

УДК 342.35

Цвіркун Ю. І., суддя Вищого адміністративного суду України, здобувач кафедри адміністративного права і процесу НАВС

Напрямки удосконалення адміністративно-правового статусу головуючого в адміністративному судочинстві України

Статтю присвячено дослідженню актуальних проблем вдосконалення інституту головуючого при розгляді справ адміністративної юрисдикції, досліджено сутність та необхідність удосконалення його адміністративно-правового статусу, доведено необхідність внесення змін та доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України щодо повноважень головуючого під час здійсненні судочинства.

Ключові слова: головуючий, адміністративна справа, Кодекс адміністративного судочинства України, головуючий в судовому засіданні, суддя-доповідач, судові засідання.

Статья посвящена исследованию актуальных проблем совершенствования института председательствующего при рассмотрении дел административной юрисдикции, исследована сущность и необходимость совершенствования его административно-правового статуса, доказана необходимость внесения изменений и дополнений в Кодекс административного судопроизводства Украины относительно полномочий председательствующего при осуществлении судопроизводства.

Ключевые слова: председатель, административное дело, Кодекс административного судопроизводства Украины, председательствующий в судебном заседании, судья-докладчик, судебное заседание.

The article studies the actual problems of improving the institution presiding in cases of administrative jurisdiction, the essence and the need to improve its administrative and legal status, the necessity of making changes and amendments to the Code of Administrative Procedure of Ukraine concerning the powers of the Presidency in the administration of justice.

Keywords: presiding administrative matter, the Code of Administrative Procedure of Ukraine, presiding at the trial, Judge -Rapporteur, the hearing.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Одним із основних завдань правосуддя є реальне утвердження верховенства права у суспільстві і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд у незалежному та неупередженому суді. Суддя виконує в суспільстві виняткову соціальну роль – безпосередньо реалізує судову владу. Відповідно до такого особливого призначення, держава наділяє суддю специфічним соціально-професійним статусом. Визначення статусу професійного судді України й удосконалення його законодавчого врегулювання має особливе значення в системі судової влади.

Професійні обов'язки судді, зокрема головуючого, пов'язані з виконанням ним в державі функцій судової влади. А отже, статус носія судових повноважень цілком залежить від місця суду, судової влади в державі, принципів функціонування суспільства. Саме тому статус судді в державі, суспільстві в цілому традиційно розглядається в сучасному світі як найточніший показник розвиненості правових засад, основним критерієм усвідомлення та сприйняття конкретним соціумом цінностей правової держави, громадянського суспільства.

Сутність верховенства права полягає в тому, що права людини та основоположні свободи є тими цінностями, що формують зміст і спрямованість діяльності держави. Однак верховенство права так і залишатиметься доктриною, позбавленою практичного значення, допоки судді не керуватимуться цим принципом у своїй професійній діяльності при здійсненні правосуддя.

Справедливе судочинство та належний захист прав і свобод людини можливі

лише за наявності досконалих норм законодавства, серед яких особливе місце належить тим, які регулюють діяльність головуючого в суді.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми. На даний час це питання залишається поза увагою науковців. Отже, певних робіт з пропозиціями розв'язання цієї проблеми не має. Тому, з урахуванням зазначеного, ця тема залишається недостатньо вивченою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз чинного Кодексу адміністративного судочинства України засвідчує незавершеність нормативного визначення процедури набуття статусу головуючого суддею для розгляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції в судовому засіданні.

Нині існує чимало прогалин і недоліків, які заважають ефективному здійсненню правосуддя в Україні. Одним із основних недоліків є недостатньо визначений і чіткий у відповідному законодавстві правовий статус суб'єктів здійснення правосуддя. Крім того, також актуальною є й проблема систематизації та упорядкування відповідного законодавства, піднесення його на новий і більш якісний рівень.

