

УДК 342.565.4

О.В. СКОЧИЛЯС-ПАВЛІВ, канд.
юрим. наук, Інститут права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Ключові слова: адміністративне судочинство, суб'єкти адміністративного судочинства, адміністративний суд, склад суду, адміністративна справа

Орієнтація нашої країни на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейської Спільноти передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини, одним із елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних та юридичних осіб від порушень їх прав та законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин. Саме адміністративне судочинство є способом реалізації конституційного права громадян на оскарження неправомірних дій та рішень органів державної влади.

Надійність захисту прав громадян у публічно-правових відносинах повинна забезпечуватися розглядом адміністративних спорів незалежним авторитетним органом – судом, перед яким особа та суб'єкт владних повноважень є рівними. Адже в адміністративному процесі особі, яка потребує судового захисту, як правило, протистоїть потужний адміністративний апарат. У зв'язку з цим у сторін заздалегідь складаються нерівні вихідні можливості, і щоб збалансувати їх, адміністративний суд повинен відігравати активну роль у судовому процесі з тим, щоб сприяти особі у захисті її прав, свобод чи інтересів. Це зобов'язує адміністративний суд вжити всіх заходів, що передбачені законом, щоб права

людини і громадянина, які влада порушила, були захищені, тобто суд повинен виявляти активну роль, яка обумовлена ще й тим, що переважно саме з вини публічної адміністрації виникають конфлікти, які змушують особу звертатися до суду, або публічна адміністрація не вжила достатніх заходів, щоб цьому запобігти.

Проблемам адміністративного судочинства присвятили свої роботи такі вчені як Н. Александрова, О. Банчук, О. Бачун, В. Бевзенко, Р. Ватаманюк, І. Коліушко, Т. Коломоєць, Р. Куйбіда, Т. Остапенко, О. Пасенюк, Ю. Педько, В. Перепелюк, Г. Ткач. Вказані науковці досліджували та аналізували основні інститути адміністративного судочинства і вказували на переваги та недоліки їх правового регулювання. Окремі з них займалися дослідженнями правового статусу учасників адміністративного судочинства.

Основні категорії та поняття, визначені у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України), багатьма розуміються неоднозначно. Це стосується і категорії «суб'єкти адміністративного судочинства», яка в КАС України замінена поняттям «учасники адміністративного судочинства». Так, Глава 5 Розділу 2 КАС України, яка називається «Учасники адміністративного процесу», регламентує правовий статус осіб, які беруть участь у справі, до яких відносяться сторони, треті особи, представники сторін, треті особи та інших учасників адміністративного процесу, до яких належать секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач. У зв'язку з цим постає питання про процесуальне становище суду, який не підпадає під поняття учасника адміністративного судочинства.

Досліджуючи проблему сутності співвідношення понять «суб'єкти процесу (провадження)» та «учасники процесу (провадження)», О.В. Кузьменко пропонує визначити суб'єкта адміністративного процесу як носія прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління,

здатним надані права щодо процесуальної діяльності реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати, учасник – це реально існуючий індивід адміністративного процесу [1, с.176].

О. Бачун суб'єктом адміністративного судочинства визначає особу, яка породжує адміністративні процесуальні правовідносини з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами і у межах яких вона виступає як потенційний чи реальний їх учасник. Категорія «учасник адміністративного судочинства» є складовою категорії «суб'єкт адміністративного судочинства» і охоплюється нею [2, с.14]. До суб'єктів адміністративного судочинства науковець відносить суд, особу, яка звертається на захист своїх прав, законних інтересів, відповідач, органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (прокурор, Уповноважений з прав людини, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, фізичні та юридичні особи) та ін. Наділення зазначених суб'єктів процесуальними правами та обов'язками означає, що законодавець встановив конкретне місце кожного суб'єкта в адміністративному процесі, завдяки чому сам процес набуває упорядкованого, послідовного характеру [3, с.86].

Якщо звернутися до етимології слів, то згідно з тлумачним словником української мови, суб'єкт – це особа або організація як носій певних прав і обов'язків [4, с.469], тоді як учасник – це той, хто входить до складу якої-небудь організації, об'єднання [4, с.638].

