адміністративних судів та проведено їх класифікацію, на підставі чого зроблено такі висновки:

Закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону система гарантій незалежності суддів є відкритою, може, і навіть потребує свого розширення й доповнення. Зокрема, на сьогодні до такої системи мають бути включені наступні гарантії незалежності суддів: 1) особливий порядок обрання або призначення на посаду судді, звільнення судді з посади та переведення його до іншого суду; 2) встановлений законом порядок притягнення суддів до відповідальності та відсторонення від здійснення правосуддя; 3) недоторканність та імунітет суддів; 4) незмінюваність суддів; 5) встановлений законом порядок здійснення правосуддя; 6) таємниця ухвалення судового рішення та заборона її розголошення; 7) встановлення відповідальності за втручання у здійснення правосуддя, вплив на суддів у будь-який спосіб, неповагу до суду чи судді; 8) обов'язковість судових рішень і встановлення відповідальності за їх невиконання; 9) забезпечення державою особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту; 10) окремий порядок фінансування діяльності суддів; 11) законодавче закріплення належного рівня матеріального, соціального, організаційного забезпечення діяльності суддів, їх правового і соціального захисту; 12) функціонування органів суддівського самоврядування; 13) право судді на відставку. З метою практичної реалізації зроблених висновків, необхідно внести зміни до ч. 4 ст. 48 Закону, зокрема,

закріпити в ній запропонований вище перелік гарантій незалежності суддів, який є більш розширеним і поглибленим у порівнянні з існуючим нині.

Всі гарантії незалежності суддів адміністративних судів можуть бути класифіковані на декілька груп за різноманітними критеріями: 1) залежно від сфери їх дії; 2) залежно від характеру правових норм, якими вони встановлюються; 3) залежно від специфічних рис джерел походження, а саме: а) залежно від юридичної сили джерел, в яких вони закріплені; б) залежно від суб'єктів прийняття джерел, в яких вони закріплені; в) залежно від зовнішньої форми вираження джерел, в яких вони закріплені; 4) залежно від специфіки правового положення судді, а саме: а) залежно від рівня конкретизації правового статусу судді адміністративного суду; б) залежно від ієрархії суду, в якому працює суддя; в) залежно від місця, яке займає суддя в ієрархії судових посад та специфіки виконуваних повноважень; г) залежно від способу зайняття суддівської посади; 5) залежно від їх функціональної спрямованості; б) залежно від сфери їх поширення; 7) за колом осіб, на які вони поширюються; 8) за часовим критерієм; 9) залежно від їх змісту.

6. Проаналізовано гарантії реалізації принципу незалежності під час формування суддівського корпусу, виявлено прогалини в правовому регулюванні даного питання та обґрунтовано такі пропозиції з їх подолання:

Існуючий на сьогодні порядок кадрового забезпечення адміністративного судочинства не відповідає міжнародним стандартам, є недосконалим та неефективним, а тому неспроможний забезпечити реальну незалежність суддів адміністративних судів від незаконного впливу й тиску з боку інших гілок влади. З урахуванням специфіки адміністративного судочинства, найбільш оптимальним є такий механізм добору суддів: 1) відбір кандидатів на посаду судді ВККСУ за конкурсною процедурою; 2) прийняття рішення про призначення кандидатів, які пройшли конкурс, ВРЮ; 3) затвердження рішення щодо кандидата Президентом України.

Реалізація запропонованої моделі передбачає обов'язкове вирішення кількох ключових питань: 1) чітко прописати на конституційному рівні

механізм добору суддів; 2) обмежити коло дискреційних повноважень Президента України щодо формування суддівського корпусу; 3) чітко прописати в законодавчому порядку строк і порядок прийняття Президентом України рішення про призначення на посаду судді тих кандидатів, які успішно пройшли процедуру кваліфікаційного відбору; 4) обмежити право Президента України на звільнення з посади суддів; 5) закріпити на конституційному рівні вичерпний і максимально формалізований перелік вимог, які висуваються до кандидатів на посаду судді; 6) закріпити в законодавчому порядку положення, згідно якого указ Президента України про призначення на посаду судді є остаточним, не має зворотної сили і не може бути скасований; 7) переглянути склад, повноваження і правовий статус ВККСУ з метою консолідації всіх процедур, пов'язаних із доббором суддів, їх кар'єрою і звільненням в єдиному органі; 8) переглянути правовий статус, повноваження, порядок формування і склад ВРЮ.

7. Визначено основні напрями підвищення ролі та значення незмінюваності у забезпеченні незалежності суддів адміністративних судів, зокрема:

Незмінюваність суддів адміністративних судів закріплена у вигляді гарантованого безстрокового (умовно) перебування судді на займаній ним посаді, за умови належного виконання суддівських повноважень, незалежно від бажання органу, який його призначив (обрав), а також виключно законодавче закріплення підстав і порядку припинення повноважень судді та його переміщення на іншу посаду.

З урахуванням специфіки адміністративних справ, які уповноважені вирішувати судді адміністративних судів, з метою забезпечення їх незалежності, необхідно відмовитись від практики першого призначення суддів на п'ятирічний термін Президентом України і перейти до моделі безстрокового виконання суддівських повноважень. Такий підхід дозволить максимально повно зберегти правову природу принципу незмінюваності суддів, повноцінно

сприятиме забезпеченню незалежності суддів саме адміністративних судів, зробіть їх вільними від політичної та соціально-економічної ситуації в державі.

8. Обґрунтовано основні шляхи удосконалення порядку притягнення суддів до кримінальної, адміністративної та цивільно-правової відповідальності:

З метою зміцнення суддівського імунітету від кримінальної відповідальності необхідно: 1) позбавити ВРУ повноважень щодо надання згоди на затримання або утримування судді під вартою чи арештом, віднісши його до компетенції ВРЮ; 2) в чинному законодавстві чітко прописати підстави, за наявності яких ВРЮ може позбавити суддю імунітету від кримінального переслідування; 3) скоротити закріплені на сьогодні в Конституції України межі загальної недоторканості суддів, обмеживши її рамками виключно функціонального імунітету.

З метою зміцнення гарантій незалежності під час притягнення суддів до адміністративної відповідальності доцільно: 1) в законодавчому порядку передбачити положення про часткову трансформацію адміністративної відповідальності суддів у дисциплінарну, зокрема, шляхом доповнення КУпАП окремою статтею; 2) законодавчо закріпити положення, згідно якого за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, до суддів застосовуються виключно заходи дисциплінарного впливу; 3) в законодавчому порядку чітко прописати винятки із загальної процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за вчинення адміністративних проступків; 4) офіційно закріпити імунітет суддів від застосування деяких заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, а також від застосування таких стягнень, як громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт; 5) поширити межі суддівського імунітету на деякі елементи процедури адміністративно-деліктного провадження.

З метою уніфікації гарантій суддівської незалежності під час притягнення суддів до цивільно-правової відповідальності доцільно: 1) посилити гарантії захисту прав громадян у випадку ухвалення судом неправосудного рішення,

зокрема, законодавчо закріпити положення, згідно якого шкода, завдана внаслідок постановлення судом незаконного рішення в адміністративних справах має бути відшкодована державою у випадку встановлення в діях судді (суддів) не лише складу злочину, але також адміністративного чи дисциплінарного правопорушення; 2) обмежити гарантії імунітету суддів від цивільно-правової відповідальності шляхом законодавчого закріплення права держави в деяких випадках пред'являти регресні вимоги до тих суддів, з вини яких було винесено неправосудне рішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абросимова Е. Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М.: Институт права и публичной политики, 2002. 160 с.
2. Авдюгін Р. Правові засоби як гарантії забезпечення прав людини / Юридичний вісник, 2010. № 1. С. 8-12.
3. Адушкин Ю., Жидков В. Дисциплинарная и административная ответственность судей: за и против / Российская юстиция, 2001. № 11. С. 24-26.
4. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. 360 с.
5. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. 576 с.
6. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
7. Безуглов А. А. Правовой статус советского депутата. М.: Знание, 1974. 64 с.
8. Білозьоров Є. В. Правові гарантії захисту прав і свобод людини в Україні: реалії та проблеми / Адвокат, 2009. № 8 (107). С. 26-30.
9. Бойко А. Коли йдеться про постановлення суддею завідомо неправосудного судового рішення, наслідком якого є грубе порушення прав людини чи основоположних свобод, суддя повинен нести кримінальну відповідальність. URL: <https://www.facebook.com/highcouncilofjustice/posts/878881242258185>
10. Бойко В. Нова Конституція і судова влада / Право України, 1997. № 1. С. 14-18.

11. Борко А. Л. Організаційно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державний НДІ МВС України. К., 2009. 20 с.

12. Борко А. Л. Організаційно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2009. 220 с.

13. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2005. 213 с.

14. Брынцев В. Д. Судебная власть (правосудие): пути реформирования в Украине. Х.: «Ксилон», 1998. 182 с.

15. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. редактор В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТ «Перун», 2002. 1440 с.

16. Виноградова Л. Є. Юридична відповідальність суддів загальних судів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2004. 187 с.

17. Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська Комісія) щодо законопроекту про судоустрій та законопроекту про статус суддів № 401/2006 від 20.03.2007 р. CDL-AD(2007)003. URL:

<https://www.scourt.gov.ua/.../7864c99c46598282c2257b4c0037c014>

18. Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська Комісія) до проекту Закону про внесення змін до Конституції, що посилюють незалежність суддів (включаючи пояснювальну записку та порівняльну таблицю) та на зміни до Конституції, запропоновані Верховною Радою України та пронесення змін до Конституції, запропоновані Конституційної Асамблеї України, прийнятий Венеціанською Комісією на її 95 пленарній сесії 14-15 червня 2013 р. № 722/2013 CDL-

AD(2013) 014. URL: https://www.scourt.gov.ua/.../Венеціанська%20Комісія_зміни%20до%20Конституції.doc

19. Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) щодо пропозицій стосовно внесення змін до Проекту Закону про внесення змін до Конституції щодо посилення незалежності суддів України № 747/2013 CDL-D(2013) 034 від 10 грудня 2013 р. URL: https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/.../visnovok_komisii.doc

20. Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81, 82 та інших Конституції України) від 10 грудня 2003 р. № 3-в/2003 / Офіційний вісник України, 2003. № 51. Том 1. С. 289. С. 2706.

21. Витрук Н. В. О категориях правового положения личности в социалистическом обществе / Советское государство и право, 1974. № 12. С. 13-17.

22. Витрук Н. В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны прав советских граждан / Известия вузов. Правоведение, 1964. № 4. С. 29-38.

23. Вінокурова Л. В. Дотримання стандартів суддівської незалежності та відповідальність суддів / Вісник Вищої ради юстиції, 2010. № 1. С. 67-78.

24. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М.: Наука, 1997. 287 с.

25. Волинка К. Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2000. 178 с.

26. Волинка К. Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 /

Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2000. 16 с.

27. Галайденко Т. В. Актуальні проблеми забезпечення незалежності судової влади України / Вісник Вищої ради юстиції. 2010. № 1. С. 42-48.

28. Галайденко Т. В. До питання розмежування категорій «принцип незалежності суддів» та «гарантії його реалізації» / Вісник Вищої ради юстиції, 2010. № 3. С. 28-40.

29. Галайденко Т. В. Поняття та класифікація гарантій незалежності суддів / Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ, 2011. № 5. С. 30-38.

30. Голова ВРЮ В. Колесниченко пропонує підвищити віковий ценз для суддів / РБК-Україна. 25.03.2010 р. URL: https://www.rbc.ua/ukr/news/predsedatel_vsyu_v_kolesnichenko_predlagaet_po_vysit_vozrastnoy_tsenz_dlya_sudey_25032010

31. Гончаренко О. В. Актуальні питання притягнення суддів до відповідальності (частина перша) / Вісник Вищої ради юстиції, 2011. № 1 (5). С. 77-92.

32. Гончаренко О. В. Основні принципи добору кандидатів на посаду судді / Вісник Вищої ради юстиції, 2012. № 1 (9). С. 21-32.

33. Городовенко В. В. Проблеми незалежності судової влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. Х., 2006. 197 с.

34. Гринюк В. О. Принцип незалежності суддів і підкорення їх тільки закону в кримінальному процесі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, НЮАУ ім. Я. Мудрого. К., 2004. 228 с.

35. Гринюк В. О. Принцип незалежності суддів і підкорення їх тільки закону у кримінальному процесі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, НЮАУ ім. Я. Мудрого. К., 2004. 20 с.

36. Groshewy Yu. M., Marochkin I. S. Organi sudovoi vlady v Ukraini. K.: In Iure, 1997. 20 s.

37. Guzenko K. F. Ugolovnyaya yustitsiya SSHA (Kriticheskiy analiz pravovykh institutov obespechivayushchikh ugolovnyuyu repressiyu): ucheb. posobie (dlya stud. vyssh. ucheb. zav.). M.: Yuridicheskaya literatura, 1979. 207 s.

38. Danilov Yu. Problemy zaщity sudеbnoy vlady / Vestnik Verkhovnoho Suda SPSR, 1991. № 7. S. 13-15.

39. Denisov A. I. XXIV съезд и вопросы государства и права: posobie. (Narodnyy universitet pravovykh znaniy). M.: Znaniye, 1972. 159 s.

40. Dopovid' Єvropeys'koi komisiї «За демократію через право» (Veneцианської комісії) щодо призначення суддів, ухвалена на 70 пленарному засіданні 16-17 березня 2007 р. Висновок № 403/2006 від 22.06.2007 р. CDL-AD(2007)028. URL: <https://www.scourt.gov.ua/.../Доповідь%20щодо%20призначення%20суддів.pdf>

41. Ellinek G. Obshchee ucheniye o gosudarstve. SPb: Yurist tsentrpress, 2004. 750 s.

42. Єvropeys'ka hartiya pro zakon «Pro status suddів», прийнята Радою Європи 10.07.1998 р. URL: https://http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_236.

43. Zhukov's'ka O. Sudova reforma v Ukraini: yakiy їй buti? / Advokat, 1996. № 1. S. 133-134.

44. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / К., 2002. 17 с.

45. Закаблук М. Незалежність не існуватиме без відповідальності. Інтерв'ю з головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів В. Бойком / Закон і бізнес. 22.05.2010 р. № 21.

46. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2004. 181 с.

47. Звернення Ради суддів України до Верховної Ради України щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 11 березня 2003 р. URL: <https://www.court.gov.ua/969076/3463437358/>

48. Зиновьев А. В. Статус народного депутата в СССР (проблемы теории и практики). Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1987. 159 с.

49. Іллічов М. О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. К., 2002. 173 с.

50. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ України. К., 2004. 218 с.

51. Каминская В. И. Гарантии законности в деятельности суда / Правовые гарантии законности в СССР / отв. ред. М.С. Строгович. М.: Изд-во Академии наук СРСР, 1962. 475 с.

52. Карпечкін П. Ф. Функції судів загальної юрисдикції в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2005. 212 с.

53. Карпечкін П. Ф. Правові та етичні гарантії забезпечення незалежності суддів судів загальної юрисдикції в Україні / Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів: матеріали міжнар.

наук.-практ. семінару (м. Харків, 30-31 берез. 2005 р.). Х.; К.: ЦНТ "Гопак", 2006. С. 88-97.