В науковій літературі адміністративного права ще й досі відсутні розуміння самого процесуального правового статусу головуючого як правової категорії. Процесуально-правовий статус особи становить органічну частину її загального правового статусу [1, с. 37].

Вимога справедливої судової процедури є визначальним складником верховенства права. Така процедура має бути створена на засадах законності, рівності учасників процесу перед законом і судом, змагальності, диспозитивності, гласності, відкритості та обов'язковості виконання судових рішень. Будь-яке відхилення від цих засад можливе лише у передбачених законом випадках [2]. Саме на головуючого у судовому засіданні покладається важливий обов'язок щодо забезпечення дотримання ходу судового розгляду справ як за позовами фізичних так і юридичних осіб.

Процесуальна форма характеризується принаймні двома ознаками: а) виступає як правова форма діяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб та суду, а також інших суб'єктів адміністративних проваджень щодо розгляду і вирішення адміністративної справи; б) утворює врегульований обов'язковий правовий режим провадження у адміністративних справах, а також встановлює певний ступінь урегульованості та напруженості процедури. Правовий режим охоплює принципи, способи та гарантії забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності, а також правовий статус суб'єктів адміністративного процесу [3, с. 23].

Якщо здійснювати аналіз норм процесуального розгляду і вирішення справ адміністративними судами, які встановлені Кодексом адміністративного судочинства України, то, насамперед, потребує уточнення момент, з яким пов'язано набуття суддею адміністративного суду статусу головуючого. Оскільки це є своєрідним стартом до вирішення справи в суді у випадку її розгляду в судовому засіданні. Саме тому є необхідність для внесення відповідних змін та доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України з метою уникнення непорозумінь та неточностей, які виявляються під час здійснення судочинства та мають здатність негативно впливати на якість здійснення правосуддя.

Правовий статус можна визначити як врівноважену, відносно стабільну, внутрішньо узгоджену систему встановлених та/або гарантованих правом (державою) властивостей (атрибутів), що визначають місце конкретної особи в суспільстві, її правовий (юридичний) зв'язок з іншими подібними суб'єктами, суспільством в цілому та державою. А оскільки юридичний зв'язок особи з державою, знаходить своє вираження у взаємних правах і обов'язках, вірною видається точка зору тих науковців, які зазначають, що правовий

статус — це комплекс суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [4, с. 69-70; 5, с. 114].

Так, Кодекс адміністративного судочинства України, а саме частина перша статті 123 передбачає, що при розгляді справи судом першої інстанції головує у судовому засіданні є суддя, який здійснював підготовче провадження [6].

Отже, важливо визначитись у часовому моменті, коли починається набуття статусу головуючого суддею адміністративного суду. Логічно, що це має бути пов'язано з моментом відкриття провадження у адміністративній справі, але в Кодексі адміністративного судочинства України норма, яка б передбачала момент наділення суддів відповідними повноваженнями головуючого, відсутня. Однак головною ж умовою набуття адміністративно-процесуального статусу головуючого є відкриття провадження та здійснення підготовчого провадження у справі.

Очевидно, після визначення судді у відповідності до статті 15-1 Кодексу адміністративного судочинства України автоматизованою системою документообігу суду для розгляду конкретної справи і відкриття суддею провадження у справі, відповідний суддя фактично стає головуючим у цій справі.

В науково-практичному коментарі Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що підготовка адміністративної справи до судового розгляду повинна починатися з часу відкриття провадження в адміністративній справі [7, с. 297].

За правилами адміністративного судочинства, що закріплені у Кодексі адміністративного судочинства України, попереднє судове засідання, яке може здійснюватися на стадії підготовчого провадження, проводиться суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі.

Попереднє судове засідання — це засідання, що проводить суддя, який здійснює підготовку справи до судового розгляду за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, з метою з'ясувати можливість врегулювати спір до судового розгляду справи, якщо це можливо — щоб забезпечити всебічне та об'єктивне вирішення справи протягом розумного строку [7, с. 299].

