



УДК 342.5

І. Поляков,здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ СУДДІ АПЕЛЯЦІЙНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

Система апеляційних адміністративних судів як сукупність органів державної влади є важливим державним інструментом судового захисту реалізації конституційного права на судовий захист, за допомогою якого втілюється в життя принцип судового захисту прав людини і громадянина шляхом здійснення правосуддя на основі апеляційного процесуального законодавства.

Слід відзначити, що різні аспекти правового забезпечення адміністративного судочинства досліджувало багато відомих учених, серед яких слід виділити Анпілогова О.В., Битяка Ю.П., Бевзенка В.М., Гнатенко А.В., Голосніченка І.П., Гриценко І.С., Комзюка А.Т., Коломощ Т.О., Констаний О.В., Кузьменко О.О., Леспеник Д.Д., Мельника Р.С., Педько Ю.С., Рябченко О.П., Стефанюка В.С., Сьоміна В.А. та ін.

Взагалі, актуальність проблем судової влади обумовлена перш за все повноваженнями, що покладаються на судову гілку влади в правовій державі. Як відомо, судова влада покликана забезпечувати захист прав громадян, юридичних осіб, держави і суспільства в цілому від будь-яких протиправних дій (бездіяльності) та рішень, від кого б вони не виходили, у тому числі й від самих громадян, і від посадових осіб адміністративних органів, що мають владні повноваження, тим самим забезпечувати верховенство права, сприяти зміцненню законності.

У зв'язку з цим важливе значення має розгляд проблем вдосконалення адміністративно-процесуального статусу судді апеляційного адміністративного

суду в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. При цьому найбільш вагоме та об'ємне втручання вимагає такий його елемент, як процесуальні права і обов'язки судді по веденню адміністративно-юрисдикційного процесу в апеляційній інстанції. Вбачається, що сьогодення вимагає законодавчого вирішення проблеми подвійності процесуальних правил перегляду рішень щодо справ про адміністративні правопорушення окружних судів в апеляційній інстанції, що здійснюються юридичними особами і громадянами. Ці справи розглядаються суддями апеляційних адміністративних судів відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України.

До цього часу не отримало чіткого й однозначного вирішення питання про те, які процесуальні норми в першу чергу підлягають вживанню у разі притягнення до адміністративної відповідальності в апеляційному порядку, не дивлячись на те, що пленумами Вишого адміністративного суду України приймаються постанови з метою роз'яснення спірних моментів законодавства. Необхідно усунення ряду протиріч між порядком розгляду справ за правилами апеляційного провадження в адміністративному процесі, з особливостями, встановленими розділом IV главою 1 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [2] «Апеляційне провадження», та за правилами провадження у справах про адміністративні правопорушення, врегульованими Кодексом України про адміністративні правопорушення

(далі – КупАП) [1]. Подвійність адміністративного процесуального порядку розгляду і перегляду справ про адміністративні правопорушення безпосередньо торкається питання адміністративно-процесуального статусу судді апеляційного суду в адміністративно-юрисдикційному провадженні, оскільки процесуальні права і обов'язки судді з перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції вимагають чіткої і недвозначної законодавчої регламентації.

До апеляційних адміністративних судів у звітному періоді надійшло 76 184 справи за апеляційними скаргами. З урахуванням справ і матеріалів, не розглянутих на початок 2016 року, на розгляді апеляційних адміністративних судів перебували 87 860 справ та матеріалів. Середній показник надходження справ і матеріалів до одного судді апеляційного адміністративного суду становив 33 справи та матеріали. Середньомісячна кількість ухвалених судових рішень одним суддею апеляційного адміністративного суду становила 33 судових рішення. Упродовж 2016 року в апеляційному порядку розглянуто 75 579 справ і матеріалів. Із них 37 646 справ – за апеляційними скаргами. Високий показник відсотка розгляду справ спостерігається у Львівському та Дніпропетровському апеляційних адміністративних судах (116 і 105%). Показники розгляду справ у Київському та Вінницькому апеляційних адміністративних судах (92 і 91%), навпаки, свідчать про накопичення у цих судах нерозглянутих справ. За результатами розгляду в 33% (12 344) розглянутих справ рішення судів першої інстанції змінено чи скасовано. Зокрема, з 30 591 переглянутого рішення окружних адміністративних судів змінено чи скасовано 9284 або 30% переглянутих рішень. Отже, у звітному періоді в апеляційному порядку змінено чи скасовано кожне третє рішення окружних адміністративних судів.