О. Бачун називає адміністративний суд визначальним суб'єктом адміністративного судочинства, який доцільно розглядати в кількох аспектах. Насамперед з позицій його існування як складової судової системи. Інший аспект – адміністративна процесуальна правосуб'єктність адміністративного суду, яка відрізняється залежно від стадії судового адміністративного провадження та категорії справи. Тому адміністративний суд як суб'єкт адміністративного судочинства має самостійний владно-розпорядчий статус [3, с.88].

Таким чином, категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» є ширшою за категорію «учасник адміністративного судочинства», оскільки охоплює не лише учасників, а й адміністративний суд як суб'єкт, що має адміністративну процесуальну правосуб'єктність. Такої ж думки дотримується О.М. Андруневчин і зазначає, що поняття «учасник процесу» є складовою поняття «суб'єкт процесу» і співвідноситься із ним як частина і ціле [5, с.10].

Поряд з лідируючим, провідним суб'єктом адміністративного процесу – судом, який безпосередньо реалізує його, участь у процесі беруть й інші суб'єкти, до яких слід віднести учасників адміністративного процесу, перелік яких міститься у Главі 5 Розділу 2 КАС України.

Діяльність адміністративного суду реалізується шляхом розгляду адміністративних справ. Згідно КАС України адміністративний суд – це судовий орган, а суд – це склад суду для розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи.

Склад суду – це законодавчо визначена кількість суддів, уповноважених законом на провадження всіх процесуальних дій в межах одного судового процесу [6, с.172].

Законодавець передбачив можливість як одноособового, так і колегіального розгляду адміністративних справ. Розгляд професійним суддею одноособово є оптимальним для більшості адміністративних справ, якщо вони не є складними та розглядаються у першій інстанції, оскільки кваліфікації одного судді цілком достатньо для правильного їх вирішення. Однак там, де справа складна чи є загроза впливів на суд, КАС України передбачає розгляд справи колегією професійних суддів. У судах вищих інстанцій справи розглядаються лише у колегіальному складі [7, с.105].

Як загальне правило встановлено, що розгляд і вирішення всіх адміністративних справ у суді першої інстанції здійснюється одноособово суддею, який діє від імені суду і головує у судовому засіданні (ст.23 КАС України).

Виняток з цього правила встановлений частинами 1, 2, 5 та 6 ст.24 КАС України. До справ, які розглядаються колегією у складі трьох суддів, віднесені такі, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їхньої посадової чи службової особи, виборчої комісії (комісії з референдуму), члена цієї комісії.

Також адміністративні справи розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді та у місцевому загальному суді як адміністративному суді колегією у складі трьох суддів з ініціативи судді в разі їх особливої складності.

Адміністративні справи, підсудні Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі трьох суддів, а адміністративні справи, підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі не менше п'яти суддів.

Р.В. Ватаманюк у своїх дослідженнях говорить про презумпцію підсудності справи одноособовому складу суду, оскільки при реєстрації позовної заяви автоматизованою системою документообігу визначається одноособовий склад суду (суддя). Однак, коли суддя вважає, що справа є особливо складною, то вона стає підсудною колегіальному складу суду. При виникненні зазначених обставин доцільно за письмовим розпорядженням голови суду (особи, яка виконує його обов'язки) призначити повторний автоматичний розподіл справи для визначення складу колегії суддів. За загальним правилом повторний розподіл справи здійснюється без урахування судді, якому було розподілено справу для одноособового розгляду. Однак у ситуації, коли справа стає підсудною колегіальному складу суду, доцільно закріпити на нормативно-правовому рівні положення, відповідно до якого вважати суддю, якому було розподілено справу для одноособового розгляду, – головуючим суд-

дею, інші ж члени колегії визначаються автоматизованою системою документообігу на загальних підставах [8, с.17].

Перегляд судових рішень в адміністративних справах завжди здійснюється колегіальним складом суду:

- в апеляційній інстанції – адміністративні справи розглядаються колегією суддів у складі трьох суддів;

- в касаційній інстанції – адміністративні справи розглядаються колегією у складі не менше трьох суддів;

- у Верховному Суді України – адміністративні справи розглядаються колегією у складі суддів Судової палати в адміністративних справах за участі не менше двох третин її чисельності. У разі виявлення неоднакового застосування судами касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, адміністративні справи розглядаються колегією суддів на спільному засіданні відповідних судових палат Верховного Суду України (ст.241 КАС України).