Відстоюючи позицію щодо обов'язкового проведення попереднього розгляду справи за правилами розгляду взагалі у судовому засіданні, необхідно зазначити, що стаття 110 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає одноособове здійснення підготовки адміністративної справи до судового розгляду суддею, який відкрив провадження у справі [6].

Отже, можна зробити висновок про те, що суддя, який відкрив провадження у справі є потенційним головуючим вже з моменту постановлення такої ухвали.

Загалом, умови набуття статусу головуючого в адміністративному судочинстві можна розглядати у декількох аспектах. По-перше, з позиції його існування як складової частини суду взагалі. По-друге, з точки зору обсягу відповідних прав, які визначаються залежно від стадії судового адміністративного провадження.

Усі судді адміністративного суду потенційно можуть мати статус головуючого. І лише з настанням певних умов цим статусом реально наділяється суддя, який здійснював підготовче провадження у справі. Так, з прийняттям справи до провадження суддя може отримати такий статус у майбутньому, однак цей момент залежить від того чи буде відкрито провадження у справі, чи можливо наявні підстави для відмови у відкритті провадження, повернення позовної заяви чи залишення її без руху відповідно до норм Кодексу адміністративного судочинства України.

Однак для більш повного та конкретного визначення особи головуючого пропонується доповнити Кодекс адміністративного судочинства України відповідною нормою та викласти

її у такій редакції: *«Головуючий — це суддя адміністративного суду, який визначений автоматизованою системою документообігу суду для розгляду конкретної справи і відкрив провадження у цій справі (прийняв цю справу до розгляду)».*

Враховуючи викладене є доцільним розмежувати та конкретизувати ці поняття, а саме, передбачити, що при розгляді справи судом першої інстанції головуючим у судовому засіданні є головуючий у цій справі. У зв'язку з цим, пропонується передбачити в Кодексі адміністративного судочинства України норму такого змісту: *«При розгляді справи судом першої інстанції головуючим у судовому засіданні є головуючий у цій справі.»*

Крім того, недоліки встановленої в Кодексі адміністративного судочинства України процедури розгляду адміністративних справ містять конфліктні за своїм характером функціональні суперечності, які впливають на формування різних позицій щодо вирішення питання про відмінність понять «головуючий» і «суддя-доповідач».

Тому необхідно доповнити Кодекс адміністративного судочинства України нормою, яка б передбачала таке поняття: *«Суддя-доповідач — це суддя адміністративного суду, який під час попереднього судового засідання, судового засідання чи розгляду справи в порядку письмового провадження колегіально доповідає колегії суддів про обставини, необхідні для ухвалення судового рішення судом; при розгляді справи в судовому засіданні колегіально суддею-доповідачем є головуючий в судовому засіданні, окрім випадків, передбачених законом; на стадії перегляду судових рішень в судах апеляційної та касаційної інстанції, а також Верховним Судом України суддя-доповідач відкриває відповідне провадження і здійснює підготовку справи до розгляду;».*

Таке уточнення усуне не тільки недоліки законодавчого закріплення правил провадження у судах вищих інстанцій, але й одночасно сприятиме більшому удосконаленню процедури набуття статусу головуючого суддями в цих інстанціях. Так, з прямою вказівкою на те, хто має виконувати обов'язки головуючого, повноваження відповідного судді конкретизуються, одночасно відбувається їх зосередження в одній особі з суддею-доповідачем, який більш детально знайомий з матеріалами справи, що в свою чергу сприятиме спрощенню ведення судового засідання та можливістью суду акцентувати увагу на окремих деталях, що потребують вирішення шляхом постановлення запитань сторонам.