54. Каррі Д. П. Конституція Сполучених Штатів Америки: посіб. для всіх / пер. з англ. О. М. Мокровольського. К.: Веселка, 1993. 192 с.

55. Київські рекомендації щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії / Бюро демократичних інститутів та прав людини, Інститут порівняльного публічного права та міжнародного права імені Макса Планка. Київ, 23-25 червня 2010. 11 с.

56. Клеандров М. И. Ответственность судьи: монографія. М.: Норма: ИНФРА, 2011. 576 с.

57. Климов В. А. Контроль в системе социалистического управления (некоторые вопросы теории и практики). Изд-во Саратов. ун-та., 1987. 112 с.

58. Князев В. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини та громадянина в Україні / Право України, 1998. № 11. С. 29-31.

59. Кобликов А. С. Судебная власть и процессуальные гарантии / Вестник Верховного Суда СРСР, 1991. № 8. С. 25-29.

60. Коваль О. А. Принципи процесуального права та їх втілення в законодавчій регламентації діяльності міліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. К., 2006. 198 с.

61. Ковешников Е. М. Муниципальное право. М.: Издательство "Норма", 2000. 284 с.

62. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV / Відомості Верховної Ради України, 2005. № 35-36; № 37. Ст. 446.

63. Кодекс професійної етики суддів: затверджено V з'їздом суддів України від 24.10.2002 р.

64. Кодекс суддівської етики: Рішення XI (чергового) з'їзду суддів України 22.02.2013 р.

65. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X / Відомості Верховної Ради Української РСР, 1984 (додаток до № 51). Ст. 1122.

66. Козодой Л. М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. К., 2006. 228 с.

67. Колесниченко В. М. Шляхи удосконалення законодавства щодо добору суддівських кадрів та дисциплінарної відповідальності суддів / Вісник Вищої ради юстиції, 2010. № 2. С. 5-11.

68. Колесніченко проти того, щоб судьями були 25-річні "хлопчики і дівчатка" від 25.03.2010 р. // Gazeta.ua. URL: http://gazeta.ua/articles/politics/_kolesnichenko-proti

69. Коліушко І., Куйбіда Р. Суди у фокусі конституційної реформи. URL: <http://www.pravda.com.ua>

70. Коліушко І., Куйбіда Р., Руда Т. Судова влада у фокусі конституційної реформи. URL: <http://www.pravo.org.ua/?w=r&i=58&d=806>.

71. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ України. К., 1998. 391 с.

72. Колодій А. М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підручник. К.: Всеукр. асоц. видав. "Правова єдність", 2008. 350 с.

73. Колодій А. М. Принципи права України. К.: Юрінком Інтер, 1998. 205 с.

74. Комаров С. А. Общая теория государства и права. М.: Юрайт, 1998. 357 с.

75. Кононенко В. Проблемы народных судов / Советская юстиция, 1991. №3. С. 11-17.
76. Конституционное право зарубежных стран: учебник / под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М.: Изд-во НОРМА, 2004. 832 с.
77. Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: НОРМА; НОРМА-ИНФРА, 2001. 675 с.
78. Конституційне право України / за ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. К.: Український центр правничих студій, 1999. 376 с.
79. Конституційне право України / за ред. проф. В.В. Погорілка. К.: Наукова думка, 1999. 734 с.
80. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики (до 10-ї річниці незалежності України). К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 356 с.
81. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. К.: Українська правнича фундація. Вид. «Право», 1996. 544 с.
82. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Відомості Верховної Ради України, 1996. № 30. Ст. 141.
83. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006 / Офіційний вісник України від 24.05.2006 р. № 19. С. 23. Ст.. 1376.
84. Корнієнко М. І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування / Муніципальне право України: підручник / за ред. проф. В.П. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2001. С. 85-115.
85. Корнуков В. М. Теоретические и правовые основы положения личности в уголовном судопроизводстве: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.09 / Саратов, 1987. 415 с.

86. Кривенко В. В. Демократизація судової системи України: проблеми і перспективи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2006. 216 с.

87. Крижанівський В. В. Незалежність судової влади / Вісник Вищої ради юстиції, 2011. № 3(7). С. 50-59.

88. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III / Відомості Верховної Ради України, 2001. № 25-26. Ст. 131.

89. Кримінальний процес України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / ред.: Ю.М. Грошевий, В.М. Хот енець./ Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. Х.: Право, 2000. 296 с.

90. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI / Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9-10; № 11-12; № 13. Ст. 88.

91. Кудрявцев В. Н. Никитинский В.И., Самощенко И.С. и др. Эффективность правовых норм. М.: Юрид. лит., 1980. 280 с.

92. Кузнецова В. Ф. Правовой статус депутата. К.: Політвидав України, 1978. 65 с.

93. Курс государственной науки. Политика. Ч. 3. М.: Типо-литогр. т-ва Кушнеров и Ко, 1898. 558 с.

94. Леонтьев А. Суд и его независимость. Издание редакции журнала «Русское богатство». С.-Пб., 1905. 24 с.

95. Лившиц Р. З., Никитинский В. И. Принципы советского трудового права / Советское государство и право. 1974. № 8. С. 31-38.

96. Лукашева Е. А. Принципы социалистического права // Советское государство и право. – 1970. – № 6. – С. 21–29.

97. Лукашева Е. А. Социалистическое право и личность. М.: Наука, 1987. 158 с.

98. Луцький суддя-порушник ПДР подав у суд на поліцейських / URL: <http://www.volynpost.com/news/74764-luckyj-suddia-porushnyk-pdr->

podav-u-sud-na-policejskyh

99. Малеин Н. С. Правовые принципы, нормы и судебная практика / Государство и право, 1996. № 6. С. 12–19.

100. Маляренко В. Т. Розвантаження судді – потреба часу / Голос України, 2003. № 1112. С. 6.

101. Мартынич Е. Г. Особое мнение судьи по уголовному делу / под ред. Никитюк П.С. Кишинев : Штиинца, 1981. 130 с.

102. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Одеська національна юридична академія. О., 2004. 473 с.

103. Матузов Н.И. Социалистическая концепция прав человека / Советское государство и право. 1987. № 7. С. 84-91.

104. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. К.: Істина, 2010. 488 с.

105. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: навчальний посібник / за ред. В.В. Кравченко, Н.В. Кравченко, В.П. Лисюченко та ін. К.: Арарат-Центр, 2000. 206 с.

106. Мозоль В. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції (організаційно-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія держ. податкової служби України. Ірпінь, 2006. 206 с.

107. Моніторинг незалежності суддів в Україні / Вісник Верховного Суду України, 2011. № 12 (136). С. 5-8.

108. Москвич Л. М. Організаційно-правові проблеми статусу суддів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2003. 224 с.

109. На Закарпатті п'яний суддя керував автомобілем: вміст алкоголю перевищує норму в 11 разів / URL: <http://www.unian.ua/society/1475366-na-zakarpatti-pyaniy-suddya-keruvav-avtomobilem-vmist-alkogolyu-perevischue->

normu-v-11-raziv.html

110. Науково-практичний коментар Кримінально-процесуального Кодексу України за станом законодавства та постанов Пленуму Верховного Суду України на 15 серпня 1997 р. / М.М. Михеєнко, В.П. Шибіко, А.Я. Дубинський; відп. ред.: В.Ф. Бойко, В.Г. Гончаренко. Київ: Юрінком Інтер, 1997. 624 с.

111. Недбайло П. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм / Правоведение, 1971. № 3. С. 44–53.

112. Нова Конституція України: огляд, коментарі і текст Основного Закону / за ред. В.Ф. Погорілка. К.: Правова держава, 1997. 156 с.

113. Новак О. Д. Особливості дисциплінарної відповідальності суддів / Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. Х. : Право, 2012. Вип. 23. С. 334–343.

114. Новий тлумачний словник української мови: 42 000 слів. Т. 3. П-Я / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. 2-ге вид., випр. К.: Аконіт, 2001. 862 с.

115. Новий тлумачний словник української мови: 42 000 слів: у 4 т.: для студ. вищих та серед. навч. закл. / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. К.: Аконіт, 1999. Т. 2. 911 с.

116. Обрання суддів народом призведе до повного краху судової системи: розмова із Віктором Городовенком / Закон і Бізнес. 22.09.2007 р. № 38. URL: <http://www.zib.com.ua>

117. Обрусна С. Ю. Зарубіжний досвід судового управління та можливості його використання при реформуванні судової системи України / Вісник Вищої ради юстиції, 2010. № 4. С. 52-73.

118. Обрусна С. Ю. Суддівський корпус України: поняття та правова характеристика / Форум права, 2010. № 3. С. 318–321. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10ocjtpx.pdf>

119. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 23 изд., испр. М.: Рус. яз., 1991. 917 с.

120. Омельченко Т. В. Конституційне право особи на правову допомогу і його реалізація на досудових стадіях кримінального процесу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Х., 2004. 216 с.

121. Оніщук М. Конституційна модернізація: прогрес чи стагнація / Дзеркало тижня 8 червня 2012 р. URL: http://gazeta.dt.ua/POLITICS/konstitutsiyna_modernizatsiya__progres_chi_stagnatsiya.html

122. Організація судової влади в Україні: навч. посіб. / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х.: Право, 2009. 184 с.

123. Основні принципи незалежності судових органів: схвалені резолюціями № 40/32 та № 40/146 Генеральної Асамблеї від 29.11 1985 р. та 13.12.1985 р. URL: http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_201

124. Паришкура В. В. Окремі теоретичні та практичні аспекти притягнення до юридичної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення осіб, які мають статус судді / Адміністративне право і процес, 2014. № 3 (9). С. 58-65.

125. Петрухин И. Л. Правосудие: время реформ / АН СССР, Всесоюзное микробиол. о-во. М.: Наука, 1991. 208 с.

126. Півненко В. Щодо завдань, функцій та незалежності органів судової влади / Вісник прокуратури, 2002. № 2. С. 17-21.

127. Польовий О. Л. Гарантії суддівської незалежності при притягненні суддів до юридичної відповідальності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / К., 2014. 226 с.

128. Полянський Н. Н. Вопросы теории советского уголовного процесса / под ред. Карев Д.С. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1956. 271 с.

129. Правила поведінки працівника суду та Коментар / Державна судова адміністрація України; Рада суддів України. К., 2010. 40 с.

130. Прилуцький С. Незмінюваність суддів – питання теорії і практики / Право України, 2003. № 8. С. 48-51.

131. Прилуцький С. В. Формування корпусу професійних суддів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. К., 2003. 223 с.

132. Присяжненко А. М. Право на правову допомогу в системі конституційних прав і свобод людини та громадянина / Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ, 2011. № 3(76). С. 101-108.

133. Притика Д. Деякі аспекти організації діяльності та структури судової системи США. / Збірник рішень та арбітражної практики Вищого арбітражного Суду України, 1995. № 1. С. 162-164.

134. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР / Відомості Верховної Ради України, 1998. № 25. Ст. 146.

135. Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 08.04.2014 р. № 1188-VII / Відомості Верховної Ради, 2014. № 23. Ст. 870.

136. Про внесення змін до Указу Президента України «Про призначення суддів» від 2.02.2007 р. № 73 : Указ президента України від 10.10.2008 р. № 921/2008 / Офіційний вісник Президента, 2008. № 37. Ст. 1151.

137. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів від 23.12.1993 р. № 3781-XII / Відомості Верховної Ради України, 1994. № 11. Ст. 50.

138. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів: Указ Президента України від 9 жовтня 2008 року № 911/2008 / Офіційний вісник України, 2008. № 77. Ст. 2584.

139. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23.12.1993 р. № 3782-XII /

Відомості Верховної Ради України, 1994. № 11. Ст. 51.

140. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12.02.2015 р. № 192-VIII / Відомості Верховної Ради, 2015. № 18; № 19-20. Ст. 132.

141. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII / Відомості Верховної Ради, 2014. № 49. Ст. 2056.

142. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI / Відомості Верховної Ради України, 2011. № 40. Ст. 404.

143. Про затвердження Положення про автоматизовану систему визначення члена Вищої ради юстиції при здійсненні ним повноважень відповідно до законів України: Рішення Вищої ради юстиції від 30.07.2015 р. № 356/0/15-15. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/4191>

144. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. № 2296-XII/ Відомості Верховної Ради України, 1992. № 30. Ст. 426.

145. Про незалежність судової влади: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 13.06.2007 р. № 8 / Вісник господарського судочинства, 2007. № 4. С. 6.

146. Про обрання суддів на адміністративні посади: Рішення Ради суддів України від 02.04.2015 р. № 34. URL: <http://cn.arbitr.gov.ua/rsu/rishennya/Rishennya34update/>

147. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII / Відомості Верховної Ради, 2014. № 44. Ст. 2041.

148. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду: Закон України від 01.12.1994 р. № 266/94-ВР / Відомості Верховної Ради України, 1995. № 1. Ст. 1.

149. Про призначення суддів: Указ Президента України від 2 лютого

2007 р. № 73/2007. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/73/2007>

150. Про статус суддів: Закон України від 15.12.1992 р. № 2862-XII / Відомості Верховної Ради України, 1993. № 8. Ст. 56.

151. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI / Відомості Верховної Ради України, 2010. № 41-42; № 43; № 44-45. Ст. 529.

152. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 р. № 3018-III / Відомості Верховної Ради України, 2002. № 27-28. Ст. 180.

153. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / відп. ред. В.Ф. Погорілко: монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. 652 с.

154. Проблемы теории государства и права: учеб. пособие / под ред. М.Н. Марченко. М.: Юристъ, 2002. 656 с.

155. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо вдосконалення механізму функціонування державної влади): Проект Закону № 2722 від 08.07.2008 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32942

156. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) № 3524 від 25.11.2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209

157. Проект Закону про внесення змін до Конституції України № 4105 від 04.09.2003 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15751

158. Проект Закону про судоустрій і статус суддів: Проект закону № 4734 від 30.05.2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59259

159. Проект Конституції України від Всеукраїнського об'єднання «Свобода». URL: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/tiahnybok/4817b33e47bf6/>

160. Просвирнин Ю. Г. Гарантии депутатской деятельности в

развитом социалистическом обществе. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1982. 144 с.

161. Пустовіт Ж. М. Теоретичні проблеми прав і свобод людини і громадянина / Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / відп. ред. В.Ф. Погорілко : монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. С. 175-189.

162. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). Харків: Право, 1997. 64 с.

163. Радутная Н. В. Народный судья. Профессиональное мастерство и подготовка. М.: «Юрид. лит», 1977. 144 с.

164. Радутная Н.В. Независимость судей – конституционный принцип советского правосудия / Советское государство и право, 1979. № 3. С. 147-155.

165. Радутная Н. В. О независимости судей / Социалистическая законность, 1989. № 11. С. 9-11.

166. Радченко О. І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національний університет внутрішніх справ. Х., 2005. 194 с.

167. Радьков В. П. Социалистическая законность в советском уголовном процессе. М.: Госюриздат, 1959. 254 с.

168. Рахунов Р. Д. О юридических гарантиях независимости судей в советском уголовном процессе / Советское государство и право, 1968. № 4. С. 50-56.

169. Регламент Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів суддів загальної юрисдикції: Рішення Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів суддів загальної юрисдикції від 03.07.2014 р. № 1. URL: http://www.vru.gov.ua/add_text/30.

