

О. МАРЧЕНКО

*асистент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук*



УДК 342.565.4

Склад суду в адміністративному судочинстві

Статтю присвячено вивченню змісту поняття складу суду в адміністративному судочинстві, підстав для відводу судді, а також закріплених у законі правил, що дозволяють визначити кількісний склад суду для розгляду адміністративної справи з урахуванням її категорії та стадії адміністративного процесу. Автор акцентує увагу на недоліках окремих приписів Кодексу адміністративного судочинства України, що регламентують питання, які є предметом цього дослідження, і пропонує законодавцю задля їх удосконалення звернутися до наукових розробок з цього приводу та урахувати проблематичність застосування таких норм судами.

Ключові слова: склад суду в адміністративному судочинстві, одноособовий склад суду, колегіальний склад суду, неупереджений суд, відвід судді.

Одним із головних завдань, що стоїть сьогодні перед нашою державою, є приведення сфери судочинства у відповідність до стандартів, які вміщуються у базових документах, прийнятих міжнародними та європейськими інституціями. Рафікувавши у 1997 р. Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція) [1], Україна тим самим взяла на себе зобов'язання забезпечити ефективний

судовий захист прав, свобод та інтересів своїх громадян у разі їх порушення, у тому числі рішеннями або діями (бездіяльністю) представників влади. Нормами Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (далі – КАС) визначено порядок судового вирішення публічно-правових спорів, які виникають між фізичними чи юридичними особами, з одного боку, і суб'єктами владних повноважень – з другого [2].

Стаття 6 Конвенції закріплює за кожним право на справедливий суд, тобто право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом. У розумінні Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), який розглядає справи щодо порушення вимог Конвенції державами-учасницями, «... словосполучення “встановлений законом” відноситься не тільки до правової підстави самого існування суду, а й до складу суду по кожній справі» [3, п. 37].

Дослідженням змісту поняття складу суду, правил визначення кількісного устрою суду для розгляду різних категорій справ, а також критеріїв, яким повинен відповідати належний склад суду, займалися такі вчені: О. А. Банчук, В. Д. Бринцев, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, С. В. Нечипорук, С. В. Оверчук, О. М. Пасенюк, Ю. С. Педько, В. М. Савицький та ін. Проблеми забезпечення неупередженості складу суду та вивчення інституту відводу судді присвятили свої наукові праці такі правознавці, як В. Г. Задерако, І. В. Решетнікова, Ю. В. Тай тощо.

Разом з тим практично поза увагою залишилися питання недосконалості деяких норм про склад суду в адміністративному судочинстві та практики їх застосування. Окрім цього, сьогодні виникла потреба у більш широкому змістовному наповненні категорії «склад суду в адміністративному судочинстві». Вирішенню цих завдань планується присвятити цю статтю.

Під складом суду в адміністративному судочинстві потрібно розуміти визначених автоматизованою системою до-

кументообігу адміністративного суду за принципом вірогідності суддю або колегію суддів для розгляду і вирішення конкретної справи, прийнятої до провадження цього суду. Згідно з ч. 3 ст. 151 КАС принцип вірогідності враховує кількість справ, що перебувають на розгляді у суддів, заборону брати участь у перегляді рішень для судді, який брав участь в їх ухваленні, перебування суддів у відпустці, на лікарняному, у відраженні та закінчення терміну повноважень.

У абзаці 2 ч. 4 ст. 15 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. вказано, що законодавство може передбачати й інші випадки, у яких суддя позбавляється права здійснювати правосуддя або брати участь у розгляді судових справ [4]. Зокрема, приписи ст. 27 КАС забороняють включати до складу суду з розгляду адміністративної справи суддю: 1) якщо він брав участь у розгляді цієї справи або пов'язаної з нею справи як представник, секретар судового засідання, свідок, експерт, спеціаліст або перекладач; 2) якщо він прямо чи опосередковано заінтересований у результаті розгляду справи; 3) якщо він є членом сім'ї або близьким родичем сторони або інших осіб, які беруть участь у справі; 4) за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості судді; 5) у разі порушення порядку визначення судді для розгляду справи, встановленого ч. 3 ст. 15¹ цього Кодексу. Також до складу суду не можуть входити особи, які є членами сім'ї, родичами між собою чи родичами подружжя.