Потрібно підкреслити, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України відносно вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства» від 17.11.2011 р. внесено зміни у ч.4 ст.24 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до яких перегляд судових рішень в касаційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів замість п'яти, як це було раніше. Фахівці вважають, що така зміна внесена з метою «розвантажити» Вищий адміністративний суд України, в котрому перегляд судових рішень відбувається в середньому із дворічним запізненням через велику кількість касаційних скарг, що розглядаються, і нестачі суддівських кадрів. Зменшення кількісного складу колегії суддів для розгляду касаційних скарг дозволяє формувати одночасно велику кількість колегій та збільшити потік розглядуваних одночасно касаційних скарг [9].

Внесені зміни щодо зменшення кількісного складу колегії суддів в суді касаційної інстан-

ції дали позитивні результати. Це підтверджують дані аналітичного огляду стану здійснення судочинства Вищим адміністративним судом України у першому півріччі 2012 року, де зазначається, що динаміка показників щомісячного ухвалення судових рішень, якими закінчено розгляд справ по суті свідчить про їх подвійне збільшення з 2185 рішень, ухвалених у січні, до 4689 рішень – у лютому, 4405 рішень – у березні, 4569 рішень – у квітні, 4520 рішень – у травні та 4347 рішень – у червні 2012 року. Це є наслідком змін, внесених до Кодексу адміністративного судочинства України, щодо зменшення кількісного складу колегії суддів суду касаційної інстанції з п'яти суддів до трьох [10].

Питання про допуск адміністративної справи до провадження Верховного Суду України вирішується у Вищому адміністративному суді України колегією у складі п'яти суддів. У складі колегії суддів виділяють головуючого в судовому засіданні та суддю-доповідача. Усі питання, що виникають при розгляді адміністративної справи, колегія суддів вирішує більшістю голосів суддів. Головуючий в судовому засіданні голосує останнім. Суддя, який не згідний із судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи, може письмово викласти свою окрему думку, яку хоч і не оголошують у судовому засіданні, але цей письмовий документ приєднують до справи і він є відкритим для ознайомлення (ст.25 КАС України).

Для гарантування неупередженого розгляду і вирішення справи в адміністративному судочинстві передбачено інститут відводу (самовідводу) суддів.

Підстави для відводу, у тому числі самовідводу судді поділяють на безумовні – які чітко визначені законом, й оцінні – які вимагають оцінки.

Безумовними є такі підстави:

1) суддя під час попереднього вирішення цієї або пов'язаної з нею справи брав участь у процесі як представник (ст.56 КАС України), секретар судового засідання (ст.63 КАС Укра-

їни), свідок (ст.65 КАС України), експерт (ст.66 КАС України), спеціаліст (ст.67 КАС України), перекладач (ст.68 КАС України);

2) суддя є членом сім'ї або близьким родичем (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цих осіб) сторони або інших осіб, які беруть участь у справі;

3) суддя є членом сім'ї або, родичем іншого судді, що входить до складу цього ж суду, або родичем дружини (чоловіка) такого судді;

4) ті, що визначені ст.28 КАС України.

Наявності цих юридичних фактів (фактив-станів) достатньо для того, щоб суддя був відведений.

Оцінними є такі підстави:

1) суддя прямо чи опосередковано заінтересований в результаті розгляду справи;

2) є інші, крім уже зазначених, обставини, які викликають сумнів у неупередженості судді (наприклад, суддя висловив думку стосовно змісту майбутнього рішення у справі ще до його ухвалення тощо).

Перша підстава дозволяє особам, які беруть участь у справі, в разі наявності у них доказів можливої заінтересованості судді у вирішенні справи заявляти відвід судді. Якщо суддя вважає, що він прямо чи опосередковано заінтересований у результаті розгляду справи, то він повинен заявити самовідвід (наприклад, якщо справа стосується інтересів друзів чи знайомих, колишньої дружини/чоловіка судді тощо).