Пропонується здійснити детальне врегулювання з врахуванням принципів

судочинства саме в адміністративному законодавстві особливого процесуального порядку розгляду суддями справ про адміністративні правопорушення, яким належить керуватися і суддям апеляційних судів.

Прикладом однієї з проблем, що виникають унаслідок вищезгаданого змішаного процесуального режиму, в умовах дії якого апеляційними судами розглядаються справи про перегляд рішень окружних адміністративних судів про адміністративні правопорушення, є неможливість прийняття суддею апеляційного суду до свого провадження справ про притягнення до адміністративної відповідальності, якщо особа подала адміністративний позов з порушенням правил інстанційної підсудності. У цьому випадку суд повинен повернути їй позовну заяву чи скаргу у зв'язку з тим, що справа не підсудна цьому адміністративному суду (пункт 6 частини третьої статті 108 КАСУ) [2]. В ухвалі про повернення позовної заяви суд зазначає, якому суду підсудна адміністративна справа за відповідним зверненням. Порушення судом правил інстанційної підсудності в усякому випадку тягне за собою неправосудність судового рішення і, як наслідок, його скасування.

Проблема полягає в тому, що КАСУ не передбачено можливості відкриття провадження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності на підставі визначення про передачу справи за принципом підсудності. Отже, спостерігається пропуск в законодавчому врегулюванні адміністративно-деліктної діяльності судді апеляційного суду з приводу його процесуальних прав і обов'язків під час отримання апеляційним судом матеріалів справи, переданих за підсудністю.

Суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо [2]:

- 1) до початку розгляду справи по суті задоволено клопотання відповідача, зареєстроване у встановленому законом порядку, місце проживання



(перебування) якого раніше не було відоме, про передачу справи за місцем його проживання (перебування);

2) відкрито провадження у справі, яка предметно підсудна іншому суду;

3) після відкриття провадження у справі з'ясувалося, що справа територіально підсудна іншому суду;

4) після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи;

5) ліквідовано адміністративний суд, який розглядав справу;

6) однією зі сторін у справі є суд, в якому розглядається справа, або суддя цього суду.

Положення частини першої ст. 22, які регулюють строки подання відповідним клопотанням про передачу справи з одного адміністративного суду до іншого, встановлюють порядок подання клопотання про колегіальний розгляд справи, а також регламентують строки подання заяви про відвід (самовідвід) судді, секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста, перекладача, визнано конституційними згідно з Рішенням Конституційного Суду України [2].

Слід відмітити, що за умови дотримання даного положення досить вірогідним результатом є пропуск адміністративним органом терміну притягнення особи до адміністративної відповідальності. Відповідно до ст. 195-1 апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута протягом одного місяця з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції – протягом п'ятнадцяти днів з дня постановлення цієї ухвали. У виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони направляє до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув. У разі прийняття постанови або ухвали суду апеляційної інстанції в порядку письмового провадження справа повертається до адміністративного суду першої інстанції невідкладно, після набрання поста-

новою або ухвалою суду апеляційної інстанції законної сили [2].

Вивчення судової практики розгляду справ про адміністративні правопорушення свідчить про те, що недотримання вимог щодо змісту протоколу може призвести до порушення конституційних прав і свобод осіб, стосовно яких необґрунтовано складено протокол, якщо це потягло за собою безпідставне притягнення їх до адміністративної відповідальності; повернення справи на доопрацювання, що викликає тяганину в розгляді справи та порушує право особи на судовий захист упродовж розумного строку, гарантоване п. 1 ч. 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод; помилкового притягнення до адміністративної відповідальності після закінчення строків накладення адміністративного стягнення (ст. 38 КУпАП) [1].