При наявності принаймні однієї з перелічених обставин неминуче виникають сумніви в тому, наскільки

об'єктивним зможе бути суддя при розгляді й вирішенні відповідної справи. У такому випадку неупередженість складу суду досягається завдяки закріпленому в КАС механізму відводу судді (колегії суддів). Вимога Конвенції щодо розгляду справи неупередженим (безстороннім) судом є одним із аспектів права на справедливий судовий розгляд. ЄСПЛ укладає у зміст поняття неупередженості суду дві складові. По-перше, суд повинен бути безстороннім суб'єктивно, а це означає, що у нього не може бути особистих симпатій, уподобань чи прихильностей [5, с. 18–19]. При цьому Суд виходить із презумпції неупередженості складу суду, згідно з якою останній вважається безстороннім, поки не з'являться докази, що свідчать про інше.

По-друге, суд має бути безстороннім об'єктивно, тобто у національному законодавстві має бути передбачено «... достатньо гарантій, що виключають будь-які законні сумніви» [6, п. 73]. Мається на увазі встановлення стосовно суддів обмежень щодо участі в політичному житті, а також іншій діяльності, реалізація якої могла б викликати підозру в особистій заінтересованості судді при розгляді справи.

Відповідно до ч. 1 ст. 30 КАС у разі виявлення обставин, що забороняють судді здійснювати розгляд і вирішення справи, він зобов'язаний заявити самовідвід. Особи, які беруть участь у справі, також мають право ініціювати відвід – головне, щоб він був вмотивований і заявлений до початку розгляду адміністративної справи по суті. Заява про відвід (самовідвід) подається в письмовій формі з обґрунтуванням

відповідних підстав. Як свідчить практика адміністративних судів з розгляду заяв про відвід судді (колегії суддів), більшість із них належним чином не вмотивовані та не забезпечені необхідними доказами. У спеціальній юридичній літературі відмічається, що надати додаткові докази досить складно, оскільки такі заяви, як правило, розглядаються судом майже одразу після їх одержання [7, с. 140].

Нормами КАС дозволяється заявляти самовідвід й після того, як розгляд справи вже розпочато, але тільки за умови, що про підстави самовідводу не було відомо раніше. У разі задоволення такої заяви, якщо розгляд справи здійснювався колегіально, залучається інший суддя, і розгляд справи починається спочатку. Вимога про незмінність складу суду міститься у ст. 26 КАС, у приписах якої знаходить своє відображення принцип безпосередності судового розгляду, згідно з яким формування внутрішнього переконання судді має відбуватися на підставі особистого дослідження доказів і вивчення усіх матеріалів у справі.

Питання про відвід вирішується в нарадчій кімнаті ухвалою суду, який розглядає справу (ч. 2 ст. 31 КАС). Якщо йдеться про відвід кільком суддям або всьому складу суду, то це питання вирішується простою більшістю голосів. Таким чином, під час здійснення адміністративного судочинства висновок про наявність чи відсутності заінтересованості у результатах справи вирішується суддею, якому заявлено відвід (або за його участю). При такому порядку порушується «... загальновідома максима *nemo debet esse iudex in propria causa*»

[7, с. 133] і виникає невпевненість у об'єктивності висновку про відмову в задоволенні заяви про відвід. Задля зведення до мінімуму випадків упередженості суддів доцільно внести відповідні зміни до КАС, позбавивши тим самим права вирішувати вказані питання суддів, щодо яких є сумніви в неупередженості.

Проаналізувавши значну кількість ухвал, прийнятих за результатами розгляду заяв про відвід (самовідвід) суддів, ми дійшли висновку, що суди не завжди притримуються єдиного підходу при вирішенні цього питання. Прикладом є ухвала Вінницького міського суду Вінницької області у справі за позовом особи до департаменту охорони здоров'я Вінницької міської ради про порушення права на медичну допомогу [8]. 28 лютого 2014 р. позивач звернувся до суду із заявою про відвід головуючого у судовому засіданні, вмотивованою тим, що ухвалу про відмову у відкритті провадження у справі, постановлену 18 лютого 2013 р. цим суддею, було скасовано апеляційним судом, а справу направлено для подальшого розгляду. Після цього ухвалою Вінницького міського суду, прийнятою у тому самому складі суду, вищевказаний позов залишено без розгляду. Це рішення також було скасоване судом апеляційної інстанції, а справу знову направлено для продовження розгляду.