170. Резолюція конференції «Стан та перспективи розвитку

правосуддя в Україні» / Вісник Центру суддівських студій, 2009. № 12. С. 4-25.

171. Рекомендації Круглого столу на тему «Конституційні аспекти судової реформи» / Інформаційний вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, 2007. № 2(3). С. 9-11.

172. Рекомендація CM/Res (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки: ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. на 1098 засіданні заступників міністрів. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a38

173. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) від 1.12.2004 р. № 19-рп/2004 / Офіційний вісник України, 2004. № 49. Ст. 3220. С. 62.

174. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів України) від 19.05.1999 р. № 4-рп/99 / Офіційний вісник України від 04.06.1999 р. № 20. С. 283.

175. Ропак Н. И. Категория цели: проблемы исследования. М.: Мысль, 1980. 127 с.

176. Савенко М. Д. Питання судової реформи та незалежності суддів в Україні / Вісник Центру суддівських студій, 2009. № 12. С. 8-12.

177. Савенко М. Д. Правовий статус Конституційного Суду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2001. 189 с.

178. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СРСР / отв. ред. А.Е. Лунеев. М.: Наука, 1970. 164 с.

179. Самсін І. Л. Дисциплінарна відповідальність суддів та суддівська етика / Інформаційний вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, 2007. № 2(3). С. 11-14.

180. Самсін І. Л. Формування корпусу професійних суддів: формальний та реальний підходи / Інформаційний вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, 2007. № 1 (2). С. 5-12.

181. Свердлык Г. А. Принципы советского гражданского права. Красноярск: Изд-во Красноярского университета, 1985. 200 с.

182. Северин Ю. Д. Независимость правосудия – проблема времени / Советское государство и право, 1991. № 9. С. 46-54.

183. Селівон М. Ф. Гарантії депутатської діяльності. К.: Політвидав України, 1982. 72 с.

184. Семенов В.М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства. М.: Юрид. лит., 1982. 150 с.

185. Семенов В. М. Суд и правосудие в СССР. М.: Юрид. лит., 1984. 320 с.

186. Сивов В. А. Статус советского депутата. Л.: Лениздат, 1973. 127 с.

187. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / (пер. з рос.). Харків: Консум, 2001. 656 с.

188. Скомороха Л. В. Конкурсний добір кандидатів на посади суддів, міжнародний досвід і вітчизняні реалії / Право України, 2009. № 4. С. 70–78.

189. Скомороха Л. В. Організаційно-правові та процедурні аспекти практики формування суддівського корпусу в Україні / Вісник Вищої ради юстиції, 2010. № 1. С. 31-41.

190. Скрипник О. Г. Сутність і зміст незалежності суддів / Право та

управління, 2012. № 2. С. 821-830.

191. Словник іншомовних слів (за ред. акад. О.С. Мельничука). Вид.2-е, випр. і доп. К.: Головна редакція «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ), 1985. 966 с.

192. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров; редкол. : А.А. Гусев и др. Изд. 4-е. М.: Советская энциклопедия, 1987. 1600 с.

193. Спільний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з співпраці Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження», ухвалений Венеціанською комісією на 84-ому пленарному засіданні 15-16 жовтня 2010 р. № 588/2010. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a31

194. Спільний експертний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ухвалений Венеціанською комісією на 82-ому пленарному засіданні 12-13 березня 2010 р. CDL-AD(2010)003. URL: [http://www.scourt.gov.ua/.../31442ab10276912bc22576f2003e0acc/.../CDL-AD\(2010\)003-ukr.pdf](http://www.scourt.gov.ua/.../31442ab10276912bc22576f2003e0acc/.../CDL-AD(2010)003-ukr.pdf)

195. Статус суддів: навч. посіб. / за заг. ред. І.Є. Марочкина. Х.: Право, 2009. 120 с.

196. Степанов А. А. Хозяйственно-правовые средства предупреждения банкротства: дис. ... канд. юрид наук: 12.00.04 / Донецкий институт економ.-правов. исслед. НАН Украины. Донецк, 2006. 222 с.

197. Стефанюк В. С. Закон «Про судоустрій України» у контексті судово-правової реформи / Вісник Верховного Суду України, 2002. № 3(31). С. 2-5.

198. Стрижак А. А. Державне управління забезпеченням діяльності

судів загальної юрисдикції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2005. 187 с.

199. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. Т. 1. Основные положения науки советского уголовного процесса. М.: Издательство «Наука», 1968. 468 с.

200. Суд виправдав суддю, який керував авто напідпитку і втік від патрульних. URL:

http://espreso.tv/news/2016/09/23/cud_vypravdav_suddu_yakyy_keruvav_avto_napidpytku_i_vtikav_vid_patrulnykh

201. Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М.: ООО «ТК Велби», 2003. 720 с.

202. Судебные и правоохранительные органы Украины: уч. пособие / А.С. Васильев, В.В. Иванов, Л.А. Корчевская и др. Харьков: Одиссей, 2002. 320 с.

203. Сухова Н. І. Питання формування складу Вищої ради юстиції / Вісник Вищої ради юстиції, 2010. № 2. С. 22-30.

204. Теория государства и права: курс лекцій / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. 672 с.

205. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.М. Корельского. 2-е изд., изм. и доп. М., 2002. 616 с.

206. Теория права и государства: учебник для юридических вузов / под ред. Лазарева В.В. М.: Право и Закон, 1996. 421 с.

207. Теорія держави та права: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 416 с.

208. Терехин В.А. Судебная власть в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Саратовская госуд. академия права. Саратов, 2001. 19 с.

209. Тертишник В. М. Кримінально-процесуальне право України: навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 575 с.

210. Толкачев К. Б. Методологические и правовые основания личных и конституционных прав и свобод человека и гражданина и участие в их защите органов внутренних дел: монография. С.-Пб., 1997. 175 с.

211. Топорнин Б. Н. Суд и разделение властей / Вестник Верховного Суда СРСР, 1991. № 6. С. 26–28.

212. У радянські часи суди були більш незалежні, ніж сьогодні: бесіда з Головою Верховного Суду України В. Маляренком / Дзеркало тижня, 2003. 27 березня. С. 7.

213. Уголовно-процессуальный кодекс Украины: Научно-практический комментарий / под ред. В.Т. Маляренко, Ю.П. Аленина. Изд.2, исп. и доп. Х.: ООО „Одиссей”, 2005. 968 с.

214. Уголовный процесс / под ред. К.Ф.Гуценко. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Зерцало, 2005. 736 с.

215. Уголовный процесс России: учебник / науч. ред. В.Т. Томин. Москва: Юрайт: Юрайт-издат, 2003. 821 с.

216. Философская энциклопедия: в 5 т. / гл. ред. Константинов Ф.В. М.: Советская энциклопедия, 1967. Т. 4. 591 с.

217. Философский словарь / авторск. кол. А.В. Адо и др.; под ред. И.Т. Фролова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Политиздат, 1991. 559 с.

218. Финочко Ф. Д. Процессуальные гарантии в производстве дел об административных проступках: дис. канд. юрид. наук / Харьков, 1968. 389 с.

219. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1996. Т.1. / под ред. А. В. Смирнова. СПб.: Альфа, 1996. 607 с.

220. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 536 с.

221. Фролов С. Е. Принципы права (Вопросы теории и методологии):

дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Кострома, 2001. 168 с.

222. Футей Б. Без незалежного суду демократія в Україні приречена / Дзеркало тижня. 26.05.2007. № 20.

223. Футей Б. Конституція від Президента: попередній аналіз / Юридичний вісник України, 2009. № 20. С. 8-9.

224. Хміль М. М. Принцип неприпустимості зловживання правом (теоретико-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2005. 199 с.

225. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М., 1996. 378 с.

226. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV / Відомості Верховної Ради України, 2003. №№ 40-44. Ст. 356.

227. Черданцев А. Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Юрайт-М, 2002. 432 с.

228. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2006. 190 с.

229. Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М.: Юрид. лит., 1993. 273 с.

230. Шабанов П. Н. Независимость судей в российском уголовном процессе: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Воронеж, 2009. 20 с.

231. Шандра В.С. Судова реформа 1864 року / Енциклопедія історії України. Т. 9. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. / Інститут історії України. К.: Видавництво «Наукова думка», 2012. С. 891-892.

232. Шаповал Т. Про визначення конституційних гарантій суб'єктивних прав / Вісник Національної академії прокуратури України, 2010. № 2. С. 35-40.

233. Шишкін В. І. Судові системи країн світу: навч. посіб. (у 3-х

кн.) / Кн. 1. К., 2001. 318 с.

234. Шруб І. В., Калатур М. В. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення адміністративного судочинства / Право и політика, 2014. № 4. С. 34-41.

235. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2009. 346 с.

236. Штогун С. Г. Правові проблеми організації і функціонування місцевих загальних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Національний ун-т «Острозька академія». Х., 2004. 246 с.

237. Шундигов К.В. Цели и средства в праве (общетеоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Саратов, 1999. 182 с.

238. Энциклопедический словарь: Крупнейший сборник слова // рейOnlineDics.ru. URL: <http://www.onlinedics.ru/slovar/bes/p/printsip.html>

239. Юридические гарантии конституционных прав и свобод в социалистическом обществе / под ред. Л.Д. Воеводина. М.: Московский университет, 1987. 343 с.

240. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 1998-2004. Т. 1: А–Г. 1998. 733 с.

241. Юридичний словник / за ред. Б.М. Бабія та ін. 2-ге вид., переробл. і допов. К.: Головна редакція Української Радянської енциклопедії, 1983. 872 с.

242. Явич Л. С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М.: Юрид. лит. 1978. 223 с.

243. Якість вироку залежить насамперед від судді: інтерв'ю із Головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, суддею Верховного Суду України Ігорем Самсіним. URL: <http://vkksu.gov.ua/ua/about/zmi-pro-komisiu/yakist-viroku-zalejtit-nasampered-vid-suddi/>

244. Якубенко В. М. Принципи соціальної держави: стан і перспективи їх реалізації в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. К., 2005. 211 с.

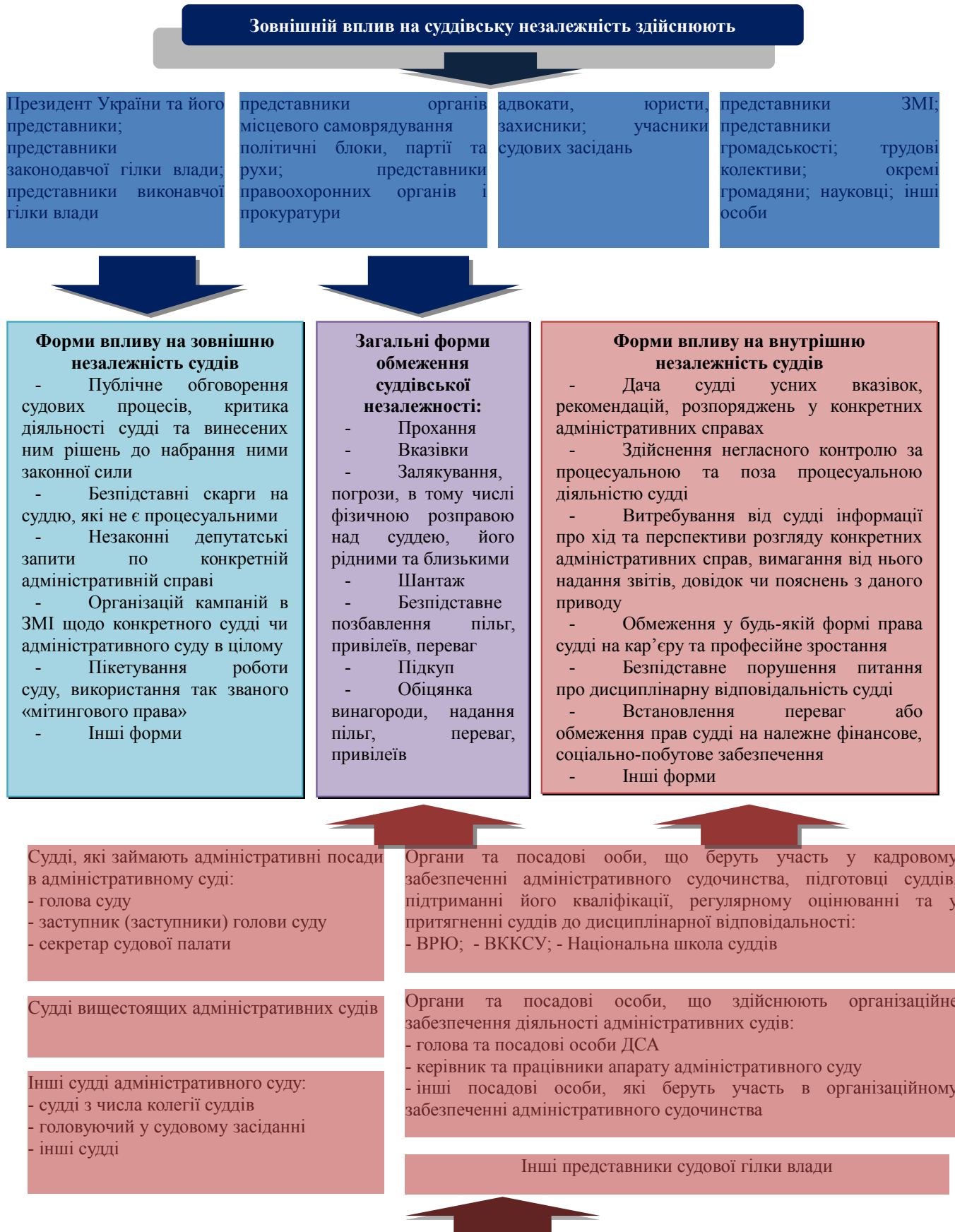
245. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Л., 2002. 168 с.

