

СИСТЕМА ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

У статті аналізуються нормативно-правові акти та різноманітні наукові підходи до розуміння системи гарантій незалежності суддів адміністративних судів, і на основі проведеного дослідження обґрунтовуються пропозиції з удосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: адміністративне судочинство, відсторонення судді, гарантії незалежності суддів, забезпечення незалежності суддів адміністративних судів, недоторканність суддів, незмінюваність суддів, переведення судді, суддівський імунітет.

В статье анализируются нормативно-правовые акты и различные научные подходы к пониманию системы гарантий независимости судей административных судов, и на основе проведенного исследования обосновываются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, отстранение судьи, гарантии независимости судей, обеспечение независимости судей административных судов, неприкосновенность судей, несменяемость судей, перевод судьи, судейский иммунитет.

The article analyzes regulations and various scientific approaches to understanding system guarantees independence of administrative judges and on basis of study substantiated proposals to improve current legislation.

Key words: administrative proceedings, suspension of judges guarantees independence of judges, ensuring independence of administrative judges, immunity of judges, tenure of judges, transfer judges, judicial immunity.

Вступ. У найбільш загальному розумінні гарантії незалежності суддів адміністративних судів необхідно визначати як закріплену в Конституції України та інших законодавчих актах систему 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) судьями адміністративних судів наданих їм повноважень, всебічної охорони та надійного захисту їх прав і законних інтересів від негативних зовнішніх і внутрішніх факторів, їх відновлення в разі порушення.

Запропоноване визначення має комплексний характер і 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. У наведеному визначенні підкреслено також комплексний характер гарантій незалежності суддів адміністративних судів, що 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, у свою чергу, обумовлює необхідність їх дослідження під різними кутами зору, що можливе за умови проведення їх систематизації.

Принцип незалежності суддів та система гарантій його забезпечення були об'єктом дослідження науковців різних галузей знань: адміністративного, кримінально-процесуального, теорії судоустрою, конституційного тощо. Зокрема, варто відмітити здобутки в цій галузі О.Б. Абросімової, Г.Н. Агєєвої, В.Б. Алексєєва, В.Ф. Бойка, В.П. Божьєва, В.Д. Бринцева, Л.С. Владимирова, В.В. Городовенка, В.О. Гринюка, Ю.М. Грошевого, С.І. Зарудного, В.Р. Завадського, О.Ф. Кістяківського, М.І. Клеандрова, А.Ф. Коні, В.І. Кононенка, О.М. Ларіна, В.Т. Маляренка, І.В. Михайловського, М.М. Михєєнка, П.О. Недбайла, В.Т. Нора, В.Ф. Погорілка, М.М. Розіна, М.Д. Сергієвського, В.С. Стефанюка, М.С. Строговича, С.М. Тригубова, І.Я. Фойницького, В.І. Шишкіна та інших.

© ЧЕМОДУРОВА Н.О. – здобувач кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін (Інститут права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»)

Водночас, незважаючи на той значний внесок, який зробили ці науковці в дослідження інституту незалежності судової гілки влади, більшість питань, що стосуються системи гарантій суддівської незалежності, залишаються дискусійними та малодослідженими. Саме це й обумовило вибір нами теми статті та тих питань, які в ній розглядаються.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз нормативно-правових актів і різноманітних наукових підходів до розуміння системи гарантій незалежності суддів адміністративних судів й обґрунтування на цій основі пропозицій з удосконалення чинного законодавства.

Результати дослідження. При дослідженні системи гарантій незалежності суддів адміністративних судів принципове значення має два основних документи: по-перше, це Рішення КСУ від 1.12.2004 р. № 19-рп; по-друге – ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

На думку КСУ, 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; 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 [1].

У Законі закріплено дещо відмінний перелік. Так, згідно з 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) заборобою 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 [2].

Ще один перелік гарантій незалежності суддів можна знайти в Постанові Пленуму ВСУ від 13.06.2007 р. № 8. Зокрема, до таких 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 [3].

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. На жаль, обмежений обсяг даної статті 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 у ч. 4 ст. 47 Закону, доходить висновку, що він є закритим, характеризується певною стабільністю, визначеністю та імперативністю [4]. Однак існує й інша точка зору. Зокрема, В.О. Гринюк вказує на те, що закріплений у чинному законодавстві перелік гарантій незалежності суддів важко визнати вичерпним, оскільки можна навести вагомні аргументи для його розширення. Автор пропонує доповнити його такими гарантіями, як невідзвітність 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 [5, с. 71–72].

