

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Верховного Суду України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України,
законів України «Про Вищу раду юстиції»,
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо недопущення зловживань правом на оскарження»

Конституційний Суд України у Рішенні від 16 червня 2011 року № 5-рп/2011 (далі — Рішення), зокрема, визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення:

— частини третьої статті 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року № 22/98-ВР зі змінами (далі — Закон № 22), відповідно до якої «порушенням присяги судді, що обіймає адміністративну посаду в суді, є також невиконання ним посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади, пов'язаних з процесуальними діями»;

— пункту 1 частини п'ятої статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України щодо недопущення забезпечення позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України та Президента України або встановлення для них заборони вчиняти певні дії.

Конституційний Суд України також припинив провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень «пункту 1 частини п'ятої статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України щодо недопущення забезпечення позову шляхом зупинення актів Вищої ради юстиції або встановлення для неї заборони вчиняти певні дії на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Стосовно наведеного згідно зі статтею 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю таку думку.

1. В Конституції України встановлено вичерпний перелік підстав для звільнення особи з посади судді (частина п'ята статті 126), однією з яких є звільнення за порушення присяги саме судді (пункт 5 частини п'ятої статті 126). За приписом частини першої статті 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI (далі — Закон № 2453) особа, яку призначено на посаду судді вперше, набуває повноважень судді після складення присяги судді.

Відповідно до тексту присяги, що міститься у частині першій статті 55 Закону № 2453, суддя бере на себе відповідні зобов'язання, порушення яких є підставою для відкриття Вищою радою юстиції провадження щодо його звільнення за особливих обставин, зокрема за порушення присяги ним як особою, яка обіймає посаду саме судді.

У частині другій статті 32 Закону № 22 конкретизовано дії судді, які можуть бути кваліфіковані як порушення ним його зобов'язань, що складають зміст присяги, а саме:

— вчинення ним дій, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності судових органів;

— незаконне отримання суддею матеріальних благ або здійснення витрат, що перевищують доходи такого судді та членів його сім'ї;

— умисне затягування суддею строків розгляду справи понад терміни, встановлені законом;

— порушення морально-етичних принципів поведінки судді.

Конституційний Суд України в Рішенні від 11 березня 2011 року № 2-рп/2011 зазначив, що присяга судді має правову природу конституційного зобов'язання судді (абзац дев'ятий мотивувальної частини підпункту 3.4 пункту 3). За цим приписом текст присяги судді необхідно розглядати у системному зв'язку з конституційним положенням про звільнення судді за порушення ним присяги судді. Отже, положення законів, що конкретизують різні аспекти тексту присяги, мають стосуватися лише зобов'язань особи як судді, про які йдеться в тексті присяги, а не інших зобов'язань, що безпосередньо не впливають із його зобов'язань як судді.

У Висновках першої експертної комісії Міжнародної Асоціації Суддів «Відповідальність суддів» (24–25 жовтня 1980 року, Туніс) зазначалося, що єдиним випадком, коли суддя несе дисциплінарну відповідальність безпосередньо за свої рішення, є груба халатність, крім того він має відповідати за випадки неправильної поведінки, тобто коли суддя нормально і розумно виконує свої функції, але вдався до вчинку, який є несумісним зі званням судді (абзац четвертий). У Висновках тієї ж комісії «Призначення і роль голів судів» від 23–27 вересня 2001 року (м. Мадрид) чітко розрізняються (відокремлюються) суто суддівські та суто адміністративні функції з вказівкою на те, що незалежність голови суду при виконанні ним його адміністративних функцій має захищатися як і незалежність інших суддів при виконанні ними власне суддівських функцій (пункт 2), а пріоритет голів судів в адміністративній площині не повинен впливати на розгляд справ та прийняття суддями рішень (пункт 3). Таким акцентуванням вказана комісія відокремила статус судді від статусу голови суду як особи, яка здійснює урядування в судовій установі. Виходячи з цього можна вважати, що суддя, який перебуває на адміністративній посаді в суді, не може бути притягнутий до відповідальності за недодержання своїх зобов'язань управлінця, тобто за порушення зобов'язань, які безпосередньо не впливають зі статусу судді.

