

Адміністративний суд як суб'єкт адміністративного судочинства

У статті розглядаються основні тренди законодавчого регулювання адміністративного судочинства в Україні і визначення статусу адміністративного суду як суб'єкта адміністративного судочинства. Автор обґрунтував висновок про те, що адміністративний суд є визначальним суб'єктом адміністративного судочинства, який має самостійний владно-розпорядчий статус. Категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» набагато ширша за своїм значенням і сутністю, ніж категорія «учасник адміністративного судочинства», оскільки охоплює не лише учасників, а й адміністративний суд як суб'єкта, що має адміністративну процесуальну правосуб'єктність.

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

Постановка наукової проблеми. Побудова України як правової, демократичної держави та входження її до Європейської спільноти передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини, одним із елементів якого є дійова та відповідальна система надійного 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 найнадійнішим способом реалізації конституційного права громадян на оскарження неправомірних дій та рішень органів державної влади.

Формулювання мети та завдань статті. Метою цього дослідження є вивчення і узагальнення того, що саме незалежним авторитетним органом – судом, шляхом розгляду адміністративних спорів, повинна забезпечуватися надійність захисту прав громадян у публічно-правових відносинах перед яким особа та суб'єкт владних повноважень є рівними.

Завданнями цієї статті є: визначення місця адміністративного суду як суб'єкта адміністративного судочинства і сутності особи у адміністративному процесі, яка потребує судового захисту, якій, як правило, протистоїть потужний адміністративний державний апарат.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. У зв'язку з визначення сутності особи у адміністративному процесі у сторін заздалегідь складаються нерівні вихідні можливості, і щоб збалансувати їх, адміністративний суд має відігравати активну роль у судовому процесі з тим, щоб сприяти особі у захисті її прав, свобод та інтересів. А це зобов'язує адміністративний суд вжити всіх заходів, що передбачені законом, щоб права людини і громадянина, які влада порушила чи порушує, були захищені, тобто суд повинен проявляти активну роль, яка обумовлена ще й тим, що переважно саме з вини публічної адміністрації виникають конфлікти, які і змушують особу звертатися до суду, або адміністрація не вжила належних заходів, щодо їх запобігання.

Питанням проблем і удосконалення адміністративного судочинства присвятили багато своїх робіт такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Андруневчин, О.В. Бачун, В.М. Бевзенко, Р.В. Ватаманюк, О.В. Кузьменко, О.А. Панченко, О.М. Пасенюк, В.Е. Теліпко, Р.В. Теліпко та ін. Вказані та інші науковці досліджували та аналізували як основні інститути адміністративного судочинства, так і вказували на переваги та недоліки їх правового регулювання. А окремі з них займалися також дослідженнями правового статусу учасників адміністративного судочинства.

Визначені у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) основні категорії та поняття багатьма розуміються неоднозначно. Це стосується і щодо категорії «суб'єкти адміністративного судочинства», яка в КАСУ замінена поняттям «учасники адміністративного судочинства». Так, наприклад, у гл. 5 розд. 2 КАСУ, яка називається «Учасники адміністративного процесу», регламентується правовий статус осіб, які беруть участь у справі, до яких відносяться сторони, треті особи, та інші учасники адміністративного процесу, до яких також належать секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач. І тут логічно постає питання про процесуальне становище суду, який не підпадає під поняття учасника адміністративного судочинства.

Так, О.В. Кузьменко, досліджуючи сутність співвідношення понять «суб'єкти процесу

(провадження)» на «учасники процесу (провадження)», пропонує визначити суб'єкта адміністративного процесу як носія прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, здатним надати права щодо процесуальної діяльності реалізувати, а покладені обов'язки виконувати, учасник – це реально існуючий індивід адміністративного процесу [5, с. 176]. А О.В. 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 її учасник. Категорія «учасник адміністративного судочинства» є складовою категорії «суб'єкти адміністративного судочинства» і охоплюється нею [3, с. 14]. До суб'єктів адміністративного судочинства вказаний 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). 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. 16].

