

УДК 342.56

С. Г. Штогун,

професор кафедри спеціальних юридичних дисциплін

Навчально-наукового інституту права

Національного університету водного господарства та природокористування,

кандидат юридичних наук,

заслужений юрист України, суддя у відставці

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

У статті розглянуто важливу проблему — створення автономної системи адміністративних судів як засіб і можливість розвантаження місцевих загальних судів шляхом відмови від розгляду в цих судах адміністративних справ. Визначено роль і місце кожної судової ланки в системі адміністративного судочинства. Основне питання полягає в регулюванні ефективності судового процесу. Проблема ефективності судового процесу неодноразово розглядалася в працях українських учених, але параметри ефективності досі чітко не визначені. Також підлягає обґрунтуванню й більш чіткому розмежуванню питання судових юрисдикцій (адміністративної, господарської та загальної). Багато запитань викликає практика покладання на загальні окружні суди розгляду адміністративних справ або так званих публічно-правових спорів. Тобто йдеться про функціонування загальних судів першої ланки одночасно як кримінальних, цивільних та адміністративних. Автор вносить пропозицію заснувати на базі окружних адміністративних судів у кожному обласному центрі апеляційної ланки. У той же час місцевими судами мають бути новостворені міжрайонні суди, юрисдикція яких поширюватиметься не менше ніж на 3 суміжні райони. У статті аргументовано доцільність реформування Верховного Суду як касаційної інстанції. Пропозиція парламентарів щодо зменшення Верховного Суду на 100 суддівських одиниць до реального реформування в галузі адміністративного судочинства не призведе. Адже ми не бачимо, яким буде склад Касаційного адміністративного суду, якими будуть його процесуальні повноваження тощо. Проте, підписавши угоду про асоціацію з ЄС, Україна взяла на себе зобов'язання адаптувати своє законодавство до європейських стандартів, у т. ч. в частині законодавства про судоустрій, судочинство та статус суддів. І, насамперед, це стосується дотримання вимог Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, зокрема ст. 6 у частині незалежності та безсторонності суду.

Ключові слова: *судова влада, Верховний Суд, система адміністративних судів, місцеві загальні суди.*

Впроваджуючи будь-яку реформу, її автори прагнуть покращити ситуацію в певній галузі або виді діяльності. Не є винятком і судова реформа, як указано в стратегії Ради з питань судової реформи, основне питання, що мало бути врегульованим змінами до процесуальних кодексів, — це ефективність судового процесу. Зокрема чітко розмежування юрисдикції (адміністративної, господарської і загальної), а тому багато запитань викли-

кають правові норми, які покладають на загальні окружні суди розгляд адміністративних справ або т. зв. публічно-правових спорів. Тобто йдеться про функціонування загальних судів першої ланки одночасно як кримінальних, цивільних та адміністративних.

На жаль, ці питання поки що не знайшли належного висвітлення серед науковців. Разом із тим, у небагатьох працях таких дослідників як Н. Блажівська,

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Р. Куйбіда, І. Марочкін, М. Оніщук, М. Смокович та інших є певні елементи порушеної проблеми. Однак глобального підходу науковців до вирішення вказаної проблеми немає.

У новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАСУ) його автори намагалися частково розв'язати проблему розгляду адміністративних справ місцевими загальними судами як адміністративними. Вони поклали оскарження рішень, дій та бездіяльності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб на окружні адмінсуди (ч. 2 ст. 20 КАСУ) [1]. Але тут жодних новел немає. Такий стан речей повертає нас у недалеке минуле. І сьогодні, аби оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органу місцевого самоврядування або його посадової особи, громадянину знову доводиться їхати в обласний центр, де розташовані окружні адміністративні суди. У такий спосіб законодавець хотів зменшити кількість справ, які розглядатимуть місцеві загальні суди, але законодавцем слід замислитися і над тим, що вони таким чином ускладнили територіальний доступ громадян України до правосуддя, що є явним порушенням їх законних прав і свобод.

Однак проблема полягає не стільки в чисельності справ, скільки в детальному вивченні 4-х процесів суддями місцевих загальних судів, що, як правило, спричиняє підвищення вірогідності порушення норм процесуального права. Виникає риторичне запитання, на яке ми не можемо дати відповіді вже більше 10-ти років: для чого було створювати додаткову автономну систему, якщо адміністративні справи залишаються підсудними місцевим загальним судам?

