

Сусак М. С.,
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РОЗСУДУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ ЗАЛЕЖНО ВІД УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

DIFFERENTIALIZATION OF THE PROCEEDIAL DEVELOPMENT OF THE ADMINISTRATIVE COURT OF THE FIRST INSTANCE DEPENDING ON THE PARTICIPANTS OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Статтю присвячено дослідженню питання диференціації процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції залежно від учасників адміністративного процесу. Розглянуто сукупність нормативно-правових актів міжнародного та національного законодавства із зазначеної проблеми. Визначено основні вимоги, якими мають володіти судді адміністративного суду першої інстанції під час виконання своїх професійних обов'язків та відповідальність, яку несуть за прийняття завідомо неправосудного рішення.

Ключові слова: процесуальний розсуд адміністративного суду першої інстанції, учасники адміністративного процесу, обов'язки судді, судовий розгляд, права учасників адміністративного процесу.

Статья посвящена исследованию вопроса дифференциации процессуального усмотрения административного суда первой инстанции в зависимости от участников административного процесса. Рассмотрены совокупность нормативно-правовых актов международного и национального законодательства по данной проблеме. Определены основные требования, которым должны обладать судьи административного суда первой инстанции при исполнении своих профессиональных обязанностей и ответственность, которую несут за принятие заведомо неправосудного решения.

Ключевые слова: процессуальное усмотрение административного суда первой инстанции, участники административного процесса, обязанности судьи, судебное разбирательство, права участников административного процесса.

The article is devoted to the study of the issue of the differentiation of procedural discretion of the administrative court of first instance, depending on the participants in the administrative process. A set of normative legal acts of international and national legislation on the mentioned problem is considered. The basic requirements, which should be held by the judges of the administrative court of first instance during fulfillment of their professional duties and responsibility, which are held for making a knowingly unwarranted decision, are determined.

Key words: procedural discretion of the administrative court of first instance, participants in the administrative process, judge's duties, trial, rights of participants in the administrative process.

Постановка проблеми. У світлі проведення судової реформи в Україні питання процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції є актуальним на сьогодні та слугує предметом багатьох дискусій як вітчизняних так і зарубіжних науковців, юристів, урядовців, а також привертає велику увагу громадськості. Адже діяльність суддів є досить відповідальною і вимагає від них діяти добросовісно по відношенню до всіх учасників адміністративного процесу. Але, на жаль, під час розгляду судових справ учасники адміністративного процесу стикаються з тим, що судді застосовують по відношенню до них процесуальний розсуд, порушуючи їх права та приймаючи завідомо неправосудне рішення. Дослідження проблеми диференціації процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції залежно від учасників адміністративного процесу дозволить нам більш детально оцінити сучасний стан цих правовідносин, окреслити шляхи та механізм їх вдосконалення, а також зумовить необхідність встановлення поточного стану нормативно-правового забезпечення таких правовідносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання, що стосувалися диференціації процесуального розсуду адміністративного суду першої

інстанції залежно від учасників адміністративного процесу, розглядалися в роботах В.М. Бевзенка, Т.В. Варфоломеевої, Р.О. Куйбіди, В.Т. Маляренка, О.М. Пасенюка та інших та є предметом обговорення на багатьох круглих столах, науково-практичних конференціях. Однак дана проблема залишається не вирішеною та потребує постійного вивчення, що й зумовило вибір автором даної теми дослідження.

Невирішені раніше проблеми. У більшості наявних наукових праць стосовно процесуального розсуду адміністративного суду автори спираються на застарілі нормативно-правові акти, оскільки в них не враховані зміни, прийняті протягом 2017–2018 рр. Крім того, саме питання поділу процесуального розсуду в суді першої інстанції залежно від учасників адміністративного процесу вченими приділено недостатньо уваги, що додатково підтверджує актуальність дослідження теми статті.

Мета. Статтю присвячено дослідженню диференціації процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції залежно від учасників адміністративного процесу.

Виклад основного матеріалу. Проблема прав людини, законодавчого закріплення механізму їх реалізації, а також застосування адміністративними

судами першої інстанції по відношенню до них процесуального розсуду з порушенням їх прав та прийняттям завідомо неправосудних рішень посідає провідне місце в сучасному суспільстві.

Так, Конституція України в статті 55 визначає, що однією з гарантій є право кожного на судовий захист, згідно з якою права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Це означає, що судовий захист надається кожному, хто має на нього право та потребує його. Суд не може відмовити в правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші обмеження прав та свобод [9]. Відмова суду в прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене [9].

