

МАТЕРІАЛИ ПЛЕНУМУ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Інформація Голови Вищого адміністративного суду України І. Х. Темкіжева «Про стан правосуддя в адміністративній судовій юрисдикції у 2011 році» на Пленумі Вищого адміністративного суду України (Київ, 16 березня 2012 р.)

Шановні колеги!

Відповідно до частини другої статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Пленум Вищого адміністративного суду України є тим органом у системі адміністративної юрисдикції, що уповноважений заслуховувати інформацію про стан правосуддя в адміністративній судовій юрисдикції та практику вирішення адміністративних справ.



З урахуванням того, що в роботі Пленуму беруть участь голови апеляційних адміністративних судів, сьогодні у нас є нагода проаналізувати стан здійснення правосуддя адміністративними судами за підсумками роботи у 2011 році та окреслити відповідні заходи щодо його подальшого удосконалення.

2011 рік для Вищого адміністративного суду України та інших адміністративних судів був роком напруженої роботи, яка відбувалася в умовах здійснення судової реформи, ініційованої Президентом України В. Ф. Януковичем, подальшої розбудови системи адміністративних судів, спрямованої на реалізацію потреб українського суспільства.

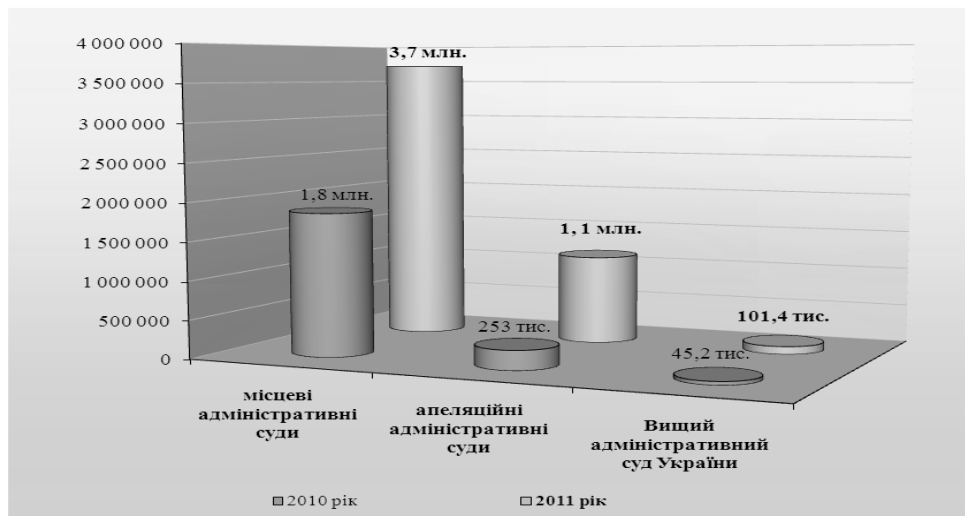
Стан організації та здійснення правосуддя адміністративними судами у 2011 році засвідчує, що адміністративні суди, незважаючи на певні об'єктивні труднощі, пов'язані перш за все з проблемами організаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення, наполегливо працювали над виконанням свого основного завдання — судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів влади.

Аналіз статистичних показників діяльності адміністративних судів свідчить про зростання кількості справ, що надходять до адміністративних судів усіх рівнів.

У цьому плані 2011 рік став особливо показовим.

Гістограма 1

Надходження адміністративних справ і матеріалів у 2011 році



За цей рік до місцевих адміністративних судів надійшло більш ніж 3,7 мільйона матеріалів справ. Це вдвічі більше, ніж у 2010 році.

З урахуванням того, що збільшення звернень до адміністративних судів відбулося за рахунок справ, які предметно підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам, показники надходження справ і матеріалів до окружних адміністративних судів у 2011 році залишилися майже на рівні 2010 року.

До апеляційних адміністративних судів минулого року надійшло понад 1 мільйон справ за апеляційними скаргами, що в 4,6 раза більше, ніж у 2010 році.

До Вищого адміністративного суду України надійшла понад 101 тисяча матеріалів, що у 2,2 раза більше, ніж у 2010 році.

