

Віталій ТЕРТИЧНИЙ,
голова Львівського окружного
адміністративного суду,
заслужений юрист України



ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Організаційні проблеми

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Ці особливі завдання потребують втілення в усіх інститутах адміністративного процесу, що, власне, і робить його особливим, самостійним видом юрисдикційного процесу.

Суб'єкти владних повноважень є особливим видом осіб, що беруть участь у справі. Специфіка їх правового статусу полягає насамперед в тому, що в публічно-правовому спорі вони не захищають свої права та інтереси. Змістовно мета їх участі у справі є іншою, ніж у приватних осіб. Як відповідач вони доводять правомірність оскаржених рішень, дій чи бездіяльності; як позивач – реалізують владні функції та повноваження. Ця специфіка, на мою думку, в адміністративному процесі не врахована.

Для скорочення строків розгляду справи, зменшення державних витрат та економії бюджетних коштів доцільно було б запровадити, так би мовити, «обмежену участь» суб'єкта владних повноважень у справі. Він подає письмові пояснення (заперечення) і документи, на підставі яких прийнято рішення (вчинено дію чи бездіяльність), а також докази, які витребував суд. Здебільшого цього було б достатньо для оцінки обставин справи. Представники суб'єкта владних повноважень повинні з'явитись у засідання, якщо суд визнав їхню явку обов'язковою. З одного боку, це дозволило б юридичним службам сконцентруватися на дійсно складних справах. З іншого – зекономило б значні державні кошти.

Бюджетні видатки супроводжують кожну справу. Держава витрачає кошти на поштове відправлення повісток та процесуальних документів, диски для технічної фіксації, оплату праці суддів, працівників апарату, представників суб'єктів владних повноважень; несе витрати, пов'язані з розглядом справи,

тощо. Проте, на мою думку, не всі ці витрати є вкрай необхідними для реалізації завдань судочинства.

Суди розглядають велику кількість справ, в яких не вирішуються спори: про стягнення податкового боргу, штрафів, відшкодування витрат на виплату пільгових пенсій тощо. В цих справах суди фактично дублюють роботу адміністративних органів. Немає жодних перешкод для того, щоб ці рішення приймалися уповноваженими державними органами і лише в разі їх оскарження розглядалися судом. Виведення цих справ з-під попереднього судового контролю суттєво розвантажить суди і скоротить видатки.

Непоодинокими є випадки, коли представники суб'єктів владних повноважень долають сотні кілометрів, аби в засіданні повідомити суд, що вони підтримують позов чи заперечують його. Така «подорож» позбавлена сенсу, оскільки ні на що жодним чином не впливає. Держава марно витрачає гроші, іноді більшу суму, ніж зазначено в позові, на оплату таких відряджень.

Істотна економія можлива на компакт-дисках. За чинним законодавством технічна фіксація судового засідання відбувається на один компакт-диск. Один диск – одна справа. Це зумовлено тим, що диск зберігається у матеріалах справи. За потреби його можна прослухати в суді апеляційної чи касаційної інстанції. Проте, як показує практика, потреба у відтворенні звукозапису виникає нечасто. Водночас на кожному диску залишається чимало вільного місця, достатнього для запису ще десятків справ.

На мою думку, немає перешкод для здійснення технічного запису судових засідань у різних справах на один носій інформації за принципом: «Один зал – один диск». Архівна копія звукозапису зберігається в суді. За потреби вона завжди може бути надана особам, які беруть участь у справі. Якщо для обґрунтування скарги є потреба у відтворенні звукозапису, ці особи завжди можуть замовити й отримати в суді копію технічного запису і додати її до скарги. З урахуванням сотен тисяч розглянутих адміністративних справ бюджетна економія буде відчутною.

Особа, яка звертається до суду, повинна подати копію позовної заяви та всіх доданих до неї документів для відповідача і третіх осіб. Це може бути досить велика кількість документів. Водночас витрати на копіювання не віднесені до таких, що пов'язані з розглядом справи, і не відшкодовуються стороні, на користь якої постановлено рішення. На мою думку, перелік судових витрат слід доповнити витратами на копіювання письмових доказів.

Однією з найактуальніших проблем вітчизняної юридичної практики є відсутність правової визначеності. В однакових справах суди, а інколи навіть ті самі колеги суддів можуть висловлювати протилежні правові позиції. Це вкрай негативно впливає на всю юридичну практику, особливо в судах першої інстанції. Вони втрачають орієнтир і діють в умовах підвищеного професійного ризику. Зрозуміло, що суперечливість практики – це не лише проблема суду. Вона насамперед позначається на людях, спотворює закон.

В умовах недосконалості чинного законодавства та його постійного реформування тільки чітка, однозначна і, головне, стабільна правова позиція суду може стати інструментом виправлення помилок законодавця.

Проте після того, як значна частина адміністративних справ, насамперед соціальних, закінчується апеляційним переглядом, стан єдності судової практики, який і до того був незадовільний, лише погіршиться. Тепер можна вести мову про практику «львівську», «київську» чи «донецьку» – залежно від того, який апеляційний суд її запровадив.