Для відведення судді за другою підставою необхідно обґрунтувати наявність обставин, які об'єктивно можуть вказувати на можливу упередженість судді. Для відведення достатньо об'єктивно обґрунтованого припущення про упередженість судді. Водночас, в одній зі справ Верховний Суд України дійшов висновку, що самого лише факту, що суддя, який розглядає справу, колись працювала у підпорядкуванні позивача, недостатньо для висновку про упередженість судді та її від-

ведення, на чому наполягав відповідач [7, с.112–113].

Правовий інститут складу суду характеризується його незмінністю протягом розгляду і вирішення адміністративної справи в суді однієї інстанції. Якщо до розгляду справи залучено нового суддю, то судовий розгляд адміністративної справи починається спочатку.

Важливим є положення щодо нормативної заборони участі судді в розгляді адміністративної справи в разі, якщо такий суддя брав участь у вирішенні цієї самої справи в суді будь-якої іншої інстанції [6, с.173].

Недотримання вимог щодо відводу судді може бути підставою для скасування судового рішення та ухвалення нового рішення, якщо заяву про відвід судді буде визнано судом апеляційної інстанції обґрунтованою (п.4 ст.202 КАС України).

Таким чином, адміністративний суд є визначальним суб'єктом адміністративного судочинства, який має самостійний владно-розпорядчий статус. Категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» ширша за значенням, ніж категорія «учасник адміністративного судочинства», оскільки охоплює не лише учасників, а й адміністративний суд як суб'єкт, що має адміністративну процесуальну правосуб'єктність. Отже, категорія «учасник адміністративного судочинства» є складовою категорії «суб'єкт адміністративного судочинства». Будь-який суб'єкт адміністративного судочинства може бути його учасником, але не будь-який учасник – суб'єктом.

Що стосується складу суду при здійсненні адміністративного судочинства, то КАС України передбачає можливість як одноособового, так і колегіального розгляду адміністративних справ. Слід підкреслити, що внесені зміни щодо зменшення кількісного складу колегії суддів в суді касаційної інстанції – з п'яти до трьох, дали можливість збільшити кількість розглядуваних одночасно касаційних скарг, про що свідчать дані аналітичного огляду стану здійснення судочинства Вищим адміністративним судом України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
2. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Бачун. – Київ, 2009. – 21 с.
3. Бачун О. Процесуальний статус суб'єктів адміністративного судочинства : постановка питання / О. Бачун // Право України. – 2009. – № 4. – С. 86–91.
4. Новий тлумачний словник української мови у трьох томах / укладачі В. Яременко, О. Сліпущко. – Т. 3 : П–Я. – К. : Аконіт, 2008. – 864 с.
5. Андруневчин О. М. Суб'єкти адміністративного судочинства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. М. Андруневчин. – Львів, 2012. – 20 с.
6. Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
7. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В. Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 704 с.
8. Ватаманюк Р. В. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. В. Ватаманюк. – Львів, 2011. – 16 с.
9. Трифонова В. Позитивні і негативні зміни в адміністративному судочинстві / В. Трифонова, О. Іванів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.100p.com.ua>.
10. Аналітичний огляд стану здійснення судочинства Вищим адміністративним судом

Україні у першому півріччі 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua>.

Скочиляс-Павлів О. В. Місце адміністративного суду в системі суб'єктів адміністративного судочинства / О. В. Скочиляс-Павлів // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 913–918 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13covcas.pdf>

Визначено місце адміністративного суду в системі суб'єктів адміністративного судочинства шляхом з'ясування співвідношення понять «суб'єкт адміністративного судочинства» та «учасник адміністративного судочинства». Проаналізовано склад суду при розгляді адміністративної справи.

Скочиляс-Павлів О.В. Место административного суда в системе субъектов административного судопроизводства

Определено место административного суда в системе субъектов административного судопроизводства путем выяснения соотношения понятий «субъект административного судопроизводства» и «участник административного судопроизводства». Проанализирован состав суда при рассмотрении административного дела.

Skochulias-Pavliv O.V. Place of the Administrative Court in the Administrative Justice System of Subjects

the place of the administrative court in the administrative justice system of subjects by clarifying the relationship between the concepts of «subject of the administrative justice» and «member of the administrative justice» defines. It was analyzed the composition of the court when considering an administrative case.

Форум права Форум