Аналізуючи чинні норми Кодексу адміністративного судочинства України, також хотілося б звернути увагу на те, що проблемним і невирішеним є питання у випадку колегіального розгляду справи судом першої інстанції. Так, якщо розгляд адміністративної справи відповідно до правил Кодексу адміністративного судочинства України здійснюється в порядку письмового провадження, то логічно підкреслити те, що судові засідання не проводиться, оскільки відповідно до частини шостої статті 12 Кодексу адміністративного судочинства України під час судового розгляду справи в судовому засіданні забезпечується повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу, крім випадків неявки в судове засідання всіх осіб, які беруть участь у справі, чи у разі, якщо відповідно до положень цього Кодексу розгляд справи здійснюється за відсутності осіб, які беруть участь у справі (у тому числі при розгляді справи в порядку письмового провадження). З огляду на таке, відпадає і необхідність у здійсненні головуючим своїх завдань. Однак часто в судових рішеннях, які ухвалені в порядку письмового провадження вказується «головуючий». Цю проблему можливо вирішити шляхом доповнення Кодексу адміністративного судочинства України нормою такого змісту: *«Особа, яка бере участь у справі, має право заявити клопотання про розгляд справи за її відсутності. Якщо таке клопотання заявили всі особи, які беруть участь у справі, судовий розгляд справи здійснюється в порядку письмового*

провадження за наявними у справі матеріалами. Розгляд і вирішення справи здійснюється судом у складі колегиї суддів в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами за доповіддю судді-доповідача».

З урахуванням зазначеного, слушно у статті 107 Кодексу адміністративного судочинства України замінити слово «суддя» на «суддя-доповідач». Це сприятиме більш конкретному визначенню статусу судді у майбутньому, який, якщо буде відкрито провадження у справі, може бути головуючим або, з огляду на зазначене вище, суддею-доповідачем.

Загалом об'єднуючий фактор статусу «головуючого» і «судді-доповідача» виражається в тому, що його структуру утворюють однотипні елементи: права, обов'язки, відповідальність. Відмінності проявляються через наповнення структурних елементів статусу нормативним вмістом, який дозволяє ефективно реалізувати посадові повноваження щодо забезпечення своїх завдань, а також умов набуття таких повноважень.

Одним із важливих напрямків удосконалення правового статусу головуючого, в найближчому майбутньому, має стати визначення і деталізація його прав й обов'язків як відповідного суб'єкта здійснення правосуддя.

Так, суб'єктивні права — це вид та міра можливої поведінки суб'єкта, а юридичні обов'язки — це вид та міра необхідної, доцільної та розумної поведінки суб'єкта [8, с. 39-40]. Як правильно підкреслюється в юридичній літературі, права одних осіб, не підкріплені обов'язками інших, не можуть бути реалізованими [9, с. 231].

З урахуванням зазначеного, доцільно провести розмежування завдань головуючого на: а) завдання, які виникають в судовому засіданні; б) поза судовим засіданням; в) завдання головуючого, які виникають у зв'язку із розглядом справи у порядку письмового провадження, при якому він може мати статус судді-доповідача.

Підсумовуючи викладене, доцільним є запропонувати відповідні напрямки удосконалення адміністративно-правового статусу головуючого в адміністративному судочинстві України шляхом конкретизації та доповнення понятійного апарату вітчизняного адміністративного законодавства, удосконалення змісту норм, пов'язаних з розглядом справи в залежності від інстанційності, в частині уточнення дефініцій, деталізації процесуальних прав та обов'язків головуючого. А саме, пропонується на науковому та законодавчому рівні дати визначення поняттям головуючий, головуючий в судовому засіданні, суддя-доповідач; чітко визначити хто є головуючим у судовому засіданні при перегляді судових рішень; визначити порядок головування при розгляді адміністративних справи у порядку письмового провадження; закріпити обов'язок головуючого чи судді-доповідача щодо підготовки проектів рішень у справі; покласти на головуючого обов'язок по здійсненню контролю щодо недопустимості повторної участі судді в розгляді адміністративної справи або участі судді в розгляді адміністративної справи за наявності підстав, передбачених статтею 27 цього Кодексу; законодавчо закріпити повноваження головуючого щодо надання дозволу на видачу копії технічного запису судового засідання та право щодо врегулювання кількості осіб, присутніх у залі судового засідання, окрім осіб, які беруть участь у справі, відповідно до наявних місць шляхом видачі розпоряджень; право щодо врегулювання кількості осіб, присутніх під час судового засідання, окрім осіб, які беруть участь у справі, відповідно до наявних місць шляхом видачі розпоряджень; конкретизувати завдання головуючого поза судовим засіданням та під час перерви у ньому; дати визначення дисциплінарного проступку головуючого; запозичити досвід іноземних держав щодо встановлення ними жорстких вимог до суддів вищих спеціалізованих судів України, розгляд справ у яких відбувається колегіально, щодо високих професійних здібностей та особистих якостей; встановити вимоги до головуючого щодо