Вищий адміністративний суд (ВАС) України не переглядає цих справ, а тому позбавлений процесуального права скасувати незаконну постанову. Ці справи не матимуть перспективи і у Верховному Суді України, оскільки не є об'єктом касаційного перегляду. Ці установи можуть тільки узагальнювати практику і рекомендувати місцевим та апеляційним судам дотримуватися певної позиції.

На мою думку, організаційною гарантією єдності судової практики є встановлення обов'язку апеляційних судів і ВАС України давати роз'яснення у так званих «серійних» справах, тобто у справах, які мають однакову фабулу, але за участю різних сторін.

З метою уникнення помилок суди першої інстанції, які стикаються з неоднозначністю тлумачення норм закону, повинні мати право звертатися до вищих судів з поданням про надання методичної допомоги у застосуванні закону. Рішення про це приймається на зборах суддів. Якщо апеляційний суд не може дати роз'яснення, він звертається до ВАС України. Останній може дати відповідне роз'яснення чи порушити питання про внесення змін до закону, який викликає неоднозначність; звернутися до Верховного Суду України з приводу внесення подання до Конституційного Суду України щодо тлумачення відповідної правової норми.

На час до надходження відповідного роз'яснення провадження у «серійних» справах слід було б зупиняти. В такий спосіб зменшується ризик прийняття незаконного рішення, поліпшується взаємодія між судами, а також між судовою і законодавчою гілками влади. Після того як буде вироблена чітка правова позиція і надане відповідне роз'яснення, провадження у справах відновлюється, і вони вирішуються з урахуванням роз'яснення, яке дав вищий суд. Такий підхід до «серійних» справ призвів би до істотного зменшення судових помилок внаслідок неоднозначності законодавства та відповідав би принципу правової визначеності, який є складовою принципу верховенства права.

Окремою проблемою є стан виконання рішень в Україні. Існування її не лише підриває авторитет нашої держави в очах громадян та світового співтовариства, а й робить неефективним судовий захист загалом. Очевидно, що косметичних реформ тут буде замало. Потрібен принципово інший механізм. Перші кроки в цьому напрямі вже зроблені. Судовий контроль за виконанням рішення, який передбачає персональну відповідальність керівника суб'єкта владних повноважень у вигляді значного штрафу, виявився реальним стимулом.

Водночас причиною невиконання рішень в адміністративних справах часто є не свідомий саботаж з боку боржників, а відсутність грошей. Бюджетне законодавство передбачає стягнення коштів тільки в межах відповідних бюджетних призначень. Відтак – з держави не можна стягнути більше, ніж заплановано. Закладається механізм, коли якісь рішення суду апріорі не можуть бути виконані. Це спотворює суть судового рішення як обов'язкового до виконання, надає йому умовності.

На мою думку, держава як боржник повинна мати такий самий статус, як і приватна особа. Без рівності людини і держави не може бути верховенства права. Тому рішення повинні виконуватися незалежно від наявності бюджетних призначень на ці цілі, з урахуванням їх пріоритетності перед запланованими видатками. Це підвищить дисципліну та відповідальність державних органів й авторитет суду. Водночас розумію, що зміна механізму виконання судового рішення потребує узгодження з бюджетним законодавством.

Невиконання судового рішення є злочином (ст. 382 Кримінального кодексу України). Проте кількість розглянутих кримінальних справ за цією статтею є незначною, що свідчить про відсутність реального кримінального переслідування за невиконання рішення. Видається, що більш рішучі й послідовні дії органів прокуратури в цьому напрямі мали б істотний позитивний вплив.

Повинен нарешті запрацювати регрес. Якщо держава компенсує шкоду, за подію з вини конкретного держслужбовця, останній повинен відповідати перед державою не тільки дисциплінарно, а й матеріально. У кожного правопорушення є автор, і саме він має відчувати негативні наслідки своїх незаконних рішень (дій чи бездіяльності).

Запропоновані шляхи вдосконалення адміністративного судочинства потребують детального опрацювання і системного підходу. Тому сподіваюся на активне обговорення та професійну дискусію з цього приводу.

ТЕРТИЧНИЙ В. Шляхи вдосконалення адміністративного судочинства: організаційні проблеми.

В статті розглядаються організаційні питання вдосконалення адміністративного судочинства, спрямовані на економію бюджетних коштів, скорочення строків розгляду справ, забезпечення єдності судової практики.

Ключові слова: адміністративне судочинство, суд, судові витрати.

ТЕРТЫЧНЫЙ В. Пути совершенствования административного судопроизводства: организационные проблемы.

В статье рассматриваются организационные вопросы совершенствования административного судопроизводства, направленные на экономию бюджетных средств, сокращение сроков рассмотрения дел, обеспечение единства судебной практики.

Ключевые слова: административное судопроизводство, суд, судебные издержки.

TERTYCHNYI V. Ways of improving the administration of justice: organizational problems.

The article deals with organizational issues to improve administrative procedures, aimed at saving budget, reducing time spans, to ensure uniformity of jurisprudence.

Key words: administrative proceedings, court costs.