З-поміж негативних наслідків визначаються також такі, що тягнуть за собою закриття провадження у справі: за відсутністю події та складу правопорушення (п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП) та через складання протоколу неуповноваженими на те особами; у зв'язку із закінченням на час розгляду справи строків накладення адміністративного стягнення (п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП); у зв'язку зі складенням протоколу стосовно особи, яка на момент учинення правопорушення не досягла 16-річного віку (п. 2 ч. 1 ст. 247 КУпАП) [1].

Крім того, ст. 108 КАСУ передбачає, що суддя, встановивши, що позовна заява подана без додержання вимог, встановлених статтею 106 цього Кодексу, постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, у якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків. Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху невідкладно надсилається особі, що звернулася із позовною заявою. Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, встановлений судом, вона вважається поданою у день первинного її подання до адміністративного суду.



Позовна заява повертається позивачеві, якщо:

1) позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху;

2) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання;

3) позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;

4) позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;

5) у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;

6) справа не підсудна цьому адміністративному суду;

7) якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, передбаченого частиною п'ятою статті 99 цього Кодексу, суд з урахуванням особливостей розгляду справи може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на п'ятнадцять днів, про що постановляє ухвалу [2].

У свою чергу, ст. 209 КАСУ наголошує, що у семиденний строк справа направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув [2].

Отже, пропонується внесення поправки в КУпАП, що дозволяє суддям апеляційних судів відкривати провадження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності на підставі визначення про передачу справи за підсудністю за наявності заяви адміністративного органу про притягнення особи до відповідальності і за умови дотримання загальних і спеціальних вимог, встановлених КУпАП та КАСУ.

Проблемою вдосконалення адміністративно-процесуального статусу судді апеляційного адміністративного суду є низка труднощів його адміністративно-деліктної діяльності під час

реалізації ним своїх процесуальних прав і обов'язків з підготовки і розгляду апеляції. Такі складнощі виникають у зв'язку з не зовсім зрозумілою позицією законодавця відносно різних термінів перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції.

Проблема недосконалості інституту термінів виявляється в недостатності часу для проведення повноцінного судового розгляду в апеляційній інстанції й багатьох інших складних ситуаціях, що виникають на практиці. Суддя апеляційного адміністративного суду постає перед дилемою: або він здійснює ретельну підготовку справ до судового розгляду з дотриманням всіх стадій, але не укладається у визначений законодавством з питань адміністративного судочинства термін розгляду справи в апеляційній інстанції, або він прагне дотриматися цього терміну, не проводячи співбесіди і попереднього судового засідання. Враховуючи цю обставину, а також специфіку справ, завантаженість суддів і той факт, що значна частина рішень (постанов) адміністративних судів виноситься з процесуальними порушеннями, здійснення правосуддя у справах про адміністративні правопорушення без неминучого порушення законодавства практично неможливо.

Пропонується внести зміни та доповнення у відповідні норми закону про зміну встановлених термінів перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції у бік збільшення або виведення (на рівні тлумачення або на законодавчому рівні) термінів підготовки із загальних термінів розгляду справ, що дозволило б встановити самостійні, більш обґрунтовані терміни для підготовки справ до розгляду. Для вирішення питання про те, наскільки саме вони мають бути збільшені, слід провести детальніше дослідження. Враховуючи, що постанова у справі про адміністративне правопорушення не може бути винесена після закінчення двох місяців з дня здійснення адміністративно-



го правопорушення, можливості для збільшення терміну є. В будь-якому разі цього терміну повинно вистачати на підготовку справи до судового розгляду і повноцінний її розгляд.

Як суміжну проблему слід зазначити зростання суб'єктивізму в судовій (у тому числі й адміністративно-деліктній) діяльності суддів, що є наслідком неякісного законодавства. Під час глумачення суперечливих законів виникає різнобічність в судовій практиці апеляційних адміністративних судів. З метою вирішення проблеми пропонується закріпити для апеляційних адміністративних судів можливість екстреного внесення пропозицій щодо змін до законодавства, негайного усунення виявлених при розгляді конкретних справ протиріччя шляхом створення особливо прискореного механізму розгляду таких поправок, закріплення, деякого пріоритету законодавчої ініціативи судових органів апеляційної інстанції.