Стандарти діяльності суддів, а також їх поведінка впливає з конституційних принципів, міжнародних договорів, а також із законів України, до основних можна віднести: Конституцію України, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод прийнята Радою Європи 04.11.1950 року зі змінами та доповненнями, Загальною хартією судді, ухвалену 17.11.1999 року Центральною радою Міжнародної асоціації суддів в Тайпеї, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Організацією об'єднаних націй 16.12.1966 року, Основні принципи незалежності судових органів, що схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29.11.1985 року та від 13.12.1985 року, Рекомендації щодо ефективного впровадження Основних принципів незалежності судових органів, прийняті резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15.12.1989 року, Бангалорські принципи поведінки суддів, схвалені резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН від 27.07.2006 року, та ін.

Так, відповідно до Загальної хартії судді встановлено, що в усій своїй професійній діяльності судді повинні гарантувати права кожного на справедливий суд. Вони повинні сприяти реалізації права осіб на справедливий і відкритий процес у незалежному й неупередженому суді, утвореному на законних підставах, що має винести рішення щодо їхніх громадянських прав та обов'язків [3].

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод у статті 6 також гарантується кожному право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом [8].

Міжнародним пактом про громадянські та політичні права [10], Основними принципами незалежності судових органів, схваленими резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29.11.1985 та 13.12.1985 [11], також передбачено право кожної особи на незалежний і справедливий суд.

У національному законодавстві право кожного на незалежний і справедливий суд визначено в статті 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до якої кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним відповідно до закону. Судова система забезпечує доступність правосуддя для кожної особи відповідно до Конституції України та в порядку, встановленому законами України [4].

Згідно зі статтею 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [5].

На сьогодні в Україні розроблений і діє Кодекс суддівської етики, який затверджено XI черговим з'їздом суддів України 22 лютого 2013 року, положення якого спрямовані на встановлення етичних стандартів, пов'язаних зі статусом судді, врегулювання поведінки судді під час здійснення правосуддя та в неробочий час; відвід судді та ін. ґрунтується на Конституційних нормах, положеннях Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та міжнародних актах, зокрема Бангалорських принципах поведінки суддів [6].

Так, Бангалорські принципи поведінки суддів закріплюють один із основоположних принципів щодо дотримання етичних норм, за яким демонстрація дотримання етичних норм є невід'ємною частиною діяльності суддів [1, с. 56].

Окрім цього, у 2016 році затверджено коментар до Кодексу суддівської етики, метою якого є стати в нагоді суддям для визначення їхньої поведінки в конкретній ситуації, адже судді не в змозі передбачити і визначити всі життєві ситуації, які виникатимуть як під час здійснення суддею правосуддя так і в їх поза-судовій поведінці [7].

Так, відповідно до Кодексу суддівської етики судді адміністративного суду першої інстанції під час виконання своїх професійних обов'язків повинні: виконувати свої професійні обов'язки незалежно, виходячи винятково з фактів, установлених на підставі власної оцінки доказів, розуміння закону, верховенства права, що є гарантією справедливого розгляду справи в суді, незважаючи на будь-які зовнішні впливи, стимули, загрози, втручання або публічну критику; здійснювати судочинство в межах та порядку, визначених процесуальним законодавством, виявляти при цьому тактовність, ввічливість, витримку й повагу до учасників судового процесу та інших осіб; старанно й неупереджено виконувати покладені обов'язки та вживати заходів для поглиблення своїх знань та вдосконалення практичних навичок; не допускати проявів неповаги до людини за ознаками раси, статі, національності, релігії, політичних поглядів, соціально-економічного становища, фізичних вад тощо та дозволяти це іншим учасникам адміністративного процесу; виконувати

свої обов'язки безсторонньо і неупереджено та утримуватися від поведінки, будь-яких дій або висловлювань; проявляти повагу до права на інформацію про судовий розгляд та не допускати порушення принципу гласності процесу; поза межами судового розгляду справи унеможливити взаємовідносини судді з одним із учасників адміністративного процесу або його представником у справі за відсутності інших учасників процесу [6].

Отже, можемо зробити висновок, що судді адміністративного суду першої інстанції під час виконання своїх професійних обов'язків повинні дотримуватись правил поведінки, діяти з повагою до учасників судового процесу не порушуючи їх права і свободи, а також унеможливити застосування процесуального розсуду до всіх учасників адміністративного процесу, оскільки такі дії можуть призвести до свавілля, яке пов'язане з порушенням прав і свобод особистості й неповагою до її гідності.

Але як свідчить судова практика, існують характерні порушення суддів адміністративного суду першої інстанції. До основних, на нашу думку, можливо віднести:

1. Безпідставне затягування розгляду адміністративної справи.