246. Ярматов А. Я. Гарантии депутатской деятельности. М.: Юридическая литература, 1978. 53 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

Суб'єкти та форми незаконного впливу на суддівську незалежність



Переваги та недоліки різних способів формування корпусу суддів адміністративних судів

Вибори суддів	
Переваги	Недоліки
пряма участь громадян при формуванні суддівського корпусу є найдемократичнішою формою делегування влади, що дозволяє в повній мірі реалізувати такі ключові засади принципу поділу влад: «жодна з гілок державної влади не формує іншу», «всі гілки державної влади в однаковій мірі виходять з верховної влади, що належить народу»	механізм обрання суддів безпосередньо народом у сучасних суспільно-політичних умовах може поставити їх у залежність від органів влади, які організують і проводять вибори, змусити суддів публічно дотримуватись певного політичного курсу або шукати фінансової підтримки, що є прямим посяганням на суддівську незалежність
отримання повноважень на здійснення правосуддя безпосередньо від народу, як єдиного джерела влади, а не опосередковано від парламенту та президента, дозволяє в повній мірі реалізувати природне право народу на формування суддівського корпусу, і, відповідно, сконструювати судову владу як елемент механізму захисту прав і свобод людини та громадянина, а не як систему державних органів	вибори, попри зовнішню демократичність, ще більше політизують посаду судді; перехід до такої системи може поступово перетворитись на чергове політичне шоу із передвиборними гаслами та обіцянками, що абсолютно не узгоджується із високим званням судді та тими функціями, що покладаються на судову гілку влади в цілому
відсторонення президента та парламенту від формування судової гілки влади суттєво зміцнює правове становище останньої, забезпечує її реальну самостійність і незалежність, гарантує об'єктивне та неупереджене вирішення всіх юридичних конфліктів, у тому числі скарг громадян на дії та рішення суб'єктів владних повноважень	виборність суддів може призвести до того, що політичні партії та представники великого бізнесу вкладатимуть значні фінансові ресурси у їх передвиборну кампанію, що призведе до існування значного прошарку так званих «кишенькових суддів», про незалежність яких при виконанні суддівських повноважень не може навіть йти мова
наділення суддів повноваженнями безпосередньо народом забезпечує живий зв'язок між ними, дозволяє сформувати судову владу з числа найкращих представників юридичної професії, яких народ знає і яким він довіряє; лише судді, які безпосередньо обрані народом, можуть сповна йому служити	обрання професійних суддів виборцями безумовно призведе до зниження рівня професіоналізму та компетентності суддів оскільки, з одного боку, громадяни оцінюватимуть передвиборні гасла кандидатів, а не їх професійні якості та здібності; з іншого боку, цілком ймовірно може виникнути ситуація безальтернативного вибору, коли обирається єдиний кандидат, незалежно від його професійного рівня
пряме волевиявлення народу при формуванні судової гілки влади дозволяє налагодити двосторонній зв'язок між суддями та громадянами, збільшує рівень довіри між ними, підвищує рівень їх правосвідомості та поваги до законності	участь народу у формуванні судового корпусу поставити питання кар'єри судді у залежність від рішень малокомпетентних у юридичному відношенні громадян, які при відкликанні судді з посади в переважній більшості випадків керуватимуться емоціями, а не результатами об'єктивного аналізу прийнятих ним рішень
на суддів, обраних народом, покладається тягар відповідальності перед виборцями, вони звітують перед ними і можуть бути ними відкликани з посади	процедура формування суддівського корпусу громадянами на основі загального рівного прямого виборчого права обумовлює розробку та впровадження досить громіздкої, затяжної та витратної процедури виборів суддів, яка серед іншого, має передбачати порядок висунення кандидатів, організацію проведення голосування, встановлення результатів виборів, а також порядок відкликання суддів; враховуючи постійний рух кадрів в судовій системі механізм виборів суддів може стати безперервним і фінансово невиправданим

Призначення суддів Президентом України	
Переваги	Недоліки
особливий правовий статус Президента України дозволяє йому забезпечувати баланс між різними гілками влади, не допускаючи надмірного втручання законодавчих і виконавчих органів в процес формування суддівського корпусу	на відміну від виборності, що передбачає участь громадян у формуванні судової гілки влади, призначуваність суддів Президентом України розглядається як прояв централізму, авторитарна форма заміщення посади
призначуваність суддів дозволяє мінімізувати вплив політичних чинників на процес формування суддівського корпусу, а також унеможливує виникнення залежності суддів від політичних партій та олігархічних кланів	призначуваність не гарантує формування суддівського корпусу виключно на засадах професіоналізму та компетентності, оскільки така процедура допускає вплив різних політичних сил, особистих симпатій, а також протекціонізм і корупцію
участь Президента у формуванні суддівського корпусу завжди обмежується призначенням на посаду і звільненням з посади; решта питань, у тому числі питання кар'єрного росту судді, відносяться до виключної компетенції судової гілки влади	на відміну від виборів суддів, що характеризуються публічністю, відкритістю, прозорістю, механізм призначення суддів Президентом України має закритий характер, а тому не дозволяє в повній мірі реалізувати механізми контролю та нагляду
на відміну від виборності, призначуваність суддів забезпечує значно вищий рівень професіоналізму та компетентності судової діяльності, оскільки на першому місці завжди стоїть рівень професійних якостей та здібностей кандидата	під час призначення суддів Президент України наділяється цілою низкою дискреційних повноважень, які не обмежуються лише перевіркою дотримання визначеної законом процедури кваліфікаційного відбору
характер судової діяльності передбачає достатньо тривалі строки перебування судді на посаді, що може бути забезпечено лише за умови їх призначуваності (виборності, у зв'язку із обов'язковою періодичністю проведення виборів, передбачає більш короткий строк перебування на посаді)	разом із правом призначати суддів на посади, Президент України наділяється також і правом на їх звільнення, що може бути використано ним як важіль незаконного впливу та тиску на суддів, які відмовляються виконувати політичні рішення чи відстоюють принципову позицію при вирішенні правового конфлікту
сама процедура призначення суддів, на відміну від їх обрання, є менш громіздкою, тривалою та витратною	участь Президента України в механізмі формування судової гілки влади становить особливу небезпеку для адміністративного судочинства оскільки, згідно ч. 4 ст. 18 КАСУ, адміністративним судам підсудні справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Президента України; суб'єкт, який потенційно може бути відповідачем в адміністративній справі, не може приймати остаточного рішення про призначення судді

Закону України
«Про внесення змін до Конституції України (щодо посилення гарантій
незалежності суддів)»

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести такі зміни до Конституції України:

1) Виключити із ч. 1 ст. 85 п. 27.

2) Доповнити ч. 1 ст. 106 новим пунктом 22-1 наступного змісту: «За поданням Вищої ради юстиції призначає на посади та звільняє з посад суддів судів загальної юрисдикції».

3) Ч. 2 та ч. 3 ст. 126 викласти в наступній редакції:

«Суддю не може бути без згоди Вищої ради юстиції затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом.

Судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду України».

4) Ч. 1 ст. 128 викласти в такій редакції:

«Судді судів загальної юрисдикції призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за поданням Вищої ради юстиції за результатами конкурсу, що проводиться Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, в порядку, встановленому законом».

5) Ч. 1 ст. 131 доповнити новими пунктами наступного змісту:

«4) ухвалює рішення про звільнення судді з посади;

5) надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою;

6) ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя;

7) ухвалює рішення про переведення судді з одного суду до іншого;

8) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України».

6) Ч. 2 та ч. 3 ст. 131 викласти в такій редакції:

«Вища рада юстиції складається з двадцяти одного члена, з яких десятих – обирає з'їзд суддів України з числа суддів, по два члени – призначає (обирає) Президент України, Верховна Рада України, з'їзд адвокатів України, всеукраїнська конференція прокурорів, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ з числа осіб, які мають досвід роботи в галузі права не менше п'яти років, бездоганну репутацію та суспільний авторитет. Порядок обрання (призначення) на посади членів Вищої ради юстиції визначається законом.

Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради юстиції за посадою».

7) Статтю 131 доповнити ч. 4 наступного змісту:

«Члени Вищої ради юстиції призначаються (обираються) на чотирирічний термін. Одна й та ж особа не може обіймати посаду члена Вищої ради юстиції два строки поспіль. Члени Вищої ради юстиції виконують свої повноваження на постійній основі».

Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності суддів»

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести такі зміни до Кодексу адміністративного судочинства України:

1) Ч. 1 ст. 7 доповнити п. 8 наступного змісту:

«8) незалежність суддів і підкорення їх тільки законові».

2) Перший розділ доповнити новою статтею ст. 14-1 наступного змісту:

«Стаття 14-1. Незалежність суддів і підкорення їх тільки законові.

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».

II. Внести такі зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення:

1) Доповнити главу 2 розділу II новою статтею 15-1 наступного змісту:

«Стаття 15-1. Відповідальність суддів за вчинення адміністративних правопорушень.

За порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарно-гігієнічних і санітарно-епідемічних правил і норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію судді несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. За інші адміністративні правопорушення до суддів застосовуються заходи дисциплінарного впливу згідно Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Такі заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, як адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей, документів, транспортних засобів, вилучення речей та документів можуть бути застосовані до судді лише на підставі судового рішення. Прийняття рішення про проведення заходів забезпечення провадження не може здійснюватися тим судом, в якому правопорушник обіймає чи обіймав посаду судді.

Суддя не може бути підданий приводу чи примусово доставлений до будь-якого органу чи установи, крім суду.

Справи про адміністративні правопорушення, вчинені суддями, підвідомчі виключно судам. Суд не може розглядати справи про адміністративні правопорушення, вчинені суддею, що в ньому працює (працював). У такому випадку рішення про підсудність справи приймається судом вищої інстанції.

До суддів не можуть застосовуватися такі адміністративні стягнення, як громадські роботи, виправні роботи та адміністративний арешт».

2) Ч. 3 ст. 30-1 викласти в такій редакції:

«Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років, суддям».

3) Ст. 31 доповнити ч. 2 наступного змісту:

«Виправні роботи не призначаються професійним суддям».

4) Ч. 2 ст. 32 викласти в такій редакції:

«Адміністративний арешт не може застосовуватись до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягли вісімнадцяти років, до інвалідів першої і другої груп, професійних суддів».

5) Статтю 221 доповнити другою частиною наступного змісту:

«Районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд не може розглядати справи про адміністративні правопорушення, вчиненні суддями чи службовими особами, що працюють (працювали) в апараті такого суду».

III. Внести зміни до Цивільного кодексу України:

1) Ч. 5 ст. 1176 доповнити новими абзацами наступного змісту:

«Шкода, завдана фізичній або юридичній особі внаслідок постановлення судом незаконного рішення в адміністративній справі, відшкодовується державою в повному обсязі в разі встановлення в діях судді (суддів), які вплинули на постановлення незаконного рішення, складу злочину, адміністративного чи дисциплінарного правопорушення на підставі відповідного рішення, що набрало законної сили.

Держава, відшкодувавши шкоду, завдану суддею (судом) має право зворотної вимоги за попереднім погодженням з Вищою радою юстиції тільки в разі встановлення в діях судді (суддів), які вплинули на постановлення

незаконного рішення, складу злочину, адміністративного чи дисциплінарного правопорушення на підставі відповідного рішення, що набрало законної сили».

IV. Внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»:

1) Ч. 4 ст. 48 викласти в такій редакції:

«4. Незалежність судді забезпечується:

1) особливий порядок обрання або призначення на посаду судді, звільнення судді з посади та переведення його до іншого суду;

2) встановлений законом порядок притягнення суддів до відповідальності та відсторонення від здійснення правосуддя;

3) недоторканність та імунітет суддів;

4) незмінюваність суддів;

5) встановлений законом порядок здійснення правосуддя;

6) таємниця ухвалення судового рішення та заборона її розголошення;

7) встановлення відповідальності за втручання у здійснення правосуддя, вплив на суддів у будь-який спосіб, неповагу до суду чи судді;

8) обов'язковість судових рішень і встановлення відповідальності за їх невиконання;

9) забезпечення державою особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту;

10) окремий порядок фінансування діяльності суддів;

11) законодавче закріплення належного рівня матеріального, соціального, організаційного забезпечення діяльності суддів, їх правового і соціального захисту;

12) функціонування органів суддівського самоврядування;

13) право судді на відставку».

2) Ч. 2 ст. 49 доповнити новим абзацом наступного змісту:

«До судді не можуть бути застосовані такі заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, як особистий

огляд, огляд речей, документів, транспортних засобів, вилучення речей та документів, крім випадків, встановлених законом».

3) другий абзац ч. 1 ст. 74 доповнити новим реченням наступного змісту:

«Тривалість такої перевірки не може перевищувати 10 днів, а її результати в обов'язковому порядку надсилаються Президенту України».

4) Ст. 74 доповнити ч. 3 наступного змісту:

«3. Указ Президента України про призначення на посаду судді є остаточним, не має зворотної сили і не може бути скасований».

5) Другий абзац ч. 1 ст. 97 доповнити новими реченнями наступного змісту:

«За вчинення адміністративного правопорушення до суддів застосовуються дисциплінарні стягнення, передбачені пунктами 1-3 частини першої цієї статті. Дисциплінарні стягнення, передбачені пунктами 4-6 частини першої цієї статті, застосовуються лише у випадку вчинення суддею адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також якщо вчинення адміністративного правопорушення супроводжувалось діями, що порочать звання судді або підривають авторитет правосуддя».

6) Ст. 97 доповнити новою частиною наступного змісту:

«4. Положення абзацу 3 та абзацу 4 ч. 1, а також пункту 2 частини 2 цієї статті не поширюються на випадки притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення (крім випадків вчинення суддею адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також якщо вчинення адміністративного правопорушення супроводжувалось діями, що порочать звання судді або підривають авторитет правосуддя).

Анкета вивчення думки суддів адміністративних судів та фахівців у галузі права з питань підвищення ефективності реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві

Шановні респонденти!

Просимо Вас взяти участь у соціологічному опитуванні, що проводиться з метою вироблення рекомендацій з питань підвищення ефективності реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві.

Анкета анонімна. Ваше прізвище ніде не фіксується. Отримані результати будуть використовуватися в узагальненому вигляді лише з науковою метою.

Для заповнення анкети необхідно прочитати питання та запропоновані варіанти відповідей, вибрати ті з них, що найбільш повно відповідають Вашій думці та поставити відмітку у клітинці біля їх порядкового номера або запропонувати власний варіант.

Ваша допомога буде більш вагомюю, якщо Ви намагатиметесь об'єктивно відповідати на поставлені запитання.

1. На Вашу думку, які з перерахованих нижче суб'єктів (що не входять до судової гілки влади) чинять найбільш суттєвий незаконний тиск і вплив на суддів адміністративних судів?

- † 1) Президент України та його представники;
- † 2) Представники законодавчої гілки влади;
- † 3) Представники виконавчої гілки влади;
- † 4) Представники органів місцевого самоврядування;
- † 5) Політичні блоки, партії та рухи;
- † 6) Представники правоохоронних органів і прокуратури;
- † 7) Представники ЗМІ;
- † 8) Адвокати, юристи, захисники;
- † 9) Представники громадськості;
- † 10) Трудові колективи;
- † 11) Окремі громадяни;
- † 12) Учасники судових засідань;
- † 13) Науковці;
- † 14) Інші

особи

2. Які форми обмеження суддівської незалежності зазвичай використовують зазначені вище суб'єкти?

- 1) Прохання;
- 2) Вказівки;

- 3) Вимоги;
- 4) Залякування, погрози, в тому числі фізичною розправою над суддею, його рідними та близькими;
- 5) Шантаж;
- 6) Безпідставне позбавлення пільг, привілеїв, переваг;
- 7) Підкуп;
- 8) Обіцянка винагороди, надання пільг, переваг, привілеїв;
- 9) Публічне обговорення судових процесів, критика діяльності судді та винесених ним рішень до набрання ними законної сили;
- 10) Безпідставні скарги на суддю, які не є процесуальними;
- 11) Незаконні депутатські запити по конкретній адміністративній справі;
- 12) Організація кампаній в ЗМІ щодо конкретного судді чи адміністративного суду в цілому;
- 13) Пікетування роботи суду, використання так званого «мітингового права»;
- 14) Інше _____.

3. Від яких представників судової гілки влади, на Вашу думку, на сьогодні виходить внутрішня загроза суддівській незалежності?