Враховуючи викладене вище, позивач вважав, що дії головуючого були упередженими і свідчили про намір щодо затягування розгляду справи. Дослідивши матеріали справи, суд не встановив наявності підстав для відводу

судді, передбачених статтями 27, 28 КАС, але вирішив задовольнити заяву про відвід з метою попередження в подальшому скарг на необ'єктивність і упередженість суду.

Іншого висновку дійшов Волинський окружний адміністративний суд в ухвалі від 13 березня 2014 р. у справі за позовом особи до Ягодинської митниці про визнання протиправними та скасування наказів, якою відмовив у задоволенні заяви про відвід колеги суддів [9]. Неоднаковість судової практики, яка сформувалась у ході розгляду заяв про відвід судді, з нашого погляду, пояснюється тим, що законодавець при викладенні у КАС підстав для відводу (самовідводу) судді використав оціночні юридичні категорії, не розкривши їх змістове наповнення.

З урахуванням предмета оскарження, суб'єктного складу учасників правовідносин, з яких виник спір, а також складності справи, її розгляд і вирішення можуть здійснюватися одноособово або колегіальним складом суду. Кожний з указаних порядків здійснення провадження у справі не позбавлений як переваг, так і певних недоліків. Так, при одноособовому розгляді справи забезпечується швидке і економічне її вирішення, а це, у свою чергу, зменшує навантаження на суддів та робить судовий процес не настільки фінансово обтяжливим як для його учасників, так і для держави. Окрім цього, зростає особиста відповідальність судді за ухвалені рішення. Однак при розгляді справи одним професійним суддею існує небезпека незаконного впливу на нього з боку однієї зі сторін та прийняття упередженого рішення.

Загально визнаною є точка зору, згідно з якою колегіальний склад суду, порівняно з одноособовим, може вирішити справу більш об'єктивно і неупереджено. Також серед переваг колегіального розгляду відмічають всебічне дослідження і зважену оцінку обставин справи, результатом чого стає ухвалення рішення, яке відповідає усім вимогам матеріального та процесуального права. Але, разом з тим, потрібно більше часу для ознайомлення суддів із матеріалами справи для подальшого спільного обговорення.

Зваженим вбачається підхід, за якого обидва порядки розгляду і вирішення судових справ не протиставляються один іншому, а поєднуються, як це зроблено у приписах КАС. За загальним правилом, сформульованим у ч. 1 ст. 23 цього Кодексу, усі адміністративні справи в суді першої інстанції розглядаються і вирішуються суддею одноособово. У цьому випадку суддя діє як суд і є головуючим у судовому засіданні. Щоправда, у КАС передбачено значну кількість винятків із цього правила. Але спершу доцільно нагадати, що більшість адміністративних справ як суди першої інстанції вирішують місцеві адміністративні суди, до яких законодавством віднесено місцеві загальні суди як адміністративні й окружні адміністративні суди. Підсудні цим судам справи, як зазначалося вище, розв'язуються одноособово, але не завжди, оскільки приписи ч. 2 ст. 24 КАС наділяють суддю місцевого адміністративного суду правом ініціювати розгляд і вирішення справи, яка знаходиться у його провадженні, колегією у складі трьох суддів у разі її особливої складності.

Окрім цього, адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їх посадової чи службової особи, виборчої комісії (комісії з референдуму), члена цієї комісії розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів (ч. 1 ст. 24 КАС).

Існують й інші приклади того, коли, всупереч загальному правилу, адміністративні справи вирішуються у першій інстанції колегіально. Деякі категорії справ відповідно до КАС вирішуються як судами першої інстанції: 1) апеляційними адміністративними судами; 2) Київським апеляційним судом; 3) Вищим адміністративним судом України (далі – ВАСУ). Так, адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються апеляційним адміністративним судом за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню (ч. 2 ст. 183¹ КАС).

Відповідно ч. 4 ст. 18, ч. 2 ст. 171¹ КАС ВАСУ як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, рішення,

дії чи бездіяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Також до ВАСУ оскаржуються рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму. Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду (ч. 3 ст. 173 КАС). Адміністративні справи, підсудні Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі трьох суддів, а ті, що підсудні ВАСУ як суду першої інстанції, – колегією у складі не менше п'яти суддів.