Можна вважати, що це є однією з найбільш поширених підстав, за якою суддів притягують до дисциплінарної відповідальності. Адже, як показує практика, майже кожне друге заплановане судове засідання не відбувається або починається невчасно, а ще гірше – безпідставно затягується на невизначений час.

Так, Вища рада юстиції дійшла до висновку про необхідність звільнення судді, зокрема, у зв'язку з умисним порушенням процесуальних строків. Вища рада юстиції дійшла висновку про умисність дій судді щодо затягування строків розгляду справ, оскільки маючи значний стаж роботи на посаді судді (понад 28 років) та великий досвід роботи на адміністративній посаді, він не міг не усвідомлювати наслідки допущених ним порушень для прав учасників судового процесу [2, с. 21].

2. Несвоєчасне вирішення питання щодо відкриття провадження в справі.

Прикладом такого порушення є те, коли суддя місцевого суду впродовж понад 4 місяців не відкривав провадження в справі, копію ухвали про відкриття провадження в справі та повідомлення про дату та час судового засідання направив сторонам за 2 дні до самого засідання, внаслідок чого учасники процесу повідомлені про засідання належним чином не були і не прибули в судове засідання, загалом справа була в провадженні судді понад 8 місяців [12].

3. Зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення.

Так, суддя першої інстанції протягом більш як 5 місяців не виготовляв повного тексту судового рішення після оголошення його вступної та резолютивної частин. У своїх поясненнях суддя посилався на значну складність цієї справи. При цьому повний текст рішення суду складався з двох аркушів.

Порушення строків вручення копій судового рішення сторонам призводить до незаконного позбавлення учасників процесу права на оскарження рішення до суду апеляційної інстанції, а також до затягування строків виконання рішення [2, с. 23].

4. Безпідставна відмова у відкритті провадження в справі або повернення позовної заяви.

Прикладом такого порушення можна навести те, що суддя двічі безпідставно повертав позовну заяву в одній тій самій справі, і обидві ухвали скасував апеляційний суд як необґрунтовані. Зокрема, по-перше, в матеріалах справи відсутні відомості про те, що позивач своєчасно отримав копію ухвали про залишення позовної заяви без руху і міг своєчасно усунути недоліки позовної заяви; по-друге, висновок суду про несплату судового збору є передчасним, оскільки суд не вирішив питання про звільнення позивача від сплати судового збору, про що він просив в позовній заяві [14].

5. Розгляд справи за відсутності доказів належного повідомлення сторін про судове засідання.

Так, суддя відкрив провадження в адміністративній справі за позовом фізичної особи до інспектора ДАІ про визнання протиправною та скасування постанови в справі про адміністративне правопорушення. Справу призначено до судового розгляду на 14 вересня 2010 р. У зазначений день за відсутності підтверджень належного повідомлення сторін про призначене судове засідання суддя розглянув справу без участі сторін та відмовив у задоволенні позову. Повістку направлено позивачу згідно з поштовим штампом 13 вересня 2010 р. та отримано за інформацією заявника 14 вересня 2010 р. о 15.00, тобто після проведення судового засідання. Провівши судовий розгляд за відсутності підтверджень належного повідомлення позивача про день та час розгляду справи, суд, на думку Вищої кваліфікаційної комісії суддів, позбавив сторону права на участь в судовому засіданні [2, с. 25].

6. Невідповідність виготовленого тексту судового рішення проголошеному рішення.

Так, суддю було притягнуто до дисциплінарної відповідальності у зв'язку з тим, що вона проголосила одне судове рішення, сторонам одразу після проголошення видала дещо інший текст, а в матеріалах справи міститься ще інший текст. Тобто в одній справі ухвалено три різні за змістом судові рішення [13].

7. Порушення засад змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості.

Трапляються випадки, коли судді безпідставно задовольняють клопотання про витребування доказів, які заявляються сторонами під час розгляду справи по суті, і відкладають судове засідання на тривалий строк. Так, в адміністративній справі однією з причин неодноразового відкладення її розгляду є те, що суд кожного разу задовольняє нові клопотання про витребування доказів, які мали бути подані ще до початку розгляду справи по суті.

Бувають випадки, коли суддя взагалі не досліджує докази або досліджує ті, які вигідні для певного учасника судового процесу, а інколи судді вза-

галі забувають запитати учасників судового процесу їхню думку стосовно порядку дослідження доказів.

На сьогодні у Кодексі адміністративного судочинства України відсутня процесуальна форма незгоди учасників процесу з діями суду та реагування на них під час здійснення судового засідання. Навіть заявляючи свою незгоду з діями судді під час ведення судового засідання, дані заперечення не сприймаються, та в законодавстві не передбачено обов'язку суду постановляти ухвалу про їх прийняття чи відхилення.