На відміну від інших видів юрисдикції, визначення підсудності справ в адміністративному судочинстві є таким складним і заплутаним, що потребує постійного наукового і практичного аналізу.

Ця проблема породжує не тільки тягину для сторін, а й небажані наслідки для самих суддів. Після детального ознайомлення зі статтями 20—27 нової редакції КАСУ складається враження, що

правила предметної, територіальної, інстанційної та виключної підсудності адміністративних справ детально викладені. Проте феномен полягає в тому, що судами першої інстанції можуть бути не лише місцеві, але й апеляційні та Верховний суди відповідно до п. 4 ст. 22 КАСУ.

Хоча, на думку автора, до виключної підсудності, а не до інстанційної слід було б також віднести категорії справ, що розглядаються ВС як судом першої інстанції.

Відповідно до ст. 23 КАСУ Велика Палата ВС (далі ВП ВС) перетворюється на апеляційну інстанцію для даної категорії справ. Але, враховуючи класичну європейську модель (перша інстанція — апеляційна — касаційна), виникає закономірне запитання: де ж касаційна ланка для цих справ? Ба більше, аналогічна проблема може виникнути у справах, що розглядаються апеляційними судами у першій інстанції.

Сам механізм створення ВП ВС теоретично викликає сумнів в об'єктивності винесених нею рішень, адже судді цієї палати обираються зборами суддів касаційних судів. На практиці це виглядатиме так: 3 роки ти скасовуєш мої рішення, потім 3 роки я — твої. Тобто під час призначення судді ВП ВС залежні від колег, рішення яких переглядатимуть. Якщо врахувати, що ці судді можуть балотуватися на ще один трирічний термін, це створює абсурдну ситуацію і, водночас, підстави для критики рішень ВС з боку міжнародних судових установ.

Такої заплутаної підсудності немає в жодному іншому виді судочинства. Якщо, наприклад, у кримінальному судочинстві законодавець іде шляхом передавання справ у першій інстанції від вищих до місцевих судів, то в адміністративному судочинстві бачимо протилежне. Адже при виробленні правил інстанційної підсудності має бути дотримано принцип, за яким одній ланці має відповідати одна інстанція. Проте в Україні спостерігаємо монополізацію однією ланкою підсудності адміністративних справ.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Викрививши класичну триступеневу європейську модель, автори нової редакції КАСУ не тільки уможливили концентрацію розгляду актуальних адмінсправ, а й проголосили ВС «судом першої та останньої інстанції», незважаючи на неприпустимість «процесуального сумісництва», оскільки статус учасника судочинства повинен бути єдиним.

Посилання прихильників такого визначення підсудності на те, що апеляційний та касаційний розгляди можуть не проводитися у випадках, установлених законом, не відповідає ситуації. Винятком відповідно до Конституції може бути, наприклад, рішення суду присяжних тощо.

Стаття 55 Основного Закону гарантує право на судовий захист, яке не може бути обмеженим навіть в умовах надзвичайного стану (ч. 2 ст. 64) [2].

Підписавши угоду про асоціацію з ЄС, Україна взяла на себе зобов'язання адаптувати своє законодавство до європейських стандартів, у т. ч. законодавство про судоустрій, судочинство та статус суддів. І, насамперед, це стосується до тримання вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема ст. 6 у частині незалежності та безсторонності суду.

Не справдилися надії на створення реальної автономної системи адміністративних суддів і в нових змінах, внесених Законом України «Про внесення змін до ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» та деяких

законів України щодо діяльності органів суддівського самоврядування» від 16 жовтня 2019 року [3], прийнятого новим складом парламенту, де крім зменшення Верховного Суду на 100 суддівських одиниць, будь-якого реального реформування в галузі адміністративного судочинства ми не бачимо. При цьому невідомим лишилося, який буде склад Касаційного адміністративного суду.

Висновок. Звичайно, судова реформа — це не лише перебудова системи. Так, створення нових ланок або ліквідація старих не є панацеєю від проблем в організації та функціонуванні судової влади в Україні.

Напевно, було б доцільно надати ВС право бути повноцінною та єдиною касаційною інстанцією, тобто реально стати найвищим процесуальним органом, а не «монстром» від правосуддя. Враховуючи, що нині місцевими адмінсудами є одночасно міжгалузеві загальні та окружні адміністративні суди, було б логічно створити окрему спеціалізовану систему. Так, на базі окружних адмінсудів у кожному обласному центрі слід заснувати апеляційні ланки. А місцевими мають стати новостворені міжрайонні суди, юрисдикція яких поширюватиметься на 3 суміжні райони.

