

## НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДДІВ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАКОННОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

### INDEPENDENCE OF JUDGES AS A GUARANTEE OF LEGITIMACY IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Скрипченко В.О., суддя

*Одеський апеляційний адміністративний суд*

У статті проведено науковий аналіз поняття та правової природи принципів адміністративного судочинства в умовах перманентної судової реформи в Україні. Зокрема, зауважується, що одним із питань, що вимагає системного аналізу, є питання теоретико-правової конструкції системи принципів, на якій базується адміністративне судочинство, адже останні відіграють роль базових і вихідних положень, на яких, власне, цей вид судочинства і ґрунтується. Досліджено сутність судової влади та гарантії забезпечення її незалежності. Зосереджено увагу на адміністративно-правовому аспекті незалежності суддів, зокрема щодо питань нормативного забезпечення цього принципу, гарантії його забезпечення; виокремлено ознаки принципу незалежності суддів. Розглянуто європейську систему цінностей і стандартів захисту прав людини. Наголошено на необхідності звернути увагу на відповідність українського законодавства європейським нормам і стандартам, що виявляється через правозастосовну практику, розвиток сучасних методів тлумачення нормативно-правових актів, застосування принципів права ЄС в українських судах. Незалежність судової влади, її рівність із законодавчою та виконавчою владою є невіддільними ознаками правової держави, в якій кожен має право на судовий захист своїх прав і свобод. Незалежність судів встановлена в Україні як конституційний принцип організації та функціонування судів із метою забезпечення права осіб на такий захист. Отже, реалізація зазначених правових гарантії здійснення правосуддя є необхідною передумовою належного виконання судом своїх конституційних функцій із забезпечення дії принципу верховенства права, захисту прав і свобод людини та громадянина, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави.

**Ключові слова:** принципи адміністративного судочинства, судова влада, судова реформа, європейська система цінностей, незалежність суддів, принцип незалежності, гарантії незалежності суддів.

The article analyzes the concept and legal nature of the principles of administrative justice in the context of permanent judicial reform in Ukraine. In particular, it is noted that one of the issues requiring a systematic analysis is the question of the theoretical and legal construction of the system of principles on which administrative justice is based, since the latter play the role of baselines and baselines, on which, in fact, this type of justice is based. The essence of the judiciary and the guarantees of its independence have been investigated. The attention is paid to the administrative-legal aspect of the independence of judges, in particular with regard to the issues of regulatory support for this principle, guarantees of its provision; the signs of independence of judges are highlighted. The European system of values and standards of human rights protection is considered. It is emphasized the need to pay attention to the compliance of Ukrainian legislation with European norms and standards, which is manifested through the law enforcement practice, the development of modern methods of interpretation of legal acts, the application of the principles of EU law in Ukrainian courts. The independence of the judiciary, its equality with the legislature and the executive, are indispensable features of a rule of law in which everyone has the right to judicial protection of their rights and freedoms. The independence of the courts is established in Ukraine as a constitutional principle for the organization and functioning of the courts in order to ensure the right of persons to such protection. Thus, the realization of these legal guarantees for the administration of justice is a necessary prerequisite for the proper fulfillment by the court of its constitutional functions to ensure the application of the principle of the rule of law, the protection of the rights and freedoms of the individual and citizen, the affirmation and maintenance of which is the main duty of the state.

**Key words:** principles of administrative justice, judicial power, judicial reform, European values system, independence of judges, principle of independence, guarantees of independence of judges.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** У період становлення та розвитку правової держави, а також формування громадянського суспільства актуалізуються дослідження принципів адміністративного судочинства і гарантії забезпечення її незалежності.

Адже незалежність судової влади України загалом і суддів зокрема є однією з вагомих демократичних засад громадянського суспільства, реалізація якої – важлива умова побудови правової демократичної держави. Як зазначається в Указі Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020», метою реформування судової системи є реформування адміністративного судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий неупереджений судовий розгляд справ незалежним судом. Реформа має забезпечити функціонування системи судочинства, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного і справедливого суду, а також європейській системі цінностей і стандартів захисту прав людини.