- 1) Судді, які займають адміністративні посади в адміністративному суді:
 - А) голова суду;
 - Б) заступник (заступники) голови суду;
 - В) секретар судової палати;
- 2) Судді вищестоящих адміністративних судів;
- 3) Інші судді адміністративного суду:
 - А) судді з числа колегії суддів;
 - Б) головуючий у судовому засіданні;
 - В) інші судді;
- 4) Органи та посадові особи, що беруть участь у кадровому забезпеченні адміністративного судочинства, підготовці суддів, підтриманні його кваліфікації, регулярному оцінюванні та у притягненні суддів до дисциплінарної відповідальності:
 - А) Вища рада юстиції;
 - Б) Вища кваліфікаційна комісія суддів;
 - В) Національна школа суддів;
- 5) Органи та посадові особи, що здійснюють організаційне забезпечення діяльності адміністративних судів:
 - А) голова та посадові особи Державної судової адміністрації;
 - Б) керівник та працівники апарату адміністративного суду;
 - В) інші посадові особи, які беруть участь в організаційному забезпеченні адміністративного судочинства;
- 6) Інші представники судової гілки влади _____.

4. Які форми обмеження суддівської незалежності зазвичай використовують зазначені вище суб'єкти?

- 1) Прохання;
- 2) Вимоги;
- 3) Залякування, погрози, в тому числі фізичною розправою над суддею, його рідними та близькими;
- 4) Шантаж;
- 5) Безпідставне позбавлення пільг, привілеїв, переваг;
- 6) Підкуп;
- 7) Обіцянка винагороди, надання пільг, переваг, привілеїв;
- 8) Дача судді усних вказівок, рекомендацій, розпоряджень у конкретних адміністративних справах;
- 9) Здійснення негласного контролю за процесуальною та поза процесуальною діяльністю судді;
- 10) Витребування від судді інформації про хід та перспективи розгляду конкретних адміністративних справ, вимагання від нього надання звітів, довідок чи пояснень з даного приводу;
- 11) Обмеження у будь-якій формі права судді на кар'єру та професійне зростання;
- 12) Безпідставне порушення питання про дисциплінарну відповідальність судді;
- 13) Встановлення переваг або обмеження прав судді на належне фінансове, соціально-побутове забезпечення;
- 14) Інше _____.

5. Як Ви можете оцінити вплив нового Закону України «Про судоустрій й статус суддів» на забезпечення незалежності суддів адміністративних судів?

- † 1) Положення нового Закону суттєво не позначились на рівні незалежності суддів адміністративних судів, оскільки вони практично дослівно відтворюють норми раніше діючих нормативно-правових актів у цій сфері;
- † 2) Положення нового Закону негативно вплинули на забезпечення незалежності суддів адміністративних судів, оскільки вони суттєво обмежують дію гарантій суддівської незалежності, які були закріплені в раніше діючих нормативно-правових актах;
- † 3) Положення нового Закону суттєво розширюють та зміцнюють гарантії суддівської незалежності, а також забезпечують належні умови для повноцінного функціонування новостворених адміністративних судів.

6. Що з перерахованого нижче, на Вашу думку, слід віднести до найбільш відчутних позитивних здобутків нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів»?

- † 1) Зміцнення гарантій реалізації громадянами права на судовий захист своїх прав і законних інтересів;

- † 2) Структурна перебудова судової системи;
 - † 3) Удосконалення організаційних засад системи судів загальної юрисдикції;
 - † 4) Зміцнення адміністративно-правового статусу суддів;
 - † 5) Суттєве розширення та зміцнення гарантій незалежності суддів;
 - † 6) Удосконалення кадрового забезпечення суддів;
 - † 7) Підвищення вимог до кваліфікаційного рівня суддів;
 - † 8) Зміцнення законності в діяльності суддів та удосконалення порядку притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності;
 - † 9) Удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів суддівського самоврядування;
 - † 10) Підвищення рівня організаційного, фінансового, соціального, матеріально-технічного, ресурсного та іншого забезпечення діяльності суддів;
 - † 11) Інше
-

7. Які нововведення Закону України «Про судоустрій і статус суддів», на Вашу думку, найбільш позитивно позначились на рівні незалежності суддів саме адміністративних судів?

- † 1) Зміцнення процесуальних гарантій незалежності суддів адміністративних судів;
- † 2) Запровадження принципу конкурсного відбору суддів;
- † 3) Посилення вимог до професійного рівня суддів адміністративних судів, їх особистих і моральних якостей;
- † 4) Удосконалення процедури першого призначення на посаду судді адміністративного суду;
- † 5) Обмеження участі Президента, органів законодавчої та виконавчої гілок влади в процесі призначення та обрання суддів на посади;
- † 6) Удосконалення підстав і порядку звільнення суддів з посади;
- † 7) Посилення гарантій незалежності суддів під час притягнення їх до дисциплінарної та інших видів відповідальності;
- † 8) Обмеження повноважень суддів, які займають адміністративні посади в адміністративних судах;
- † 9) Оптимізація системи та структури, а також посилення ролі органів суддівського самоврядування в забезпеченні функціонування адміністративних судів;
- † 10) Перегляд принципів та основних підходів до визначення розмірів суддівської винагороди за виконання суддями своїх професійних обов'язків;
- † 11) Удосконалення адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації, зменшення рівня її залежності від органів виконавчої влади;

- † 12) Суттєве розширення механізмів протидії корупції в судовій системі;
- † 13) Інше _____.

8. Як Ви можете оцінити відсутність в КАСУ норми, безпосередньо присвяченої гарантіям незалежності суддів адміністративних судів під час розгляду та вирішення адміністративних справ?

–† 1) Відсутність в КАСУ згадки про гарантії суддівської незалежності жодним чином не позначається на забезпеченні незалежності суддів адміністративних судів;

–† 2) КАСУ не доцільно переобтяжувати окремою нормою, яка безпосередньо присвячена забезпеченню незалежності суддів адміністративних судів, оскільки дане питання вичерпно регулюється іншими законодавчими актами;

–† 3) Відсутність згадки про гарантії незалежності суддів в КАСУ не дозволяє забезпечити абсолютну незалежність суддів адміністративних судів на практиці;

–† 4) Інше _____.

9. Як Ви можете оцінити визначені в Законі України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» порядок і процедуру проведення люстрації в судовій системі?

–† 1) Більшість положень Закону має декларативний характер, а тому його реалізація на практиці не принесе більш-менш відчутних результатів;

–† 2) Реалізація на практиці запропонованого в Законі механізму проведення люстраційної перевірки суддів суттєво підвищить авторитет судової гілки влади, допоможе відновити довіру громадян до адміністративних судів, забезпечить проведення системного очищення суддівського корпусу від суддів, які порушують присягу та скомпрометували себе;

–† 3) Цілий ряд положень Закону суперечать Конституції, не узгоджуються з чинним законодавством, не враховують відповідних міжнародних стандартів у сфері правосуддя, а тому можуть негативно вплинути на незалежність суддів адміністративних судів і судової гілки влади в цілому;

–† 4) Інше _____.

10. На Вашу думку, чи доцільно доповнювати систему гарантій незалежності суддів, що закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», такою гарантією, як «особливий порядок переведення судді до іншого суду»?

–† 1) Так, оскільки на сьогодні таке дисциплінарне стягнення, як переведення судді до іншого суду, досить часто застосовується не як засіб

дисциплінарної відповідальності суддів, а як спосіб незаконного впливу і тиску на них;

–† 2) Ні, оскільки закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» система гарантій незалежності суддів має вичерпний характер;

–† 3) Законодавче закріплення такої гарантії, як «особливий порядок переведення судді до іншого суду» суттєво не вплине на реальний рівень незалежності суддів адміністративних судів;

–† 4) Інше _____.

11. На Вашу думку, чи доцільно доповнювати систему гарантій незалежності суддів, що закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», такою гарантією, як «встановлений законом порядок відсторонення судді від здійснення правосуддя»?

–† 1) Так, оскільки на достатньому процесуальному рівні врегульовані порядок і підстави для відсторонення судді від здійснення правосуддя лише у зв'язку з притягненням його до кримінальної відповідальності;

–† 2) Ні, оскільки закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» система гарантій незалежності суддів має вичерпний характер;

–† 3) Законодавче закріплення такої гарантії, як «встановлений законом порядок відсторонення судді від здійснення правосуддя» суттєво не вплине на реальний рівень незалежності суддів адміністративних судів;

–† 4) Інше _____.

12. На Вашу думку, чи доцільно доповнювати систему гарантій незалежності суддів, що закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», такою гарантією, як «обов'язковість судових рішень і встановлення відповідальності за їх невиконання»?

–† 1) Так, оскільки ігнорування прийнятих судових рішень та зволікання при їх виконанні негативно позначаються на якості адміністративного судочинства, підриваючи авторитет всієї судової гілки влади;

–† 2) Ні, оскільки закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» система гарантій незалежності суддів має вичерпний характер;

–† 3) Законодавче закріплення такої гарантії, як «обов'язковість судових рішень і встановлення відповідальності за їх невиконання» суттєво не вплине на реальний рівень незалежності суддів адміністративних судів;

–† 4) Інше _____.

13. На Вашу думку, чи впливає законодавчо визначений порядок формування судового корпусу на рівень незалежності суддів адміністративних судів?

–† 1) Законодавчо визначений порядок формування судового корпусу жодним чином не впливає на рівень незалежності суддів адміністративних судів,

оскільки всі питання, пов'язані з формуванням суддівського корпусу відносять виключно до сфери внутрішньої організаційної діяльності суду;

–† 2) Законодавчо визначений порядок формування судового корпусу лише опосередковано впливає на рівень незалежності суддів адміністративних судів, оскільки законодавча та виконавча гілка влади мають обмежені повноваження при вирішенні питань добору, призначення та звільнення суддів;

–† 3) Законодавчо визначений порядок формування судового корпусу є однією з ключових гарантій забезпечення незалежності суддів адміністративних судів, оскільки на сьогодні законодавча та виконавча гілки влади наділені значним обсягом повноважень при вирішенні кадрових питань;

–† 4) Інше _____.

14. Чи підтримуєте Ви ідею переходу до системи виборності суддів безпосередньо населенням?

–† 1) Так, оскільки така модель формування суддівського корпусу суттєво зміцнить правове становище судової гілки влади, забезпечить її реальну самостійність і незалежність, а також гарантуватиме об'єктивне та неупереджене вирішення суддями всіх юридичних конфліктів, у тому числі скарг громадян на дії та рішення суб'єктів владних повноважень.

До переваг такої моделі можна віднести:

–† а) пряма участь громадян при формуванні суддівського корпусу є найдемократичнішою формою делегування влади, що дозволяє в повній мірі реалізувати такі ключові засади принципу поділу влад: «жодна з гілок державної влади не формує іншу», «всі гілки державної влади в однаковій мірі виходять з верховної влади, що належить народу»;

–† б) отримання повноважень на здійснення правосуддя безпосередньо від народу, як єдиного джерела влади, а не опосередковано від парламенту та президента, дозволяє в повній мірі реалізувати природне право народу на формування суддівського корпусу, і, відповідно, сконструювати судову владу як елемент механізму захисту прав і свобод людини та громадянина, а не як систему державних органів;

–† в) відсторонення президента та парламенту від формування судової гілки влади суттєво зміцнює правове становище останньої, забезпечує її реальну самостійність і незалежність, гарантує об'єктивне та неупереджене вирішення всіх юридичних конфліктів, у тому числі скарг громадян на дії та рішення суб'єктів владних повноважень;

–† г) наділення суддів повноваженнями безпосередньо народом забезпечує живий зв'язок між ними, дозволяє сформувати судову владу з числа найкращих представників юридичної професії, яких народ знає і яким він довіряє; лише судді, які безпосередньо обрані народом, можуть сповна йому служити;

–† д) пряме волевиявлення народу при формуванні судової гілки влади дозволяє налагодити двосторонній зв'язок між суддями та громадянами,

збільшує рівень довіри між ними, підвищує рівень їх правосвідомості та поваги до законності;

–† е) на суддів, обраних народом, покладається тягар відповідальності перед виборцями, вони звітують перед ними і можуть бути ними відкликані з посади;

–† є) інше _____.

–† 2) Ні, оскільки така модель формування судового корпусу не забезпечить реальну незалежність суддів від інших гілок влади, а її впровадження перетворить обрання суддів на політичну боротьбу й знизить рівень довіри до них з боку громадськості.

До недоліків такої моделі можна віднести:

–† а) механізм обрання суддів безпосередньо народом у сучасних суспільно-політичних умовах може поставити їх у залежність від органів влади, які організують і проводять вибори, змусити суддів публічно дотримуватись певного політичного курсу або шукати фінансової підтримки, що є прямим посяганням на суддівську незалежність;

–† б) вибори, попри зовнішню демократичність, ще більше політизують посаду судді. Перехід до такої системи може поступово перетворитись на чергове політичне шоу із передвиборними гаслами та обіцянками, що абсолютно не узгоджується із високим званням судді та тими функціями, що покладаються на судову гілку влади в цілому;

–† в) виборність суддів може призвести до того, що політичні партії та представники великого бізнесу вкладатимуть значні фінансові ресурси у їх передвиборну кампанію, що призведе до існування значного прошарку так званих «кишенькових суддів», про незалежність яких при виконанні суддівських повноважень не може навіть йти мова;

–† г) обрання професійних суддів виборцями безумовно призведе до зниження рівня професіоналізму та компетентності суддів оскільки, з одного боку, громадяни оцінюватимуть передвиборні гасла кандидатів, а не їх професійні якості та здібності; з іншого боку, цілком ймовірно може виникнути ситуація безальтернативного вибору, коли обирається єдиний кандидат, незалежно від його професійного рівня;

–† д) участь народу у формуванні судового корпусу поставить питання кар'єри судді у залежність від рішень малокомпетентних у юридичному відношенні громадян, які при відкликанні судді з посади в переважній більшості випадків керуватимуться емоціями, а не результатами об'єктивного аналізу прийнятих ним рішень;

–† е) процедура формування суддівського корпусу громадянами на основі загального рівного прямого виборчого права обумовлює розробку та впровадження досить громіздкої, затяжної та витратної процедури виборів суддів, яка серед іншого, має передбачати порядок висунення кандидатів, організацію проведення голосування, встановлення результатів виборів, а також порядок відкликання суддів. Враховуючи постійний рух кадрів в судовій системі механізм виборів суддів може стати безперервним і фінансово невиправданим;

–† є) інше _____.

–† 3) Від впровадження такої моделі формування суддівського корпусу суттєві зміни в системі гарантій незалежності суддів адміністративних судів не відбудуться;

–† 4) Інше _____.

15. Чи підтримуєте Ви ідею впровадження в національну правову систему процедури призначення суддів Президентом України?

–† 1) Так, оскільки така модель формування суддівського корпусу є найбільш оптимальною, дозволить в повній мірі забезпечити незалежність суддів, а також уникнути впливу на них з боку інших гілок влади.