Мабуть, такого ж підходу дотримувався й законодавець, визначаючи в статті 54 Закону № 2453 права та зобов'язки судді і встановлюючи у його статтях 24, 25, 29, 30, 34, 35, 41 адміністративні повноваження голів і заступників голів в системі судів загальної юрисдикції, зауважуючи, що на виконання цих повноважень вони видають накази і розпорядження, тобто управлінські акти. Крім того, в частині шостій статті 20 Закону № 2453 вказано, що звільнення судді з адміністративної посади не припиняє його повноважень судді, тобто потенційно передбачає притягнення голови суду чи його заступника до відповідальності за

недотримання суто управлінських обов'язків без притягнення до відповідальності як судді, якщо такі порушення не пов'язані з обов'язками судді. З тексту присяги не вбачається, що суддя присягає належно виконувати обов'язки у сфері адміністрування. Однак усупереч такому концептуальному підходу законодавець в частині третій статті 32 Закону № 22 пов'язав зміст порушення присяги судді з посадовими обов'язками, встановленими не для судді як носія судової влади, а для судді, який обіймає певну адміністративну (управлінську) посаду в суді як в установі, тобто запровадив додаткову підставу для звільнення особи з посади судді, що не поширюється на тих суддів, які не перебувають на цих посадах. Таким підходом обумовлено нерівний статус судді щодо зобов'язань, які випливають із тексту присяги судді, що є порушенням приписів статей 126, 127 Конституції України. Цими приписами, зокрема, встановлено рівний статус суддів щодо прав і обов'язків, диференційовано вимоги стосовно лише окремих категорій саме суддів (частини четверта, п'ята статті 127 Конституції України).

2. Конституційний Суд України послідовно розвивав правову позицію стосовно значущості судового захисту існуючих і відновлення порушених прав людини і громадянина, зауважуючи, що:

— частину першу статті 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку і суд не може відмовити у правосудді (пункти 1, 2 резолютивної частини Рішення від 25 грудня 1997 року № 9-зп);

— правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (абзац десятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003);

— звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини — це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загально визнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Законодавець, встановлюючи частиною п'ятою статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України обмеження на здійснення судом забезпечення позову у справах, які стосуються оскарження актів певних суб'єктів владних повноважень — Президента України, Верховної Ради України, Вищої ради юстиції, обмежив гарантії людини і громадянина на поновлення порушених прав.

Інститут забезпечення позову є елементом права на судовий захист, спрямований на те, щоб не допустити незворотності певних наслідків від відповідних дій, на відновлення порушеного права.

Забезпечення позову стосується всіх стадій судового провадження (підготовка, призначення, розгляд справи, виконання рішення) і є складовою комплексу

заходів, спрямованих на охорону публічно-правового та матеріально-правового інтересу в адміністративному судочинстві, а також є однією з гарантій реального виконання можливого позитивного для людини рішення, оскільки надає можливість суду до ухвалення постанови в адміністративній справі вжити заходів щодо забезпечення реалізації позовних вимог.

Скасування забезпечення позову у вказаній категорії справ може призвести до невиконання постанов суду, ухвалених щодо актів Президента України чи Верховної Ради України, і таким чином фактично унеможливить реалізацію особами права на судовий захист, гарантованого статтею 55 Конституції України, яке згідно зі статтею 64 Основного Закону України не може бути обмежене.

Крім того, Конституційний Суд України раніше вже аналізував зміни до законів щодо встановлення заборони суду здійснювати забезпечення позовів в адміністративному судочинстві і у Рішенні від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 визнав їх неконституційними, заклавши концептуально правову позицію про неприпустимість звуження змісту прав людини на судовий захист (підпункт 3.12 пункту 3 мотивувальної частини, абзац третій пункту 2 резолютивної частини).

3. Резолютивна частина Рішення містить певний алогізм.

В абзаці першому пункту 1 резолютивної частини Рішення положення пункту 1 частини п'ятої статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України щодо недопущення забезпечення позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України та Президента України або встановлення для них заборони вчиняти певні дії визнано конституційним.

Відповідно до абзацу другого пункту 2 резолютивної частини Рішення припинено конституційне провадження у справі стосовно відповідності Конституції України положень пункту 1 частини п'ятої статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України щодо недопущення забезпечення позову шляхом зупинення актів Вищої ради юстиції або встановлення для неї заборони вчиняти певні дії у зв'язку з ненаведенням суб'єктом права на конституційне подання правового обґрунтування. Мотивування цієї позиції Конституційного Суду України наведено в підпункті 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення.

Законодавчий припис стосовно недопущення забезпечення позову шляхом зупинення дії актів Президента України, Верховної Ради України, Вищої ради юстиції міститься в одній нормі (пункт 1 частини п'ятої статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України), має внутрішній правовий, логічний, граматичний зв'язок, а тому будь-яке обґрунтування його конституційності або неконституційності чи вирішення питання щодо припинення провадження у справі повинно передбачати системний зв'язок, наявний у цьому приписі, який не може бути розірваний.

Суддя Конституційного Суду України

В. Шишкін