Перегляд рішень, ухвалених адміністративними судами, завжди має здійснюватись колегіальним складом суду. Так, апеляційний перегляд рішень місцевих адміністративних судів здійснюється в апеляційних адміністративних судах колегією у складі трьох суддів. Необхідно відмітити, що судом апеляційної інстанції у справах, розглянутих згідно із ч. 3 ст. 172, ч. 2 ст. 183¹ КАС, є ВАСУ, який здійснює перегляд рішень у вказаних категоріях справ колегією у складі трьох суддів. Рішення ВАСУ як суду першої інстанції підлягають перегляду Судовою палатою в адміністративних справах Верховного Суду України (далі – ВСУ) (ч. 6 ст. 171¹ КАС), засідання якої є правомочними за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від її складу.

Рішення адміністративних судів у касаційному порядку переглядаються колегією у складі не менше трьох суд-

дів. Важливо, щоб кількісний склад колегії суддів не був парним – задля забезпечення вирішення усіх процесуальних питань більшістю голосів. ВАСУ переглядає рішення місцевих й апеляційних адміністративних судів як суд касаційної інстанції.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах ВСУ здійснюється різними складами суду залежно від підстави, з якої перевіряється те чи інше рішення адміністративного суду. Так, у ч. 2 ст. 241 КАС зазначається, що при перегляді судового рішення з підстав неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що спричинило ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах, а також неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм процесуального права (при оскарженні судового рішення, яке перешкоджає подальшому провадженню у справі або яке прийнято з порушенням правил підсудності справ чи встановленої законом юрисдикції адміністративних судів) справа розглядається Судовою палатою в адміністративних справах ВСУ, засідання якої є правомочними за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від її складу. При цьому, якщо судові рішення в адміністративній справі оскаржується з підстав неоднакового застосування однієї і тієї самої норми права судами касаційної інстанції різної юрисдикції, справа розглядається на спільному засіданні відповідних судових палат ВСУ, яке є правомочним за умови при-

сутності на ньому не менше двох третин суддів від загального складу кожної з судових палат.

Перегляд судового рішення з підстави встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення нею міжнародних зобов'язань при вирішенні даної справи судом, відбувається на спільному засіданні всіх судових палат ВСУ за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від загального складу кожної з судових палат.

Недотримання правил щодо колегіального розгляду адміністративної справи має суттєве значення для визначення повноважності складу суду. Пленум ВАСУ у Постанові від 6 березня 2008 р. «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» зазначив, що судові рішення, ухвалені з порушенням цих правил, підлягають обов'язковому скасуванню з направленням справи на новий судовий розгляд [10]. Однак необґрунтоване створення колегії суддів у суді першої інстанції і розгляд нею справи ВАСУ не вважає підставою для скасування судового рішення.

У свою чергу, у постанові ВСУ від 25 березня 2008 р. у справі за позовом про поновлення на публічній службі наводиться позиція ВАСУ, згідно з якою термін «неповноважний склад суду» не повинен тлумачитися лише як відсутність повноважень суддів щодо здійснення своїх професійних обов'язків [11]. Зокрема, повноваження складу суду належить сприймати і як компе-

тентність у розумінні наявності права «...на розгляд у суді відповідно до предмета спору, вирішення справ судом певної інстанції та судом, який має повноваження на розгляд справ у межах територіальної юрисдикції, визначеної КАС, що забезпечує право на розгляд справи незалежним і безстороннім судом, встановленим законом». Прийняті з порушенням вказаних правил судові рішення не повинні залишатися у силі через їх незаконність.

Незважаючи на очевидність таких висновків, Судова палата в адміністративних справах ВСУ підтримала їх не повною мірою. З погляду суддів ВСУ, для з'ясування питання про наявність у складу суду належних повноважень щодо розгляду і вирішення адміністративної справи важливим є правильне визначення її предметної та інстанційної підсудності. Якщо ж складом суду, який розглянув справу, не дотримано правила територіальної підсудності, то його не можна вважати неповноважним. На обґрунтування своєї позиції ВСУ зазначив, що суди однієї ланки мають однакову компетенцію і рівні можливості стосовно розгляду будь-якої справи, яка за предметною підсудністю віднесена до їх юрисдикції. Погодитися з таким підходом вкрай складно, оскільки роз'яснивши нижчестоящим судам приписи КАС саме таким чином, ВСУ фактично дозволив їм не дотримуватись деяких правил про підсудність адміністративних справ.