До переваг такої моделі можна віднести:

–† а) особливий правовий статус Президента України дозволяє йому забезпечувати баланс між різними гілками влади, не допускаючи надмірного втручання законодавчих і виконавчих органів в процес формування суддівського корпусу;

–† б) призначуваність суддів дозволяє мінімізувати вплив політичних чинників на процес формування суддівського корпусу, а також унеможливує виникнення залежності суддів від політичних партій та олігархічних кланів;

–† в) участь Президента у формуванні суддівського корпусу завжди обмежується призначенням на посаду і звільненням з посади; решта питань, у тому числі питання кар'єрного росту судді, відносяться до виключної компетенції судової гілки влади;

–† г) на відміну від виборності, призначуваність суддів забезпечує значно вищий рівень професіоналізму та компетентності судової діяльності, оскільки на першому місці завжди стоїть рівень професійних якостей та здібностей кандидата;

–† д) характер судової діяльності передбачає достатньо тривалі строки перебування судді на посаді, що може бути забезпечено лише за умови їх призначуваності (виборність, у зв'язку із обов'язковою періодичністю проведення виборів, передбачає більш короткий строк перебування на посаді);

–† е) сама процедура призначення суддів, на відміну від їх обрання, є менш громіздкою, тривалою та витратною;

–† є) інше _____.

–† 2) Ні, оскільки така модель формування судового корпусу не забезпечить реальну незалежність суддів від інших гілок влади, а її впровадження перетворить обрання суддів на політичну боротьбу й знизить рівень довіри до них з боку громадськості.

До недоліків такої моделі можна віднести:

–† а) на відміну від виборності, що передбачає участь громадян у формуванні судової гілки влади, призначуваність суддів Президентом України розглядається як прояв централізму, авторитарна форма заміщення посади;

–† б) призначуваність не гарантує формування суддівського корпусу виключно на засадах професіоналізму та компетентності, оскільки така процедура допускає вплив різних політичних сил, особистих симпатій, а також протекціонізм і корупцію;

–† в) на відміну від виборів суддів, що характеризуються публічністю, відкритістю, прозорістю, механізм призначення суддів Президентом України має закритий характер, а тому не дозволяє в повній мірі реалізувати механізми контролю та нагляду;

–† г) під час призначення суддів Президент України наділяється цілою низкою дискреційних повноважень, які не обмежуються лише перевіркою дотримання визначеної законом процедури кваліфікаційного відбору;

–† д) разом із правом призначати суддів на посади, Президент України наділяється також і правом на їх звільнення, що може бути використано ним як важіль незаконного впливу та тиску на суддів, які відмовляються виконувати політичні рішення чи відстоюють принципову позицію при вирішенні правового конфлікту;

–† е) участь Президента України в механізмі формування судової гілки влади становить особливу небезпеку для адміністративного судочинства оскільки, згідно ч. 4 ст. 18 КАСУ, адміністративним судам підсудні справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Президента України; суб'єкт, який потенційно може бути відповідачем в адміністративній справі, не може приймати остаточного рішення про призначення судді;

–† є) інше _____.

–† 3) Від впровадження такої моделі формування суддівського корпусу суттєві зміни в системі гарантій незалежності суддів адміністративних судів не відбудуться;

–† 4) Інше _____.

16. На Вашу думку, який механізм добору суддів адміністративних судів у повній мірі гарантуватиме реалізацію всіх гарантій їх незалежності?

–† 1) Вибори суддів громадянами на основі загального прямого рівного виборчого права шляхом голосування на чергових виборах народних депутатів;

–† 2) Вибори суддів Верховною Радою України;

–† 3) Призначення суддів Президентом України;

–† 4) Перше призначення суддів Президентом України і їх подальше безстрокове обрання народом;

–† 5) Перше призначення суддів Президентом України і їх подальше безстрокове обрання Верховною Радою України;

–† 6) Призначення суддів Верховною Радою України із числа кандидатів, які пройшли конкурсний відбір ВККСУ і були затверджені Вищою радою юстиції;

–† 7) Призначення суддів Президентом України із числа кандидатів, які пройшли конкурсний відбір ВККСУ і були затверджені Вищою радою юстиції;

–† 8) Обрання суддів народом із числа кандидатів, які пройшли конкурсний відбір ВККСУ і були затверджені Вищою радою юстиції;

–† 9) Інше _____.

17. На Вашу думку, які заходи необхідно вжити з метою удосконалення механізму добору суддів адміністративних судів?

–† 1) На конституційному рівні необхідно чітко прописати механізм добору суддів, який має передбачати обов'язкове проведення конкурсу на зайняття посади судді ВККСУ, затвердження його результатів стосовно конкретних кандидатів і внесення відповідного подання ВРЮ, ухвалення указу про призначення судді Президентом України;

–† 2) Обмежити коло дискреційних повноважень Президента України щодо формування суддівського корпусу, які мають зводитись лише до проведенням формальної перевірки дотримання визначеної законом процедури кваліфікаційного відбору кандидатів на посаду судді і ухвалення відповідного указу про призначення судді;

–† 3) В законодавчому порядку необхідно чітко прописати строк і порядок прийняття Президентом України рішення про призначення на посаду судді тих кандидатів, які успішно пройшли процедуру кваліфікаційного відбору;

–† 4) Обмежити право Президента України на звільнення з посади суддів, яке має зводитись до ухвалення рішення про звільнення лише тих суддів, щодо яких ВРЮ було винесено відповідне подання;

–† 5) В Конституції України необхідно закріпити вичерпний і максимально формалізований перелік вимог, які висуваються до кандидатів на посаду судді, а в спеціальному законі прописати чіткі межі зазначених вимог та критерії їх визначення, які не допускають надмірного оціночного трактування та дискреції;

–† 6) Законодавчо закріпити положення, згідно якого указ Президента України про призначення на посаду судді є остаточним, не має зворотної сили і не може бути скасований;

–† 7) Переглянути склад, повноваження і правовий статус ВККСУ з метою консолідації всіх процедур, пов'язаних із доббором суддів, їх кар'єрою і звільненням в єдиному органі;

–† 8) Переглянути правовий статус, повноваження, порядок формування і склад ВРЮ з метою приведення його у відповідність із міжнародними стандартами;

–† 9) Інше _____.

18. На Вашу думку, яких заходів необхідно вжити з метою зміцнення гарантій незмінюваності суддів адміністративних судів?

–† 1) Запровадити модель строкового обрання (призначення) суддів, згідно якої судді обіймають посаду судді протягом чітко визначеного строку;

- † 2) Скоротити існуючий на сьогодні 5-річний строк першого призначення на посаду судді;
- † 3) Законодавчо закріпити модель, що передбачає автоматичне набуття статусу судді безстроково після відпрацювання новопризначеним суддею певного іспитового терміну;
- † 4) Відмовитись від першого строкового призначення суддів та перейти до їх безстрокового обрання (призначення);
- † 5) Інше _____.

19. На Вашу думку, яких заходів необхідно вжити з метою удосконалення системи гарантій недоторканості суддів адміністративних судів під час притягнення їх до кримінальної відповідальності?

- † 1) Позбавити ВРУ повноважень щодо надання згоди на затримання або утримування судді під вартою чи арештом, віднісши його до компетенції ВРЮ;
- † 2) В чинному законодавстві чітко прописати підстави, за наявності яких ВРЮ може позбавити суддю імунітету від кримінального переслідування;
- † 3) Необхідно скоротити закріплені на сьогодні в Конституції України межі загальної недоторканості суддів, обмеживши її рамками виключно функціонального імунітету;
- † 4) Необхідно розширити закріплені на сьогодні в Конституції України межі загальної недоторканості суддів;
- † 5) Доцільно скасувати всі гарантії недоторканості суддів адміністративних судів під час притягнення їх до кримінальної відповідальності, окрім тих, що стосуються безпосереднього виконання суддівських повноважень;
- † 6) Інше _____.

20. На Вашу думку, яких заходів необхідно вжити з метою удосконалення системи гарантій недоторканості суддів адміністративних судів під час притягнення їх до адміністративної відповідальності?

- † 1) Доцільно скасувати всі гарантії недоторканості суддів адміністративних судів під час притягнення їх до адміністративної відповідальності як об'єктивно невиправданий привілей;
- † 2) Необхідно максимально розширити гарантії недоторканості суддів, зокрема, шляхом встановлення для них абсолютного імунітету від адміністративної відповідальності;
- † 3) Доцільно законодавчо закріпити положення, згідно якого за вчинення будь-якого адміністративного правопорушення суддя притягується до дисциплінарної, а не до адміністративної відповідальності;
- † 4) Для суддів доцільно передбачити часткову трансформацію адміністративної відповідальності у дисциплінарну;
- † 5) Законодавчо закріпити положення, згідно якого за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, до суддів застосовуються виключно заходи дисциплінарного впливу;

–† 6) На законодавчому рівні необхідно гарантувати суддям імунітет від застосування деяких заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення;

–† 7) Необхідно поширити межі суддівського імунітету на деякі адміністративні стягнення;

–† 8) У чинному законодавстві необхідно передбачити деякі винятки із загальної процедури адміністративно-деліктного провадження;

–† 9) Законодавчо закріпити положення, згідно якого справи про всі адміністративні правопорушення, вчинені суддями, розглядаються виключно в судовому порядку;

–† 10) Інше _____.

21. На Вашу думку, яких заходів необхідно вжити з метою удосконалення інституту цивільної відповідальності суддів?

–† 1) Доцільно повністю скасувати імунітет суддів від цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану ухваленням неправосудного рішення;

–† 2) Необхідно максимально розширити імунітет суддів від цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану ухваленням неправосудного рішення в адміністративних справах;

–† 3) Доцільно законодавчо закріпити положення, згідно якого шкода, завдана внаслідок постановлення судом незаконного рішення в адміністративних справах має бути відшкодована державою у випадку встановлення в діях судді (суддів) складу злочину, адміністративного чи дисциплінарного правопорушення;

–† 4) Необхідно обмежити суддівський імунітет від цивільно-правової відповідальності шляхом законодавчого закріплення права держави в деяких випадках пред'являти регресні вимоги до тих суддів, з вини яких було винесено неправосудне рішення;

–† 5) Інше _____.

22. На Вашу думку, які недоліки та прогалини чинного законодавства негативно впливають на забезпечення незалежності суддів адміністративних судів?

23. На Вашу думку, які заходи необхідно вжити з метою підвищення ефективності гарантій реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві?

ДЯКУЄМО ЗА ДОПОМОГУ ТА СПІВПРАЦЮ

ЗВЕДЕНІ ДАНІ

результатів соціологічного опитування суддів адміністративних судів та фахівців у галузі права з питань підвищення ефективності реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві, проведеного в рамках дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правові засади реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві».

Всього опитано 100 суддів адміністративних судів і 300 фахівців у галузі права

№ з/п	Питання	Судді адміністративних судів		Фахівці у галузі права	
		Кількість осіб	Питома вага у %	Кількість осіб	Питома вага у %
1	На Вашу думку, які з перерахованих нижче суб'єктів (що не входять до судової гілки влади) чинять найбільш суттєвий незаконний тиск і вплив на суддів адміністративних судів?				
	Президент України та його представники	9	9	21	7
	Представники законодавчої гілки влади	21	21	57	19
	Представники виконавчої гілки влади	30	30	75	25
	Представники органів місцевого самоврядування	28	28	99	33
	Політичні блоки, партії та рухи	37	37	105	35
	Представники правоохоронних органів і прокуратури	42	42	108	36
	Представники ЗМІ	44	44	138	46
	Адвокати, юристи, захисники	34	34	78	26
	Представники громадськості	21	21	51	17
	Трудові колективи	6	6	12	4
	Окремі громадяни	30	30	75	25
	Учасники судових засідань	47	47	147	49
	Науковці	1	1	3	1
	Інші особи	22	22	51	17
2	Які форми обмеження суддівської незалежності зазвичай використовують зазначені вище суб'єкти?				
	Прохання	35	35	57	19
	Вказівки	61	61	150	50
	Вимоги	45	45	87	29
	Залякування, погрози, в тому числі фізичною розправою над суддею, його	31	31	123	41

	рідними та близькими				
	Шантаж	24	24	108	36
	Безпідставне позбавлення пільг, привілеїв, переваг	42	42	111	37
	Підкуп	30	30	234	78
	Обіцянка винагороди, надання пільг, переваг, привілеїв	24	24	198	66
	Публічне обговорення судових процесів, критика діяльності судді та винесених ним рішень до набрання ними законної сили	42	42	144	48
	Безпідставні скарги на суддю, які не є процесуальними	21	21	117	39
	Незаконні депутатські запити по конкретній адміністративній справі	11	11	18	6
	Організація кампаній в ЗМІ щодо конкретного судді чи адміністративного суду в цілому	19	19	78	26
	Пікетування роботи суду, використання так званого «мітингового права»	45	45	150	50
	Інше	24	24	60	20
3	Від яких представників судової гілки влади, на Вашу думку, на сьогодні виходить внутрішня загроза суддівській незалежності?				
	Судді, які займають адміністративні посади в адміністративному суді:				
	А) голова суду	71	71	246	82
	Б) заступник (заступники) голови суду	36	36	183	61
	В) секретар судової палати	38	38	168	56
	Судді вищестоящих адміністративних судів	48	48	123	41
	Інші судді адміністративного суду:				
	А) судді з числа колегії суддів	42	42	153	51
	Б) головуєчий у судовому засіданні	66	66	219	73
	В) інші судді	35	35	114	38
	Органи та посадові особи, що беруть участь у кадровому забезпеченні адміністративного судочинства, підготовці суддів, підтриманні його кваліфікації, регулярному оцінюванні та у притягненні суддів до дисциплінарної відповідальності:				
	А) Вища рада юстиції	5	5	39	13
	Б) Вища кваліфікаційна комісія суддів	5	5	42	14
	В) Національна школа суддів	3	3	27	9
	Органи та посадові особи, що здійснюють організаційне забезпечення діяльності адміністративних судів:				

	А) голова та посадові особи Державної судової адміністрації	29	29	96	32
	Б) керівник та працівники апарату адміністративного суду	16	16	63	21
	В) інші посадові особи, які беруть участь в організаційному забезпеченні адміністративного судочинства	13	13	45	15
	Інші представники судової гілки влади	8	8	42	14
4	Які форми обмеження суддівської незалежності зазвичай використовують зазначені вище суб'єкти?				
	Прохання	61	61	165	55
	Вимоги	51	51	210	70
	Залякування, погрози, в тому числі фізичною розправою над суддею, його рідними та близькими	17	17	99	33
	Шантаж	30	30	117	39
	Безпідставне позбавлення пільг, привілеїв, переваг	42	42	168	56
	Підкуп	28	28	213	71
	Обіцянка винагороди, надання пільг, переваг, привілеїв	30	30	222	74
	Дача судді усних вказівок, рекомендацій, розпоряджень у конкретних адміністративних справах	79	79	258	86
	Здійснення негласного контролю за процесуальною та поза процесуальною діяльністю судді	49	49	132	44
	Витребування від судді інформації про хід та перспективи розгляду конкретних адміністративних справ, вимагання від нього надання звітів, довідок чи пояснень з даного приводу	50	50	177	59
	Обмеження у будь-якій формі права судді на кар'єру та професійне зростання	37	37	123	41
	Безпідставне порушення питання про дисциплінарну відповідальність судді	22	22	105	35
	Встановлення переваг або обмеження прав судді на належне фінансове, соціально-побутове забезпечення	27	27	171	57
	Інше	9	9	42	14
5	Як Ви можете оцінити вплив нового Закону України «Про судоустрій й статус суддів» на забезпечення незалежності суддів адміністративних судів?				
	Положення нового Закону суттєво не	9	9	24	8