Єдиним механізмом, яким можуть користуватись учасники адміністративного процесу, є заявлення обґрунтованого відводу. У той же час особливого практичного сенсу у відводі немає, оскільки суддя (колегія суддів), якому заявлено відвід, сам же його і розглядає. Тому відвід, як правило, не задовольняється. Проте відповідно до нового Кодексу адміністративного судочинства України, якщо суддя не згодний – справа зупиняється, і питання щодо відводу розглядається зовсім іншим суддею [5]. Також відвід як процесуальна дія дозволяє зафіксувати порушення суддею закону під час розгляду справи. Окрім цього, заявлений відвід змушує суддю писати окремий процесуальний документ, що створює для судді додаткову роботу.

Також неналежна поведінка судді може бути підставою для дисциплінарної відповідальності, якщо вона свідчить про систематичне або грубе одноразове порушення суддею правил суддівської етики і підриває авторитет правосуддя, за порушення прав людини і основоположних свобод, якщо вони вчинені умисно або внаслідок (очевидної) недбалості

та кримінальної відповідальності за визначені дії, пов'язані зі здійсненням судочинства, лише в разі вчинення їх з прямим умислом, тобто якщо суддя усвідомлював суспільно небезпечний характер свого діяння і бажав діяти саме так [15, с. 5]. Учасники адміністративного судочинства, щоб захистити свої права та виявити недобросовісних працівників суду, можуть надавати обґрунтовану інформацію уповноваженим органам про такі дії.

Висновки. Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, слід констатувати, що під час здійснення адміністративного судочинства в суді першої інстанції учасники адміністративного процесу стикаються з непоодинокими випадками застосування до них процесуального розсуду, неетичної поведінки суддів, зміні порядку ведення судового засідання, необґрунтованим неприйняття клопотань та ухилення від їх вирішення, суттєвим обмеженням їх прав, а іноді і з психологічним тиском. Проблеми, які на сьогодні є актуальними, – це роль суддів у комунікації із суспільством під час вправлення правосуддя, усвідомлення суддями про важливість дотримання ними етичної поведінки, оскільки інколи вона створює нездорову ситуацію в суспільстві. Для цього необхідно, щоб судова влада не замовчувати наявні проблеми, швидко реагувала на такі прояви поведінки, а також висвітлювала результати боротьби з цими проблемами перед громадськістю. Судді повинні усвідомлювати, що вони служать учасникам справи, а тому повинні утримуватись від застосування процесуального розсуду, не порушувати їх права та приймати правосудні рішення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бангалорські принципи поведінки суддів, схвалені резолюцією 2006/23 Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 р. // Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства, Київ, 2015. 756 с.
2. Дисциплінарна відповідальність суддів в Україні: проблеми законодавства і практики / Куйбіда Р., Серета М. К.: ФОП Москаленко О.М., 2013. 72 с.
3. Загальна (Універсальна) хартія судді, ухвалена 17.11.1999 року Центральною Радою Міжнародної Асоціації Суддів в Тайпеї (Тайвань). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_j63.
4. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 15.12.2017 року. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 1402-19. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 05.05.2018 року. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 2747-15. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/page>.
6. Кодекс суддівської етики, затверджений XI черговим з'їздом суддів України 22.02.2013 року. URL: <http://kaas.gov.ua/judicial-ethics.html>.
7. Коментар до Кодексу суддівської етики, затверджено рішенням Ради суддів України 04.02.2016 року № 1. URL: <http://rsu.gov.ua/uploads/article/komentar-kodeksusuddivskoietiki-fd35472a7d.pdf>.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, прийнята Радою Європи 04.11.1950 року зі змінами та доповненнями, внесеними Протоколом № 11 від 11.05.1994 року, Протоколом № 14 від 13.05.2004 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
9. Конституція України від 30.09.2016 року. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 254к/96-вр. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
10. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Організацією об'єднаних націй 16.12.1966 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
11. Основні принципи незалежності судових органів, що схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29.11.1985 року та від 13.12.1985 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_201.
12. Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів від 31.03.2011 року. URL: http://vkksu.gov.ua/userfiles/rishennya/Sokurenko_Kurenkov.doc.
13. Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів від 30.11.2011 року. URL: vkksu.gov.ua/userfiles/rishennya/Sokurenko_Mariuhna.doc.
14. Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів від 24.10.2012 року. URL: <http://vkksu.gov.ua/userfiles/rishennya/ponomariov.doc>.
15. Суддівська помилка: критерії розмежування зловживання (свавілля), недбалості та добросовісної поведінки // Аналітичний звіт. Підготовлено в рамках Проекту Ради Європи «Підтримка реформи системи суддівської відповідальності в Україні», фінансованого Фондом з прав людини. К., 2015. 31 с.