Здійснивши аналіз нормативних положень, які регламентують питання складу суду в адміністративному судочинстві, ми зробили висновок про їх недосконалість. По-перше, при визна-

ченні порядку вирішення питання про відвід судді законодавцем проігноровано фундаментальний принцип «ніхто не може бути суддею у власній справі». По-друге, при викладенні нормативного матеріалу щодо підстав відводу судді використано оціночні поняття, що призводить до неоднакового розуміння і за-

стосування адміністративними судами деяких законодавчих норм. Для підвищення рівня правової регламентації вказаних питань законодавцю слід більше уваги приділяти науковим розробкам з цього приводу, а також урахувати проблематичність застосування таких норм судами.

Список використаних джерел

1. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7, 11 до Конвенції : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
3. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Посохов проти Російської Федерації» від 04.03.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_173.
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 55. – Ст. 1900.
5. Банчук О. А. Вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод до процедури здійснення судочинства / О. А. Банчук, Р. О. Куйбіда. – К. : «ІКЦ “Леста”», 2005. – 116 с.
6. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Фіндлі проти Сполученого Королівства» від 25.02.1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461495/2461495.htm>.
7. Тай Ю. В. Отвод судей как гарантия независимости суда / Ю. В. Тай, Ф. А. Тахмина, В. Ле Бурдон // Вестн. Высш. Арбитр. Суда РФ. – 2014. – № 8. – С. 131–147.
8. Ухвала Вінницького міського суду Вінницької області від 28.02.2014 // Єдиний державний реєстр судових рішень. – № 37385005.
9. Ухвала Волинського окружного адміністративного суду від 13.03.2014 // Єдиний державний реєстр судових рішень. – № 49976257.
10. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України у Постанові від 06.03.2008 // Вісн. Вищ. адмін. суду України. – 2008. – № 2. – С. 117.
11. Постанова Верховного Суду України від 25.03.2008 // Єдиний державний реєстр судових рішень. – № 3399587.

Стаття надійшла до редакції 11.09.2015.

Марченко О. Состав суда в административном судопроизводстве

Статья посвящена изучению содержания понятия состава суда в административном судопроизводстве, оснований для отвода судьи, а также правил, закрепленных в законе, которые позволяют определить количественный состав суда для рассмотрения административного дела с учетом его категории и стадии административного процесса. Автор акцентирует внимание на недостатках некоторых предписаний Кодекса административного судопроизводства Украины, регламентирующих вопросы, которые являются пред-

метом данного исследования, и предлагает законодателю для их усовершенствования обратиться к научным разработкам в этом направлении и учесть сложности применения таких норм судами.

Ключевые слова: состав суда в административном судопроизводстве, единоличный состав суда, коллегиальный состав суда, беспристрастный суд, отвод судьи.

Marchenko O. The Composition of the Court in Administrative Legal Proceedings

According to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950 everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. The European court of human rights explains that the phrase «established by law» covers not only the legal basis for the very existence of a «tribunal» but also the composition of the bench in each case.

Many scientists have been studying the content of the concept «bench», the rules of law by which the required number of judges is determined in view of specific category of court case. Among them are the following scientists: O. Banchuk, V. Bryntsev, I. Koliushko, R. Kuybida, S. Nechiporuk, S. Overchuk, O. Pasenyuk, Y. Pedko, V. Sawicki etc.

Also such researchers as V. Zaderako, I. Reshetnikova, Y. Tai and others paid attention in their scientific work to the problem of enforcement of the requirement of judges's impartiality. In this article the author is going to study the problem of imperfection of the prescriptions of Code of the Administrative legal proceedings and research difficulties which arise in their application by courts.

It is proposed to understand the concept «bench in administrative legal proceedings» as individual judge or panel of judges, who was automatically selected by computerized system of circulation of documents of the administrative court for the purpose of consideration of the case. According to law administrative cases can be considered by an individual judge or by a panel of judges.

Within the analysis of judicial practice the author drew attention to the official opinion of supreme court of the State about criteria which the competent bench should correspond to. The author pays significant attention to imperfection of current legislation and to the problems of its application by courts. As a result it is noticed that there is no case law integrity during consideration petitions for challenge a judge due to lack of interpretation of some rules of law which contain the estimated terms. To avoid this problem legislator should amend the appropriate prescriptions of Code of the Administrative legal proceedings.

Keywords: bench in administrative legal proceedings, individual judge, panel of judges, impartial court, challenge of the judge.