	позначились на рівні незалежності суддів адміністративних судів, оскільки вони практично дослівно відтворюють норми раніше діючих нормативно-правових актів у цій сфері				
	Положення нового Закону негативно вплинули на забезпечення незалежності суддів адміністративних судів, оскільки вони суттєво обмежують дію гарантій суддівської незалежності, які були закріплені в раніше діючих нормативно-правових актах	11	11	54	18
	Положення нового Закону суттєво розширюють та зміцнюють гарантії суддівської незалежності, а також забезпечують належні умови для повноцінного функціонування новостворених адміністративних судів	78	78	213	71
	Інше	2	2	9	3
6	Що з перерахованого нижче, на Вашу думку, слід віднести до найбільш відчутних позитивних здобутків нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів»?				
	Зміцнення гарантій реалізації громадянами права на судовий захист своїх прав і законних інтересів	44	44	111	37
	Структурна перебудова судової системи	27	27	78	26
	Удосконалення організаційних засад системи судів загальної юрисдикції	21	21	96	32
	Зміцнення адміністративно-правового статусу суддів	33	33	117	39
	Суттєве розширення та зміцнення гарантій незалежності суддів	58	58	180	60
	Удосконалення кадрового забезпечення суддів	76	76	204	68
	Підвищення вимог до кваліфікаційного рівня суддів	19	19	90	30
	Зміцнення законності в діяльності суддів та удосконалення порядку притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності	29	29	78	26
	Удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів суддівського самоврядування	45	45	93	31
	Підвищення рівня організаційного, фінансового, соціального, матеріально-	34	34	81	27

	технічного, ресурсного та іншого забезпечення діяльності суддів				
	Інше	17	17	27	9
7	Які нововведення Закону України «Про судоустрій і статус суддів», на Вашу думку, найбільш позитивно позначились на рівні незалежності суддів саме адміністративних судів?				
	Зміцнення процесуальних гарантій незалежності суддів адміністративних судів	49	49	114	38
	Запровадження принципу конкурсного відбору суддів	69	69	243	81
	Посилення вимог до професійного рівня суддів адміністративних судів, їх особистих і моральних якостей	60	60	237	79
	Удосконалення процедури першого призначення на посаду судді адміністративного суду	51	51	177	59
	Обмеження участі Президента, органів законодавчої та виконавчої гілок влади в процесі призначення та обрання суддів на посади	76	76	237	79
	Удосконалення підстав і порядку звільнення суддів з посади	49	49	102	34
	Посилення гарантій незалежності суддів під час притягнення їх до дисциплінарної та інших видів відповідальності	44	44	153	51
	Обмеження повноважень суддів, які займають адміністративні посади в адміністративних судах	46	46	117	39
	Оптимізація системи та структури, а також посилення ролі органів суддівського самоврядування в забезпеченні функціонування адміністративних судів	51	51	189	63
	Перегляд принципів та основних підходів до визначення розмірів суддівської винагороди за виконання судьями своїх професійних обов'язків	39	39	153	51
	Удосконалення адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації, зменшення рівня її залежності від органів виконавчої влади	31	31	78	26
	Суттєве розширення механізмів протидії корупції в судовій системі	42	42	189	63
	Інше	16	16	54	18
8	Як Ви можете оцінити відсутність в КАСУ норми, безпосередньо				

	присвяченої гарантіям незалежності суддів адміністративних судів під час розгляду та вирішення адміністративних справ?				
	Відсутність в КАСУ згадки про гарантії суддівської незалежності жодним чином не позначається на забезпеченні незалежності суддів адміністративних судів	25	25	33	11
	КАСУ не доцільно переобтяжувати окремою нормою, яка безпосередньо присвячена забезпеченню незалежності суддів адміністративних судів, оскільки дане питання вичерпно регулюється іншими законодавчими актами	28	28	87	29
	Відсутність згадки про гарантії незалежності суддів в КАСУ не дозволяє забезпечити абсолютну незалежність суддів адміністративних судів на практиці	43	43	162	54
	Інше	4	4	18	6
9	Як Ви можете оцінити визначені в Законі України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» порядок і процедуру проведення люстрації в судовій системі?				
	Більшість положень Закону має декларативний характер, а тому його реалізація на практиці не принесе більш-менш відчутних результатів	15	15	39	13
	Реалізація на практиці запропонованого в Законі механізму проведення люстраційної перевірки суддів суттєво підвищить авторитет судової гілки влади, допоможе відновити довіру громадян до адміністративних судів, забезпечить проведення системного очищення суддівського корпусу від суддів, які порушують присягу та скомпрометували себе	21	21	189	63
	Цілий ряд положень Закону суперечать Конституції, не узгоджуються з чинним законодавством, не враховують відповідних міжнародних стандартів у сфері правосуддя, а тому можуть негативно вплинути на незалежність суддів адміністративних судів і судової гілки влади в цілому	58	58	66	22
	Інше	6	6	6	2
10	На Вашу думку, чи доцільно доповнювати систему гарантій незалежності суддів, що закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону України «Про				

	судоустрій і статус суддів», такою гарантією, як «особливий порядок переведення судді до іншого суду»?				
	Так, оскільки на сьогодні таке дисциплінарне стягнення, як переведення судді до іншого суду, досить часто застосовується не як засіб дисциплінарної відповідальності суддів, а як спосіб незаконного впливу і тиску на них	56	56	132	44
	Ні, оскільки закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» система гарантій незалежності суддів має вичерпний характер	7	7	15	5
	Законодавче закріплення такої гарантії, як «особливий порядок переведення судді до іншого суду» суттєво не вплине на реальний рівень незалежності суддів адміністративних судів	33	33	138	46
	Інше	4	4	15	5
11	На Вашу думку, чи доцільно доповнювати систему гарантій незалежності суддів, що закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», такою гарантією, як «встановлений законом порядок відсторонення судді від здійснення правосуддя»?				
	Так, оскільки на достатньому процесуальному рівні врегульовані порядок і підстави для відсторонення судді від здійснення правосуддя лише у зв'язку з притягненням його до кримінальної відповідальності	48	48	177	59
	Ні, оскільки закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» система гарантій незалежності суддів має вичерпний характер	7	7	15	5
	Законодавче закріплення такої гарантії, як «встановлений законом порядок відсторонення судді від здійснення правосуддя» суттєво не вплине на реальний рівень незалежності суддів адміністративних судів	43	43	90	30
	Інше	2	2	18	6
12	На Вашу думку, чи доцільно доповнювати систему гарантій незалежності суддів, що закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», такою гарантією, як «обов'язковість судових рішень і встановлення відповідальності за їх невиконання»?				
	Так, оскільки ігнорування прийнятих	68	68	210	70

	судових рішень та зволікання при їх виконанні негативно позначаються на якості адміністративного судочинства, підриваючи авторитет всієї судової гілки влади				
	Ні, оскільки закріплена в ч. 4 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» система гарантій незалежності суддів має вичерпний характер	7	7	15	5
	Законодавче закріплення такої гарантії, як «обов'язковість судових рішень і встановлення відповідальності за їх невиконання» суттєво не вплине на реальний рівень незалежності суддів адміністративних судів	22	22	76	24
	Інше	3	3	3	1
13	На Вашу думку, чи впливає законодавчо визначений порядок формування судового корпусу на рівень незалежності суддів адміністративних судів?				
	Законодавчо визначений порядок формування судового корпусу жодним чином не впливає на рівень незалежності суддів адміністративних судів, оскільки всі питання, пов'язані з формуванням суддівського корпусу відносять виключно до сфери внутрішньо організаційної діяльності суду	9	9	21	7
	Законодавчо визначений порядок формування судового корпусу лише опосередковано впливає на рівень незалежності суддів адміністративних судів, оскільки законодавча та виконавча гілка влади мають обмежені повноваження при вирішенні питань добору, призначення та звільнення суддів	17	17	39	13
	Законодавчо визначений порядок формування судового корпусу є однією з ключових гарантій забезпечення незалежності суддів адміністративних судів, оскільки на сьогодні законодавча та виконавча гілки влади наділені значним обсягом повноважень при вирішенні кадрових питань	66	66	222	74
	Інше	8	8	18	6
14	Чи підтримуєте Ви ідею переходу до системи виборності суддів				

безпосередньо населенням?				
Так, оскільки така модель формування суддівського корпусу суттєво зміцнить правове становище судової гілки влади, забезпечить її реальну самостійність і незалежність, а також гарантуватиме об'єктивне та неупереджене вирішення суддями всіх юридичних конфліктів, у тому числі скарг громадян на дії та рішення суб'єктів владних повноважень.	9	9	54	18
До переваг такої моделі можна віднести:				
а) пряма участь громадян при формуванні суддівського корпусу є найдемократичнішою формою делегування влади, що дозволяє в повній мірі реалізувати такі ключові засади принципу поділу влад: «жодна з гілок державної влади не формує іншу», «всі гілки державної влади в однаковій мірі виходять з верховної влади, що належить народу»	6	6	33	11
б) отримання повноважень на здійснення правосуддя безпосередньо від народу, як єдиного джерела влади, а не опосередковано від парламенту та президента, дозволяє в повній мірі реалізувати природне право народу на формування суддівського корпусу, і, відповідно, сконструювати судову владу як елемент механізму захисту прав і свобод людини та громадянина, а не як систему державних органів;	4	4	27	9
в) відсторонення президента та парламенту від формування судової гілки влади суттєво зміцнює правове становище останньої, забезпечує її реальну самостійність і незалежність, гарантує об'єктивне та неупереджене вирішення всіх юридичних конфліктів, у тому числі скарг громадян на дії та рішення суб'єктів владних повноважень;	9	9	42	14

г) наділення суддів повноваженнями безпосередньо народом забезпечує живий зв'язок між ними, дозволяє сформувати судову владу з числа найкращих представників юридичної професії, яких народ знає і яким він довіряє; лише судді, які безпосередньо обрані народом, можуть сповна йому служити;	7	7	39	13
д) пряме волевиявлення народу при формуванні судової гілки влади дозволяє налагодити двосторонній зв'язок між судьями та громадянами, збільшує рівень довіри між ними, підвищує рівень їх правосвідомості та поваги до законності;	5	5	21	7
е) на суддів, обраних народом, покладається тягар відповідальності перед виборцями, вони звітують перед ними і можуть бути ними відкликані з посади	4	4	30	10
є) Інше	7	7	12	4
Ні, оскільки така модель формування судового корпусу не забезпечить реальну незалежність суддів від інших гілок влади, а її впровадження перетворить обрання суддів на політичну боротьбу й знизить рівень довіри до них з боку громадськості	68	68	216	72
До недоліків такої моделі можна віднести:				
а) механізм обрання суддів безпосередньо народом у сучасних суспільно-політичних умовах може поставити їх у залежність від органів влади, які організують і проводять вибори, змусити суддів публічно дотримуватись певного політичного курсу або шукати фінансової підтримки, що є прямим посяганням на суддівську незалежність	54	54	186	62
б) вибори, попри зовнішню демократичність, ще більше політизують посаду судді. Перехід до такої системи може поступово перетворитись на чергове політичне шоу із передвиборними гаслами та обіцянками, що абсолютно не узгоджується із високим званням судді та тими функціями, що покладаються на судову гілку влади в цілому	45	45	171	57

в) виборність суддів може призвести до того, що політичні партії та представники великого бізнесу вкладатимуть значні фінансові ресурси у їх передвиборну кампанію, що призведе до існування значного прошарку так званих «кишенькових суддів», про незалежність яких при виконанні суддівських повноважень не може навіть йти мова	39	39	186	62
г) обрання професійних суддів виборцями безумовно призведе до зниження рівня професіоналізму та компетентності суддів оскільки, з одного боку, громадяни оцінюватимуть передвиборні гасла кандидатів, а не їх професійні якості та здібності; з іншого боку, цілком ймовірно може виникнути ситуація безальтернативного вибору, коли обирається єдиний кандидат, незалежно від його професійного рівня	60	60	213	71
д) участь народу у формуванні судового корпусу поставить питання кар'єри судді у залежності від рішень малокомпетентних у юридичному відношенні громадян, які при відкликанні судді з посади в переважній більшості випадків керуватимуться емоціями, а не результатами об'єктивного аналізу прийнятих ним рішень	58	58	165	55
е) процедура формування суддівського корпусу громадянами на основі загального рівного прямого виборчого права обумовлює розробку та впровадження досить громіздкої, затяжної та витратної процедури виборів суддів, яка серед іншого, має передбачати порядок висунення кандидатів, організацію проведення голосування, встановлення результатів виборів, а також порядок відкликання суддів. Враховуючи постійний рух кадрів в судовій системі механізм виборів суддів може стати безперервним і фінансово невиправданим	63	63	222	74
є) інше	13	13	33	11
Від впровадження такої моделі формування суддівського корпусу суттєві зміни в системі	16	16	24	8

	гарантій незалежності суддів адміністративних судів не відбудуться				
	Інше	7	7	6	2
15	Чи підтримуєте Ви ідею впровадження в національну правову систему процедури призначення суддів Президентом України?				
	Так, оскільки така модель формування суддівського корпусу є найбільш оптимальною, дозволить в повній мірі забезпечити незалежність суддів, а також уникнути впливу на них з боку інших гілок влади	10	10	54	18
	До переваг такої моделі можна віднести:				
	а) особливий правовий статус Президента України дозволяє йому забезпечувати баланс між різними гілками влади, не допускаючи надмірного втручання законодавчих і виконавчих органів в процес формування суддівського корпусу	9	9	45	15
	б) призначуваність суддів дозволяє мінімізувати вплив політичних чинників на процес формування суддівського корпусу, а також унеможлиблює виникнення залежності суддів від політичних партій та олігархічних кланів	7	7	33	11
	в) участь Президента у формуванні суддівського корпусу завжди обмежується призначенням на посаду і звільненням з посади; решта питань, у тому числі питання кар'єрного росту судді, відносяться до виключної компетенції судової гілки влади	10	10	51	17
	г) на відміну від виборності, призначуваність суддів забезпечує значно вищий рівень професіоналізму та компетентності судової діяльності, оскільки на першому місці завжди стоїть рівень професійних якостей та здібностей кандидата	7	7	39	13

д) характер судової діяльності передбачає достатньо тривалі строки перебування судді на посаді, що може бути забезпечено лише за умови їх призначуваності (виборність, у зв'язку із обов'язковою періодичністю проведення виборів, передбачає більш короткий строк перебування на посаді)	8	8	48	16
е) сама процедура призначення суддів, на відміну від їх обрання, є менш громіздкою, тривалою та витратною	10	10	48	16
є) інше	7	7	27	9
Ні, оскільки така модель формування судового корпусу не забезпечить реальну незалежність суддів від інших гілок влади, а її впровадження перетворить обрання суддів на політичну боротьбу й знизить рівень довіри до них з боку громадськості	73	73	186	62
До недоліків такої моделі можна віднести:				
а) на відміну від виборності, що передбачає участь громадян у формуванні судової гілки влади, призначуваність суддів Президентом України розглядається як прояв централізму, авторитарна форма заміщення посади	53	53	138	46
б) призначуваність не гарантує формування суддівського корпусу виключно на засадах професіоналізму та компетентності, оскільки така процедура допускає вплив різних політичних сил, особистих симпатій, а також протекціонізм і корупцію	47	47	153	51
в) на відміну від виборів суддів, що характеризуються публічністю, відкритістю, прозорістю, механізм призначення суддів Президентом України має закритий характер, а тому не дозволяє в повній мірі реалізувати механізми контролю та нагляду	62	62	174	58
г) під час призначення суддів Президент України наділяється цілою низкою дискреційних повноважень, які не обмежуються лише перевіркою дотримання визначеної законом процедури кваліфікаційного відбору	39	39	126	42