У правовій демократичній державі суд, здійснюючи правосуддя на засадах законності, об'єктивності та неупередженості, вирішує конфлікти в усіх сферах суспільних відносин, зокрема визначає відповідальність органів державної влади перед громадянами України. Отже,

створення системи адміністративного судочинства на принципах верховенства права, незалежності, безсторонності є важливим викликом, що стоїть перед будь-якою державою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз вітчизняної наукової літератури з проблем судоустрою свідчить про те, що питання незалежності суддів набуло широкого висвітлення. Серед досліджень цієї тематики варто виділити праці О.Б. Абросімової, Л.А. Воскобітової, В.В. Короля, І.Є. Марочкіна, А.І. Марущака, О.О. Овсянникова, І.Л. Петрухіна, С.В. Праскова, Н.В. Сибільова, В.С. Стефанюка, О.І. Харитонова, Л.Є. Виноградової, В.В. Городовенка, В.О. Гринюка, Р.О. Куйбіди, В.С. Смодинського.

Більшість із зазначених авторів зосереджує свою увагу на нормативному аспекті проблеми реалізації принципу незалежності, вказуючи на недоліки правового регулювання та гарантії його забезпечення. Окремі теоретичні дослідження з проблем гарантії незалежності суддів пов'язані з правовим статусом особи в суспільстві та державі [1]; дослідники зосереджують увагу на проблемах гарантії правового статусу особи в різних галузях права [2, с. 113]. Наприклад, В.А. Четвернін, досліджуючи гарантії незалежності суду, класифікує їх на гарантії особистої незалежності (статусу суддів), організаційної (інституційної) і функціональної незалежності суду [3, с. 111–117].

**Постановка завдання.** Основним завданням статті є дослідження сутності судової влади і гарантії забезпечення її незалежності, а також відповідності системі європейських цінностей та стандартів захисту прав людини. Також необхідно проаналізувати принципи організації та діяльності судової влади, нормативний аспект проблеми незалежності суддів, провести загальний аналіз іноземного досвіду з питань реалізації принципів незалежності судової влади.

**Виклад основного матеріалу.** Питання забезпечення незалежності судової влади та незалежності судді, зокрема, під час здійснення судочинства мають велике значення, і не тільки тому, що їх дотримання гарантоване Конституцією України: незалежність судді є необхідною гарантією реалізації справедливого судочинства. Лише за умови функціонування незалежного суду можливий ефективний захист прав і свобод людини й громадянина, юридичних осіб, гарантованих законодавством інтересів суспільства та держави.

Принцип самостійності і незалежності судової влади та її органів передбачає зовнішню і внутрішню автономію судової влади. Цей принцип окреслений в Конституції України, яка встановлює самостійність органів законодавчої, виконавчої та судової влади щодо одне одного. На конституційному рівні він забезпечується системою стримувань і противаг і має низку законодавчо встановлених гарантій.

Серед них – наявність у органів судової влади чітко визначеного в законі кола функцій і повноважень; незалежний статус судді як носія судової влади; наявність необхідних матеріальних ресурсів для організації та діяльності судової влади; юридична відповідальність за обмеження владних повноважень суду, за здійснення незаконного впливу на діяльність суддів та інше втручання в діяльність суду; підпорядкування суду під час здійснення правосуддя тільки Конституції і закону; неприпустимість видання нормативних правових актів, які скасовують або обмежують самостійність і незалежність суддів.

Самостійність судової влади визначається з огляду на її базові критерії, до числа яких належать такі: 1) наявність самостійної нормативно-правової основи і відокремленої системи органів, передбаченої Конституцією та законами України; 2) наявність судових установ, уповноважених розглядати всі категорії правових спорів, тобто загальних і спеціальних судів у складі єдиної судової системи; 3) наявність власних конституційних функцій, що відрізняються від функцій інших інститутів влади (законодавчої і виконавчої); 4) наявність власних конституційно-правових повноважень, зокрема контрольних, щодо органів законодавчої та виконавчої влади; 5) наявність необхідних ресурсів, тобто власного фінансового, кадрового, матеріально-технічного потенціалу.

Основні гарантії незалежності суддів встановлено ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», у якій зазначено, що, здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України та на засадах верховенства права. Звернення до суду громадян, організацій чи посадових осіб, які відповідно до закону не є учасниками судового процесу, щодо розгляду конкретних справ судом не розглядаються, якщо інше не передбачено законом. 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 із метою дискредитації суду або впливу на безсторонність суду, заклики до невиконання судових рішень забороняються і мають наслідком відповідальність, установлену законом. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи повинні утримуватися від заяв і дій, що можуть підірвати незалежність

судової влади. Для захисту професійних інтересів суддів і вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до цього Закону діє суддівське самоврядування [4].

До числа додаткових гарантій незалежності суддів, встановлених іншими нормативно-правовими актами, належать такі: особлива процедура призначення судді на посаду, необмеженість строку їхніх повноважень, незмінюваність суддів, особливий порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, недоторканість судді.