Але, якщо звернемося до етимології слів, то згідно з тлумачним словником української мови, суб'єкт – це особа або організація як носій певних прав і обов'язків [6, с. 638]. Звідси, О.В. Бачун й 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. 18].

Як 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. Цієї думки дотримується й О.М. Андруневчин, що поняття «учасник процесу є складовою поняття» «суб'єкт процесу» і співвідноситься із ним як частина і ціле [2, с. 10].

Слід зауважити, що згідно КАСУ адміністративний суд – це судовий орган, а суд – це склад суду для розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи. Професійна його діяльність реалізується шляхом розгляду адміністративних справ. А склад суду – це законодавчо визначена кількість суддів, уповноважених законом на провадження всіх процесуальних дій в межах одного судового процесу [1, с. 172].

КАСУ передбачає можливість як одноособового, так і колегіального розгляду адміністративних справ. На наш погляд, який поділяють й інші науковці, розгляд професійним суддею одноособово є більш 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 справи складні чи є загроза впливу на суд, КАСУ передбачає і розгляд справи колегією професіональних суддів. У судах вищих інстанцій справи розглядаються лише у колегіальному складі [7, с. 105].

Ст. 23 КАСУ встановлює загальне правило, що розгляд і вирішення усіх адміністративних справ у суді першої інстанції здійснюється одноособово суддею, який діє від імені суду і головує у судовому засіданні. І як виняток з цього правила ч.ч. 1, 2, 5 та 6 ст. 24 КАСУ встановлюють, щодо 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. Крім того, також адміністративні справи розглядають і вирішують 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. А 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.

Стосовно презумпції підсудності справи одноособовому складу суду, окремі науковці (Р.В. Ватаманюк та ін.), у своїх дослідженнях стверджують, що це питання вирішено законодавцем позитивно, оскільки при реєстрації позовної заяви автоматизованою системою документообігу визначається й 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 автоматизований 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 суддею, інші ж члени колегії визначаються автоматизованою системою документообігу на загальних підставах [4, с. 17].

Разом з тим, слід підкреслити, що згідно ст. 241 КАСУ перегляд судових рішень в адміністративних справах завжди здійснюється колегіальним складом суду: а) в апеляційній інстанції – адміністративні справи розглядаються колегією суддів у складі трьох суддів; б) в касаційній інстанції – адміністративні справи розглядаються колегією у складі не менше трьох суддів; в) у Верховному Суді України (ВСУ) – адміністративні справи розглядаються колегією у складі суддів Судової палати в адміністративних справах за участі не менше двох третин її численності. 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 ВСУ.

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

Законодавець також визначився, що для гарантування неупередженого розгляду і вирішення справи в адміністративному судочинстві передбачено інститут відводу (самовідводу) суддів. Підстави ж для відводу, у тому числі самовідводу судді слід поділяти на безумовні – які чітко визначені законом, й оцінні – які вимагають оцінки.

Як нам вбачається безумовними є наступні підстави: 1) суддя під час попереднього вирішення цієї або пов'язаної з нею справи брав участь у процесі як представник (ст. 56 КАСУ), секретар судового засідання (ст. 63 КАСУ), свідок (ст. 65 КАСУ), експерт (ст. 66 КАСУ), спеціаліст (ст. 67 КАСУ), перекладач (ст. 68 КАСУ); 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, усиновитель 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 КАСУ. Оцінними є такі підстави: 1) суддя прямо чи опосередковано заінтересований в результаті розгляду справи; 2) є інші, крім уже зазначених, обставин, які викликають сумнів у неупередженості судді (наприклад, суддя висловив думку щодо змісту наступного рішення у справі ще до його ухвалення тощо).

Стосовно першої підстави щодо відводу (самовідводу) суддів, яка 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 відводу обґрунтованого припущення про упередженість судді. Водночас, в одній із 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 відводку, на чому наполягає відповідач [7, с. 112-113].