володіння особливим вміннями вести засідання і допит, усвідомлювати обов'язки і відповідальність, мати рішучість і готовність до прийняття рішень, підтримувати єдність судової практики та впливати на її послідовну структуру, глибоко вивчати правову проблему і усвідомлювати практичні наслідки правових рішень.

Із проведеного дослідження можна зробити такі висновки: на основі аналізу викладеного бачення на вирішення даної проблеми, а також власного досвіду, є необхідність вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності головуючого за наступними напрямками:

- по-перше, конкретизація моменту набуття статусу головуючого при розгляді справи адміністративним судом потребує свого чіткого закріплення у нормативно-правовому акті, який регулює питання, що пов'язані з розглядом справ компетентним органом. У даному випадку, шляхом внесення відповідних змін та доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України;

- по-друге, удосконалення змісту норм, пов'язаних з розглядом справи в залежності від інстанційності, в частині уточнення деяких дефініцій, а саме «головуючий», «головуючий в судовому засіданні» та «суддя-доповідач»;

- по-третє, деталізація процесуальних прав та обов'язків головуючого при здійсненні організаційної роботи у сфері забезпечення функціонування адміністративного судочинства, більш детальне врегулювання та диференціація його повноважень під час розгляду справи в судовому засіданні та поза ним.

Таким чином, напрямками удосконалення адміністративно-правового статусу головуючого в адміністративному судочинстві є система правових та організаційних заходів, пов'язаних із подальшою адаптацією ситуацій, що трапляються на практиці під час здійснення правосуддя, до чинного законодавства шляхом внесення відповідних змін до Кодексу адміністративного судочинства України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бичкова С. С. Цивільний процесуальний правовий статус осіб, які беруть участь у справах позовного провадження [Текст] : дис. ... докт. юрид. наук 12.00.03 / Бичкова Світлана Сергіївна. — К., 2011. — 505 арк.
2. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалена Указом Президента України від від 10 травня 2006 року № 361/2006 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ligazakon.ua>
3. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с. — Бібліогр.: с. 488 — 495.
4. Рабінович П. М. Основи теорії права та держави : [навчальний посібник] [Текст] / П. М. Рабінович. Вид. 6-е. — Х. : Консум, 2002. — 160 с.
5. Чеговадзе Л. А. Система и состояние гражданского правоотношения [Текст] : дис. ... докт.-ра юрид. наук : 12.00.03 / Чеговадзе Людмила Алексеевна. — М., 2005. — 585 л.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ligazakon.ua>
7. Теліпко В.Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. — К.: Центр учбової літератури, 2011. — 704 с.
8. Бичкова, С. С. Цивільний процесуальний правовий статус осіб, які беруть участь у справах позовного провадження [Текст] : дис. ... докт. юрид. наук 12.00.03 / Бичкова Світлана Сергіївна. — К., 2011. — 505 арк.
9. Шергин, А. П. Административная юрисдикция [Текст] / А. П. Шергин. — М. : Юрид. Лит, 1979. — 144 с.