Незалежність судді має два аспекти:

– *зовнішній*, що відображає місце суду в системі поділу влади (незмінюваність суддів, їхній службовий імунітет і т.д.);

– *внутрішній* – процесуальна незалежність судді, тобто незалежність від сторін, висновків, даних різними особами в процесі (висновків прокурора, органів виконавчої влади), і інших чинників, безпосередньо діючих у процесі.

Проблема реалізації принципу самостійності і незалежності суддів не обмежується окремою державою. Вона привертає увагу міжнародного співтовариства. У цьому сенсі можна говорити про інтернаціоналізацію стандартів незалежності судової влади. Зокрема, основні принципи і методи утвердження незалежності суддів зазначені в Рекомендації № (94) 12 державам-членам щодо незалежності, дієвості та ролі суддів [5]. На міжнародному рівні вважається, що суддя, якому надано можливість прийняття важливих рішень іменем держави, повинен мати можливість робити це вільно від втручання законодавчої і виконавчої влади, а також взагалі без будь-якого примусу або незаконного впливу.

У межах Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, інших міжнародних організацій розроблено низку рекомендацій щодо реалізації стандартів незалежності суддів. Відповідно до них суддя має здійснювати свої повноваження самостійно, на основі власних переконань, об'єктивної оцінки доказів і відповідно до усвідомленого розуміння правових норм, вільно від будь-якого зовнішнього впливу, тиску, погроз чи втручання, прямого чи опосередкованого, з будь-якого боку чи будь-якої причини. Він має бути незалежним від суспільства загалом і від сторін конфлікту, який вирішує. Суддя має бути вільним не лише від зв'язків із виконавчою чи законодавчою владою або впливу з їхнього боку, але й із погляду стороннього спостерігача. Здійснюючи суддівські функції, суддя має бути незалежним від інших суддів у зв'язку з рішеннями, які зобов'язаний приймати незалежно. Він повинен виявляти і пропагувати високі стандарти суддівської етики, щоби підвищувати рівень довіри суспільства до судової влади, яка є головною умовою незалежності судів.

Із наведеного зрозуміло, що вказані міжнародні інституції також надають великого значення питанню унеможливлення впливу на діяльність судів, особливо адміністративних. Це особливо актуально для України, оскільки трапляються непоодинокі випадки застосування до суддів погроз, насильства, шантажу, тиску з метою добитися вчинення суддями тих чи інших дій, прийняття тих чи інших рішень. Нерідко непроцесуальне втручання в діяльність судів здійснюється в «легальних» формах — у вигляді скарг, листів, клопотань, заяв, депутатських запитів тощо, які підписують авторитетні посадові особи. Згідно з рішенням Конституційного Суду України від 19 травня 1999 р. № 4-рп/99 у справі № 1-12/99 (справа про запити народних депутатів України) звернення народного депутата України з вимогою чи пропозицією до судів, голів судів або безпосередньо до суддів із питань здійснення правосуддя у тих чи інших конкретних справах було визнане неприпустимим (абзац 5 п. 3 мотивувальної частини).

Однак втручання в такий спосіб у здійснення правосуддя з боку представників державної влади та органів

місцевого самоврядування мають місце і після прийняття судового рішення. Про систематичність таких втручань свідчить практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) у справі «Совтрансавто-Холдинг» проти України». У своєму рішенні Європейський суд із прав людини зазначив, що він не може не звернути увагу на численні випадки втручання в діяльність судів в Україні органів державної влади на найвищому рівні, зокрема Президента України, який дав вказівку Голові Вищого адміністративного суду України «захистити інтереси громадян України», голови Луганської обласної державної адміністрації, одного з народних депутатів України. Усе листування вказаних посадових осіб між собою разом із дорученнями Президента України направлялося в суд, який розглядав зазначену справу, і було долучене до матеріалів справи, що дало ЄСПЛ підстави зробити висновок, що втручання високопосадовців з огляду на його зміст та особливості здійснення було таким, що суперечить поняттю «безсторонній і незалежний суд» в сенсі ст. 6 Конвенції. ЄСПЛ також зазначив, що ці випадки втручання з боку органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування відображають брак поваги до судової гілки влади.

Усі заходи, що спрямовані на становлення та утвердження в державі принципу незалежності суддів, спрямовані на досягнення того, щоби судді мали змогу діяти без обмежень, без неправомірного впливу, тиску, погроз, незаконного прямого чи непрямого втручання, незалежно з чийого боку та з яких мотивів воно б не здійснювалось. Судді мають бути цілком вільними у винесенні неупередженого рішення у справі, яку вони розглядають, покладається на власне внутрішнє переконання, власне трактування фактів і законодавство України.