Проаналізувавши наукові погляди, а також численні законодавчі акти та рішення КСУ, ми дійшли висновку, що закріплена в ч. 4 ст. 47 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 вище, 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 виконан-

ня 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 гарантуватися 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, у Законах України «Про статус суддів» та «Про судоустрій», а також у деяких міжнародних документах. Це прямо суперечить ч. 8 ст. 14 Закону України «Про судоустрій України», згідно з якою «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» [6].

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 дійшли висновку, що до такої системи мають бути включені такі 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 у 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 [2]), реалізація якого на практиці викликає багато зауважень. Річ у тім, що 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, останнім часом все більше професійних суддів висловлюються за 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», який був ухвалений ВРУ 2.06.2016 р. [7]. 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 у законодавчих актах такого рівня. Крім того, в ч. 1 ст. 82 проекту зазначається, що «суддя може бути переведений, у тому числі тимчасово, шляхом відрядження на посаду судді до іншого суду Вищою радою правосуддя в порядку, передбаченому законом» (підкреслено Ч.Н.) [7]. 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». 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 в 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) [2].

Проект Закону, 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) [7]. Оскільки на достатньому процесуальному рівні врегульовані порядок і, головне, підстави для відсторонення судді лише в першому з наведених вище випадків, виникає необхідність чіткого законодавчого закріплення порядку відсторонення суддів від здійснення правосуддя 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». Річ у тім, що 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'язує колегіальний орган прийняти правовий акт на користь позивача. Проте незрозуміло, 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» [8, с. 194–195].

Дійсно, як свідчить аналіз норм КАСУ, адміністративний суд наділений недостатнім 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) [9]. Однак вказані форми на практиці є недостатньо ефективними та дієвими, в результаті чого більшість прийнятих адміністративними судами рішень залишаються декларативними.

Висновки. 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.

Список використаних джерел:

1. 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 01 грудня 2004 р. № 19-рп/2004.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI.
3. Про незалежність судової влади : Постанова Пленуму ВСУ від 13.06.2007 р. № 8.
4. Галайденко Т.В. Поняття та класифікація гарантій незалежності суддів / Т.В. Галайденко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 5. – С. 30–38.

5. Гринюк В.О. Принцип незалежності суддів і підкорення їх тільки закону в кримінальному процесі України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.09 / В.О. Гринюк. – К. : Київський національний університет ім. Т. Шевченка, 2004. – 228 с.
6. Про судоустрій України : Закон України від 07.10.2002 р.
7. Проект Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 4734 від 30.05.2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59259.
8. Шруб І.В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.В. Шруб; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 6.07.2005 р.

УДК 343.1

ЧОРНА А.М.

ОБ'ЄКТИВНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

У статті на основі аналізу нормативно-правових актів та наукових досліджень вітчизняних учених розглянуто деякі передумови для вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування. З урахуванням конструктивного аналізу норм законодавства сформульовано авторське бачення виникнення об'єктивних передумов для вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, забезпечення прав, суб'єкт підприємницької діяльності, сфера оподаткування.

В статье на основе анализа нормативно-правовых актов и научных исследований отечественных ученых рассмотрены некоторые предпосылки для совершенствования административно-правового механизма обеспечения прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере налогообложения. С учетом конструктивного анализа норм законодательства сформулировано авторское видение возникновения объективных предпосылок для совершенствования административно-правового механизма обеспечения прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере налогообложения.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, обеспечение прав, субъект предпринимательской деятельности, сфера налогообложения.

On the basis of analysis of regulations and research of local scientists examined some of prerequisites for improving administrative and legal mechanism for ensuring rights of entrepreneurs in field of taxation. Given structural analysis of legislation formulated author's vision for emergence of objective conditions improving administrative and legal mechanism for ensuring rights of entrepreneurs in field of taxation.

Key words: administrative and legal framework, human, business entity, scope of taxation.

Вступ. Після того, як Україна у 1991 році вийшла зі складу Радянського Союзу та проголосила свою незалежність, чим підтвердила намір самостійно надалі будувати свою державність, перед нею постала ціла низка надзвичайно гострих та складних питань, які їй належало вирішити задля забезпечення свого суверенітету та благополуччя населення. Одним із основних серед цих питань було обрання економічної моделі розвитку України, адже на момент проголошення незалежності економіка нашої держави була абсолютно немічною та деформованою. Переорієнтація на новий курс економічного розвитку став дуже важливим кроком для молодої незалежної держави, однак зрозуміло, що

© ЧОРНА А.М. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 (Харківський національний університет внутрішніх справ)