Вимагає вдосконалення і такий елемент адміністративно-процесуального статусу судді апеляційного адміністративного суду у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, як відповідальність. Дійсно, не дивлячись на всю важливість прийнятих законодавчих актів, необхідно відзначити, що правова база, яка забезпечувала б повною мірою вчинення правосуддя відповідно до Конституції України і загальновизнаних норм міжнародного права, ще не створена. Вимагає законодавчого регулювання проблема відповідальності суддів перед суспільством за виконання своїх повноважень. Так, ст. 108 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» вказує, що Дисциплінарне провадження щодо судді здійснюють дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя у порядку, визначеному Законом України «Про Вищу раду правосуддя», з урахуванням вимог цього Закону [4]. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох обирає з'їзд суддів Укра-

їни з числа суддів чи суддів у відставці, двох призначає Президент України, двох обирає Верховна Рада України, двох – з'їзд адвокатів України, двох – всеукраїнська конференція прокурорів, ще двох – з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ [3]. Проте сам порядок розгляду справи про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності законодавчо не врегульований, як не закріплені й підстави накладення дисциплінарного стягнення, критерії кваліфікації дисциплінарної провини судді (наприклад, критерії віднесення його до істотного, тяжкого порушення, що вимагає припинення повноважень судді). Необхідно також вказати на практично повну відсутність рекомендацій методичного характеру, які дозволили б правозастосовнику (керівникам судів та ін.) істотно зменшити кількість помилок, що допускаються ними в процесі вживання правової норми про дисциплінарну відповідальність суддів. У зв'язку з цим слід зазначити необхідність розробки й ухвалення закону про дисциплінарну відповідальність суддів, у тому числі й про порядок припинення повноважень суддів, що займаються діяльністю, не сумісною з посадою судді, або які зробили протиправні дії, що посягають на честь і гідність судді, або які зменшують авторитет судової влади, що дозволить конкретизувати і систематизувати відповідальність суддів.

Не можна не згадати і про такі недоліки сучасного законодавства, як правовий статус українських суддів, як відсутність встановленої законом дефініції статусу суддів, невизнання наявності різноманіття статусів суддів, недостатність регламентації гарантій правового статусу і відповідальності суддів. Основними причинами вказаних вище недоліків представляються спішність і непослідовність проведення судової реформи, а також неповне дослідження в українській правовій науці такої категорії, як статус суддів.

Підтримка стабільного правового порядку передбачає активні, відповідні



законодавству, чіткі й несуперечливі дії суддів апеляційних адміністративних судів з попередження правопорушень, з одного боку, і по захисту порушених прав і свобод фізичних і юридичних осіб незаконним притяганням до адміністративної відповідальності – з іншого.

Найбільш ефективним і дієвим засобом у сфері профілактики правопорушень, а також захисту прав і свобод громадян, є судовий розгляд протиріч в апеляційній інстанції, належним чином підготовлений і проведений з дотриманням усіх вимог законодавства, і винесення на цій основі законного і обґрунтованого судового акту.

Ключові слова: апеляційне провадження, апеляційна інстанція, суд, адміністративне судочинство.

Статтю присвячено дослідженню проблемних питань щодо здійснення адміністративного судочинства в апеляційних інстанціях. У роботі наведено пропозиції щодо можливого вирішення окреслених правових прогалин.

Статья посвящена исследованию проблемных вопросов, связанных с

осуществлением административного судопроизводства в апелляционных инстанциях. В работе приведены предложения относительно возможного решения очерченных правовых пробелов.

The article is devoted to research of problem questions in relation to realization of the administrative legal proceeding in appellate instances. The author brought suggestions over the possible decision of the outlined legal blanks.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

3. Про Вищу раду правосуддя від 21.12.2016 р. № 1798-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2017. – № 7-8. – С. 6. – Ст. 50.

4. Про судочинство і статус суддів від 02.06.2016 р. № 1402-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 31. – С. 7. – Ст. 545.