Отже, муніципальний орган, розглянувши депутатський запит, прийняв рішення про перевірку судового рішення в непроцесуальний спосіб, що, на нашу думку, є недопустимим втручанням у здійснення правосуддя.

Рада суддів України постійно вживає заходи щодо запобігання втручанням у здійснення суддями адміністративного судочинства; підготовлено низку звернень до органів законодавчої та виконавчої влади щодо забезпечення незалежності суддів. Зокрема, Радою суддів України прийнято рішення № 1 від 5 лютого 2015 р., яким з огляду на аналіз звернень до Ради суддів України було порушено питання про наявність численних фактів втручання в діяльність суддів із метою перешкоджання виконанню ними службових обов'язків.

Аналіз звернень до Ради суддів України щодо фактів здійснення тиску на суддів і втручання в діяльність судів дає можливість зробити висновок, що найбільш поширеними та такими, що набувають систематичного характеру, є випадки дій громадських організацій, об'єднань або груп осіб, громадських активістів, спрямовані на висловлення власного негативного ставлення до судової влади та/або окремих суддів, які супроводжувались заходами тиску на суддів, що саме по собі є порушенням вимог частини другої ст. 126 Конституції України (вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється).

Організатори таких акцій розраховують на те, що суддя внаслідок психологічного тиску з боку групи осіб, вигуків, закликів, керуватиметься не верховенством права, а популістськими мотивами. Отже, здебільшого зазначені дії загрожують тим людям, які в передбачений процесуальним законодавством спосіб хочуть захистити свої права та законні інтереси.

Судді не можуть ухвалювати рішення під тиском погроз, прохань, вимог пікетувальників, тих, хто використовує голодування чи спроби вчинити самогубство. Для виправлення кожної судової помилки законодавством визначено відповідні процедури та діють відповідні судові інстанції.

Серед інших підстав звернення суддів щодо втручання в судову діяльність системного характеру також набувають звернення, у яких судді зазначають про випадки порушення кримінальних проваджень проти них за ст. 375 Кримінального кодексу України (постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови).

Є випадки звернення суддів щодо втручання в судову діяльність у зв'язку з викликом їх до правоохоронних органів як свідків у кримінальних провадженнях із питань прийняття ними судових рішень або справ, що перебувають у їхньому провадженні і які є доказами у кримінальному провадженні. Однак дотепер незрозумілою є позиція Вищої ради правосуддя щодо таких дій правоохоронних органів.

Якщо проаналізувати практику розгляду звернень суддів із питань втручання у здійснення правосуддя Вищою радою правосуддя, то остання не завжди погоджується з позицією суддів і не вбачає ознаки такого втручання, хоча саме вона зобов'язана вживати заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя та незалежності суддів.

Це ж стосується і органів виконавчої влади та високопосадовців країни, які своїми висловлюваннями, звинуваченнями дискредитують судову владу. Як приклад можна згадати нещодавнє інтерв'ю в ефірі «Радіо Свобода» директора Національного антикорупційного бюро України Артема Ситника, який звинуватив суди в повному саботажі справ, переданих Національним антикорупційним бюро (НАБУ) та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою (САП), або численні публікації щодо хабарництва суддів без належного розслідування таких фактів.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що незалежність судової влади, її рівність із законодавчою та виконавчою владою є невіддільними ознаками правової держави, в якій кожен має право на судовий захист своїх прав і свобод. Незалежність судів встановлена в Україні як конституційний принцип організації та функціонування судів із метою забезпечення права осіб на такий захист.

Отже, реалізація зазначених правових гарантій здійснення правосуддя є необхідною передумовою належного виконання судом своїх конституційних функцій із забезпечення дії принципу верховенства права, захисту прав і свобод людини та громадянина, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Шульгач Н.М. Поняття та сутність принципу незалежності суддів. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2017. Вип. 6. С. 227–230. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nznlubp\\_2011\\_6\\_53.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nznlubp_2011_6_53.pdf).
2. Куйбіда Р.О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи / монографія / відп. ред. Коліушко І.Б. Київ : Атіка. 288 с.
3. Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. Москва : Юридическая литература, 2003. 273 с.
4. Закон України «Про судоустрій і статус суддів». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 31. Ст. 545.
5. Рекомендації № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» (ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13.10.94 р.). URL: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_323](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_323).