	д) разом із правом призначати суддів на посади, Президент України наділяється також і правом на їх звільнення, що може бути використано ним як важіль незаконного впливу та тиску на суддів, які відмовляються виконувати політичні рішення чи відстоюють принципову позицію при вирішенні правового конфлікту	68	68	165	55
	е) участь Президента України в механізмі формування судової гілки влади становить особливу небезпеку для адміністративного судочинства оскільки, згідно ч. 4 ст. 18 КАСУ, адміністративним судам підсудні справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Президента України; суб'єкт, який потенційно може бути відповідачем в адміністративній справі, не може приймати остаточного рішення про призначення судді	70	70	177	59
	є) інше	9	9	39	13
	Від впровадження такої моделі формування суддівського корпусу суттєві зміни в системі гарантій незалежності суддів адміністративних судів не відбудуться	12	12	42	14
	Інше	5	5	18	6
16	На Вашу думку, який механізм добору суддів адміністративних судів у повній мірі гарантуватиме реалізацію всіх гарантій їх незалежності?				
	Вибори суддів громадянами на основі загального прямого рівного виборчого права шляхом голосування на чергових виборах народних депутатів	11	11	36	12
	Вибори суддів Верховною Радою України	15	15	57	19
	Призначення суддів Президентом України	21	21	81	27
	Перше призначення суддів Президентом України і їх подальше безстрокове обрання народом	25	25	66	22
	Перше призначення суддів Президентом України і їх подальше безстрокове обрання Верховною Радою України	27	27	87	29
	Призначення суддів Верховною Радою України із числа кандидатів, які пройшли конкурсний відбір ВККСУ і були затверджені Вищою радою юстиції	19	19	69	23
	Призначення суддів Президентом України із	52	52	180	60

	числа кандидатів, які пройшли конкурсний відбір ВККСУ і були затверджені Вищою радою юстиції				
	Обрання суддів народом із числа кандидатів, які пройшли конкурсний відбір ВККСУ і були затверджені Вищою радою юстиції	14	14	48	16
	Інше	3	3	57	19
17	На Вашу думку, які заходи необхідно вжити з метою удосконалення механізму добору суддів адміністративних судів?				
	На конституційному рівні необхідно чітко прописати механізм добору суддів, який має передбачати обов'язкове проведення конкурсу на зайняття посади судді ВККСУ, затвердження його результатів стосовно конкретних кандидатів і внесення відповідного подання ВРЮ, ухвалення указу про призначення судді Президентом України	61	61	228	76
	Обмежити коло дискреційних повноважень Президента України щодо формування суддівського корпусу, які мають зводитись лише до проведенням формальної перевірки дотримання визначеної законом процедури кваліфікаційного відбору кандидатів на посаду судді і ухвалення відповідного указу про призначення судді	55	55	243	81
	В законодавчому порядку необхідно чітко прописати строк і порядок прийняття Президентом України рішення про призначення на посаду судді тих кандидатів, які успішно пройшли процедуру кваліфікаційного відбору	45	45	186	62
	Обмежити право Президента України на звільнення з посади суддів, яке має зводитись до ухвалення рішення про звільнення лише тих суддів, щодо яких ВРЮ було винесено відповідне подання	66	66	216	72
	В Конституції України необхідно закріпити вичерпний і максимально формалізований перелік вимог, які висуваються до кандидатів на посаду судді, а в спеціальному законі прописати чіткі межі зазначених вимог та критерії їх визначення, які не допускають надмірного оціночного трактування та дискреції	72	72	234	78

	Законодавчо закріпити положення, згідно якого указ Президента України про призначення на посаду судді є остаточним, не має зворотної сили і не може бути скасований	81	81	222	74
	Переглянути склад, повноваження і правовий статус ВККСУ з метою консолідації всіх процедур, пов'язаних із добором суддів, їх кар'єрою і звільненням в єдиному органі	58	58	207	69
	Переглянути правовий статус, повноваження, порядок формування і склад ВРЮ з метою приведення його у відповідність із міжнародними стандартами	88	88	276	92
	Інше	9	9	33	11
18	На Вашу думку, яких заходів необхідно вжити з метою зміцнення гарантій незмінюваності суддів адміністративних судів?				
	Запровадити модель строкового обрання (призначення) суддів, згідно якої судді обіймають посаду судді протягом чітко визначеного строку	4	4	18	6
	Скоротити існуючий на сьогодні 5-річний строк першого призначення на посаду судді	9	9	24	8
	Законодавчо закріпити модель, що передбачає автоматичне набуття статусу судді безстроково після відпрацювання новопризначеним суддею певного іспитового терміну	15	15	51	17
	Відмовитись від першого строкового призначення суддів та перейти до їх безстрокового обрання (призначення)	72	72	204	68
	Інше	0	0	3	1
19	На Вашу думку, яких заходів необхідно вжити з метою удосконалення системи гарантій недоторканості суддів адміністративних судів під час притягнення їх до кримінальної відповідальності?				
	Позбавити ВРУ повноважень щодо надання згоди на затримання або утримування судді під вартою чи арештом, віднісши його до компетенції ВРЮ	65	65	213	71
	В чинному законодавстві чітко прописати підстави, за наявності яких ВРЮ може позбавити суддю імунітету від кримінального переслідування	43	43	180	60
	Необхідно скоротити закріплені на сьогодні	21	21	183	61

	в Конституції України межі загальної недоторканості суддів, обмеживши її рамками виключно функціонального імунітету				
	Необхідно розширити закріплені на сьогодні в Конституції України межі загальної недоторканості суддів	32	32	63	21
	Доцільно скасувати всі гарантії недоторканості суддів адміністративних судів під час притягнення їх до кримінальної відповідальності, окрім тих, що стосуються безпосереднього виконання суддівських повноважень	26	16	114	38
	Інше	8	8	30	10
20	На Вашу думку, яких заходів необхідно вжити з метою удосконалення системи гарантій недоторканості суддів адміністративних судів під час притягнення їх до адміністративної відповідальності?				
	Доцільно скасувати всі гарантії недоторканості суддів адміністративних судів під час притягнення їх до адміністративної відповідальності як об'єктивно невиправданий привілей	27	27	189	63
	Необхідно максимально розширити гарантії недоторканості суддів, зокрема, шляхом встановлення для них абсолютного імунітету від адміністративної відповідальності	44	44	63	21
	Доцільно законодавчо закріпити положення, згідно якого за вчинення будь-якого адміністративного правопорушення суддя притягується до дисциплінарної, а не до адміністративної відповідальності	32	32	57	19
	Для суддів доцільно передбачити часткову трансформацію адміністративної відповідальності у дисциплінарну	53	53	174	58
	Законодавчо закріпити положення, згідно якого за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, до суддів застосовуються виключно заходи дисциплінарного впливу	68	68	156	52
	На законодавчому рівні необхідно гарантувати суддям імунітет від застосування деяких заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні	86	86	186	62

	правопорушення				
	Необхідно поширити межі суддівського імунітету на деякі адміністративні стягнення	66	66	174	58
	У чинному законодавстві необхідно передбачити деякі винятки із загальної процедури адміністративно-деліктного провадження	53	53	144	48
	Законодавчо закріпити положення, згідно якого справи про всі адміністративні правопорушення, вчинені суддями, розглядаються виключно в судовому порядку	54	54	198	66
	Інше	11	11	24	8
21	На Вашу думку, яких заходів необхідно вжити з метою удосконалення інституту цивільної відповідальності суддів?				
	Доцільно повністю скасувати імунітет суддів від цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану ухваленням неправосудного рішення	19	19	45	15
	Необхідно максимально розширити імунітет суддів від цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану ухваленням неправосудного рішення в адміністративних справах	32	32	33	11
	Доцільно законодавчо закріпити положення, згідно якого шкода, завдана внаслідок постановлення судом незаконного рішення в адміністративних справах має бути відшкодована державою у випадку встановлення в діях судді (суддів) складу злочину, адміністративного чи дисциплінарного правопорушення	55	55	234	78
	Необхідно обмежити суддівський імунітет від цивільно-правової відповідальності шляхом законодавчого закріплення права держави в деяких випадках пред'являти регресні вимоги до тих суддів, з вини яких було винесено неправосудне рішення	64	64	39	13
	Інше	7	7	36	12

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Інституту
права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»
кандидат юридичних наук, доцент

А.Л. Терещенко

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна» Чемадурової Наталії Олександрівни на тему: «Адміністративно-правові засади реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право в освітній процес Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Комісія у складі: заступника директора – начальника відділу навчально-методичної роботи Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», кандидата юридичних наук Орловської Ірини Григорівни (голова); завідувача кафедри цивільного, господарського та кримінального права Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук, професора, член-кореспондента НАПрН України Олефіра Віктора Івановича; завідувача кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук, професора Фрицького Юрія Олеговича, склала цей акт про те, що основні результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна» Чемадурової Наталії Олександрівни на тему: «Адміністративно-

правові засади реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві», які викладені у її наукових працях:

Чемодурова Н.О., Нормативно-правове регулювання гарантій незалежності суддів адміністративних судів: основні проблеми та шляхи їх вирішення / Н.О. Чемодурова // Митна справа. – 2013. - №5 (89). – Частина 2. – Кейга 1. – С. 321-326.

Чемодурова Н.О., Організаційна незалежність як основна гарантія незалежності та неупередженості суддів адміністративних судів / Н.О. Чемодурова // Митна справа. – 2013. - № Спеціальний випуск. – С. 136-142.

Chemodurova N.O., Conceptual approaches to understanding the guarantees of independence of administrative judges Ukraine / N.O. Chemodurova // Visegrad journal on human rights. – 2015. - №6. – P. 34-38.

Чемодурова Н.О., Методологічні підходи до визначення поняття принципу незалежності суддів адміністративних судів / Н.О. Чемодурова // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. - №2. – С. 87-92.

Чемодурова Н.О., Класифікація гарантій незалежності суддів адміністративних судів / Н.О. Чемодурова // Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». – 2016. - №3. – С. 120-130.

Чемодурова Н.О., Система гарантій незалежності суддів адміністративних судів / Н.О. Чемодурова // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. - №3. – С. 199-203.

Чемодурова Н.А., Независимость судей административных судов: содержание, структура, цели и функциональное назначение / Н.А. Чемодурова // Право и Закон. – 2016. - №1. – С. 37-43.

Чемодурова Н.О., Місце принципу незалежності суддів адміністративних судів в системі правових принципів / Н.О. Чемодурова // Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ // Матеріали круглого столу. Збірник наукових праць / – 14 травня 2015 р. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – С. 221-224.

Чемодурова Н.О., Функціональна спрямованість гарантій реалізації принципу незалежності суддів адміністративних судів / Н.О. Чемодурова // Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 18-19 липня 2015 р.). – К. : «Науково-дослідний інститут публічного права», 2015. – С. 248-251.

Чемодурова Н.О., Класифікація гарантій реалізації принципу незалежності суддів адміністративних судів / Н.О. Чемодурова // Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 9-10 вересня 2016 р.) – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. – С. 88-93.

Чемодурова Н.О., Зовнішній рівень суддівської незалежності / Н.О. Чемодурова // Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування: Міжнародна науково-практична

конференція, м. Київ, 9-10 вересня 2016 р. – К.: Центр правових наукових досліджень, 2016. – С. 77-81.

Чемодурова Н.О., Внутрішній рівень суддівської незалежності / Н.О. Чемодурова // Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 16-17 вересня 2016 р. – Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. – С. 53-58.

несуть у собі теоретичне і практичне значення, що полягає в можливості використання положень, рекомендацій і висновків в освітньому процесі за програмою підготовки спеціалістів та магістрів зі спеціальності «Право», проведенні семінарських і практичних занять із зазначених дисциплін, а також під час розробки навчальних і методичних посібників, лекцій і методичних рекомендацій та при удосконаленні вже існуючих та розробці нових навчальних планів і програм до зазначених навчальних дисциплін.

Використання результатів дисертаційного дослідження Чемадурової Наталії Олександрівни на тему: «Адміністративно-правові засади реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві», сприятиме активізації та підвищенню ефективності освітнього процесу й рівня базових і спеціальних знань майбутніх юристів із зазначених дисциплін.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук **Чемадурової Наталії Олександрівни на тему: «Адміністративно-правові засади реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві»** вважати впровадженими в освітній процес кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна» під час викладання дисциплін право охоронного спрямування, проведенні семінарських і практичних занять із зазначених дисциплін, розробці навчально-методичного забезпечення до зазначених дисциплін.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Науково-дослідного інституту
публічного права,

доктор юридичних наук, професор

В.В. Галуцько

АКТ

впровадження результатів дисертації здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук Чемадурової Наталії Олександрівни на тему «Адміністративно-правові засади реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві» у наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія Інституту склала цей акт про те, що матеріали дисертації Чемадурової Наталії Олександрівни на тему: «Адміністративно-правові засади реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права та процесу та використовуються Інститутом в межах реалізації тем наукових досліджень «Адміністративно-правові засади реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві».

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертації Чемадурової Наталії Олександрівни на тему: «Адміністративно-правові засади реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві» на здобуття наукового ступеня кандидата

юридичних наук вважати впровадженими в наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки криміналістики та кримінального процесу.

Довідка
про впровадження у законотворчу діяльність
Інституту законодавства Верховної Ради України
результатів дисертаційного дослідження
судді Слов'янського міськрайонного суду Донецької області
Чемадурової Наталії Олександрівни

Інформуємо, що наукові положення дисертаційного дослідження судді Слов'янського міськрайонного суду Донецької області Чемадурової Наталії Олександрівни на тему: «Адміністративно-правові засади реалізації принципу незалежності суддів в адміністративному судочинстві» були подані у вигляді обґрунтованих пропозицій: щодо механізму добору суддів, щодо формування суддівського корпусу; щодо прописання чіткого законодавчого порядку строку та порядку прийняття Президентом України рішення про призначення на посаду судді тих кандидатів, які успішно пройшли процедуру кваліфікаційного відбору; щодо обмеження прав Президента України на звільнення з посади суддів як такого, що становить загрозу незалежності суддів; щодо закріплення вичерпного і максимально формалізованого переліку вимог, які висувуються до кандидатів на посаду судді в Конституції України; щодо законодавчого порядку закріплення положення, відповідно до якого указ Президента України про призначення на посаду судді є остаточним.

Вважаємо, що положення дисертаційного дослідження Чемадурової Наталії Олександрівни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук є актуальним, мають необхідний теоретичний рівень, практичне значення та характеризуються науковою новизною і можуть бути враховані Інститутом законодавства Верховної Ради України у процес вдосконалення чинного законодавства України.