Правовий інститут складу суду характеризується його незмінністю протягом розгляду і вирішення адміністративної справи у суді однієї інстанції. Якщо до розгляду справи залучено нового суддю, то судовий розгляд адміністративної справи починається спочатку. Важливим є й 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 [1, с. 173].

Згідно із п. 4 ст. 202 КАСУ недотримання вимог відводу судді може і має бути підставою для скасування судового рішення, якщо заява про відвід судді буде визнана судом апеляційної інстанції обгрунтованою.

Висновки. Згідно КАСУ адміністративний суд – це судовий орган, а суд – це склад суду для розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи. Професійна його діяльність реалізується шляхом розгляду адміністративних справ.

Склад суду – це законодавчо визначена кількість суддів, уповноважених законом на провадження всіх процесуальних дій в межах одного судового процесу

Адміністративний суд є визначальним суб'єктом адміністративного судочинства, який має самостійний владно-розпорядчий статус. А категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» набагато ширша за своїм значенням і сутністю, ніж категорія «учасник адміністративного судочинства», оскільки охоплює не лише учасників, а й адміністративний суд як суб'єкт, що має адміністративну процесуальну правосуб'єктність.

Підсумовуючи викладене зазначимо, що категорія «учасник адміністративного судочинства» є складовою категорії «суб'єкт адміністративного судочинства». І будь-який суб'єкт адміністративного судочинства може бути його учасником, але не будь-який учасник його суб'єктом. Що ж до складу суду при здійсненні адміністративного судочинства, то КАСУ передбачає можливість як одноособового, так і колегіального розгляду адміністративних справ.

Джерела та література

1. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк (керів.авт.кол.), О.А. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
2. Андруневчин О. М. Суб'єкти адміністративного судочинства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.М. Андруневчин. – Львів, 2012. – 20 с.
3. Бачун О.В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: автореф. дис... канд. юрид. наук / О.В. Бачун. – Київ, 2009. – 21 с.
4. Ватаманюк Р.В. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. канд. юрид. наук / Р.В. Теліпко. – Львів, 2011. – 16 с.
5. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
6. Новий тлумачний словник української мови в трьох томах / укладачі В. Яременко, О. Сліпушко. – Т. 3: П-Я. – К.: Аконтіт, 2008. – 864 с.
7. Теліпко В.Е. Наук.-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В.Е. Теліпко.– К.: Центр учбової літ-ри, 2011. – 704 с.

Копетюк Н. Административный суд как субъект административного судопроизводства. Предметом исследования является система современного административного судопроизводства Украины, место и роль в ней административного суда как основного субъекта этого производства. Проводится теоретическое исследование места и роли административного суда украинского государства в системе административного судопроизводства Украины. Из изложенного следует, что административный суд является определяющим субъектом административного судопроизводства, имеет самостоятельный властно-распорядительный статус. А категория «субъект административного судопроизводства» гораздо шире по своему значению и сущностью, чем категория «участник административного судопроизводства», поскольку охватывает не только участников, но и административный суд как субъект, имеющий административную процессуальную правосубъектность. Подытоживая изложенное, отметим, что категория «участник административного судопроизводства» является составной категории «субъект административного судопроизводства».

Ключевые слова: Административное судопроизводство, административный суд, субъекты административного судопроизводства, состав суда, административное дело

Kopetiuk M. Administrative Court as a Subject of Administrative Legal Proceedings. The subject-matter of the research is modern administrative proceedings system in Ukraine, the place and role of the administrative court in it as the main subject of these proceedings. The article presents a theoretical study of the place and role of the administrative court in the system of administrative court proceedings in Ukraine. The study of the problem confirmed that administrative court is the main subject of the administrative

proceedings and has an independent administrative status. The category of «subject of administrative proceedings» is much broader in its significance and essence, than the category of «participant of administrative proceedings», since it covers not only participants but also the administrative court as a subject having administrative procedural legal subjectness. The category «participant of the administrative proceedings» is a component of the category «subject of the administrative proceedings».

Key words: administrative proceedings, administrative court, subjects of administrative proceedings, court composition, administrative case.