Косметичні заходи нічого не дадуть: необхідно створити чітку і зрозумілу систему адмінсудів, а не перекладати проблеми на місцеві загальні суди. Адже в них геть інше призначення.

Список використаної літератури

1. Кодекс адміністративного судочинства України / Вид. Паливода А. В. / Київ, 2018. С. 18.
2. Конституція України URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1462176803572584>.
3. Закон України «Про внесення змін до ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України що до діяльності органів суддівського самоврядування» від 16 жовтня 2019 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/paran2#n2>.

References

1. Code of Administrative Procedure of Ukraine/Ed. A. Palivoda/Kyiv, 2018, p. 18.
2. The Constitution of Ukraine URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1462176803572584>.
3. The Law of Ukraine «On Amendments to the Law on the Judiciary and Status of Judges» and Some Laws of Ukraine Concerning the Activity of Judicial Self-Government Bodies of October 16, 2019 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/paran2#n2>.

Штогун С. Г. Реформирование административного судопроизводства в Украине на современном этапе.

В статье рассмотрено важную проблему — создание автономной системы административных судов как средство и возможность разгрузки местных общих судов путем отказа от рассмотрения в этих судах административных дел. Определены роль и место каждого судебного звена в системе административного судопроизводства. Основной вопрос заключается в регулировании эффективности судебного процесса. Проблема эффективности судебного процесса неоднократно рассматривалась в работах украинских ученых, но параметры эффективности до сих пор четко не определены. Также подлежит обоснованию и более четкому разграничению вопрос судебных юрисдикций (административной, хозяйственной и общей). Много вопросов вызывает практика рассмотрения общими окружными судами административных дел или так называемых публично-правовых споров. То есть речь идет о функционировании общих судов первого звена одновременно как уголовных, гражданских и административных. Автор вносит предложение основать на базе окружных административных судов в каждом областном центре апелляционного звена. В то же время местными судами должны быть вновь созданы межрайонные суды, юрисдикция которых должна распространяться не менее чем на 3 сопредельные районы. В статье аргументирована целесообразность реформирования Верховного Суда как кассационной инстанции. Предложение парламентариев по уменьшению Верховного Суда на 100 судебных единиц до реального реформирования административного судопроизводства не приведет. Мы не видим, каким будет состав Кассационного административного суда, какими будут его процессуальные полномочия и тому подобное. Однако, подписав соглашение об ассоциации с ЕС, Украина взяла на себя обязательства адаптировать свое законодательство до уровня европейских стандартов, в том числе и в части законодательства о судостроительстве, судопроизводстве и статусе судей. И прежде всего это касается соблюдения требований Конвенции о защите прав человека и основных свобод в части независимости и беспристрастности суда.

Ключевые слова: судебная власть, Верховный Суд, система административных судов, местные общие суды.

Shtogun S. G. Reform of administrative proceedings in Ukraine at the present stage.

The article considers an important problem — the creation of an autonomous system of administrative courts as a means and an opportunity to unload local general courts by refusing to consider administrative cases in these courts. The role and place of each judicial link in the system of administrative legal proceedings is determined. The main issue is to regulate the effectiveness of the lawsuit. The problem of the effectiveness of the lawsuit has been repeatedly considered in the works of Ukrainian scientists, but the effectiveness parameters are still not clearly defined. The issue of judicial jurisdictions (administrative, economic and general) is also subject to justification and a clearer delineation. The practice of consideration by general district courts of administrative cases or the so-called public law disputes raises many questions. That is, we are talking about the functioning of common courts of the first link at the same time as criminal, civil and administrative. The author makes a proposal to establish on the basis of district administrative courts in each regional center of appeal. At the same time, the local courts should be the newly created inter-district courts, the jurisdiction of which should extend to at least 3 adjacent regions. The article argues the feasibility of reforming the Supreme Court as a cassation instance. The proposal of the parliamentarians to reduce the Supreme Court by 100 judicial units before a real reform of administrative proceedings will not result. We do not see what the composition of the Cassation Administrative Court will be, what its procedural powers will be, and the like. However, by signing an association agreement with the EU, Ukraine has committed itself to adapt its legislation to the level of European standards, including in terms of legislation on the judicial system, legal proceedings and the status of judges. And above all, this concerns compliance with the requirements of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms regarding the independence and impartiality of the court.

Key words: judiciary, Supreme Court, system of administrative courts, local general courts.