Така динаміка, з одного боку, свідчить про рівень довіри у суспільстві до адміністративних судів, а з іншого є індикатором певних негативних факторів у сфері публічно-правових відносин, особливо у соціальній сфері, оскільки саме за розв'язанням соціальних спорів найчастіше громадяни звертаються до суду.

Ці дані є підтвердженням того значного обсягу роботи, який відчули на собі адміністративні суди торік. Незважаючи на це, слід констатувати, що в умовах суттєвого перенавантаження адміністративні суди за основними показниками не допустили погіршення своєї роботи.

Минулого року судами першої інстанції було розглянуто майже 3,8 мільйона справ і матеріалів. Цей показник порівняно з 2010 роком, як і показник надходження справ і матеріалів, збільшився вдвічі. Із них майже 241-ну тисячу справ розглянуто окружними адміністративними судами. Примітно, що у 92-х відсотках справ, розглянутих місцевими загальними судами, позовні вимоги задоволено. Окружними адміністративними судами задоволено позовні вимоги у 72-х відсотках справ. Тобто в переважній більшості справ судами було визнано обґрунтованість звернень громадян і юридичних осіб до суду.

У 2011 році переважну більшість справ місцевими адміністративними судами розглянуто з дотриманням установлених законом строків. Понад строки місцевими адміністративними судами розглянуто близько 6 відсотків справ. У 2010 році цей показник становив 10 відсотків.

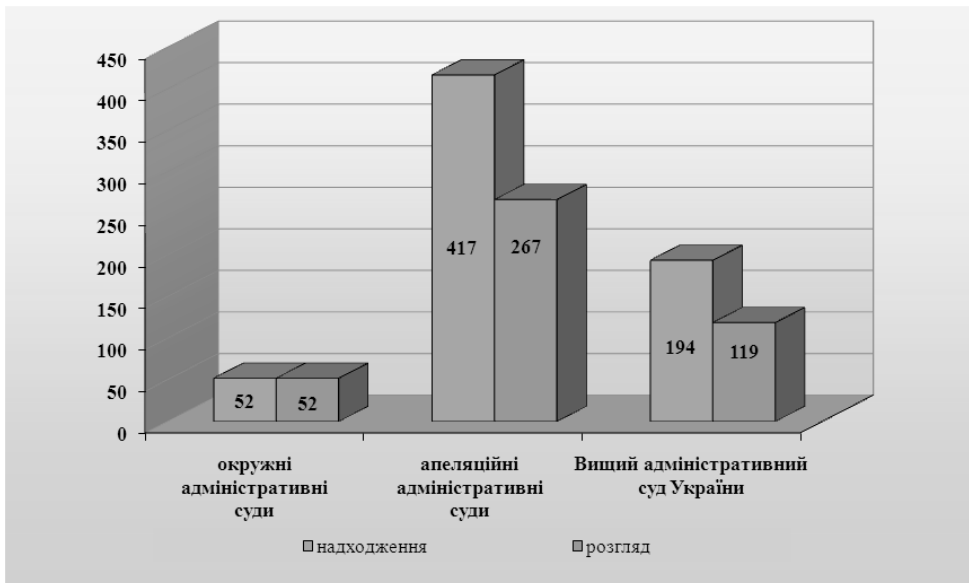
Однак непокоїть те, що показник кількості розглянутих понад строки справ окружними адміністративними судами, як і попереднього року, залишається достатньо великим і становить 28 відсотків справ.

Апеляційними загальними та адміністративними судами, за даними 2011 року, розглянуто понад 866 тисяч справ. Із них близько 597 тисяч розглянуто апеляційними адміністративними судами, що майже вдвічі більше, ніж у 2010 році.

Суддями Вищого адміністративного суду України ухвалено майже 60 тисяч судових рішень. Цей показник на 3 відсотки більший відповідного показника 2010 року.

Гістограма 2

Співвідношення середніх показників надходження та розгляду справ і матеріалів у 2011 році



Зрозуміло, що зростання обсягу роботи призводить до збільшення навантаження на кожного суддю. Насамперед це стосується суддів апеляційної і касаційної інстанцій, оскільки показники навантаження окружних адміністративних судів не зазнали суттєвих змін.

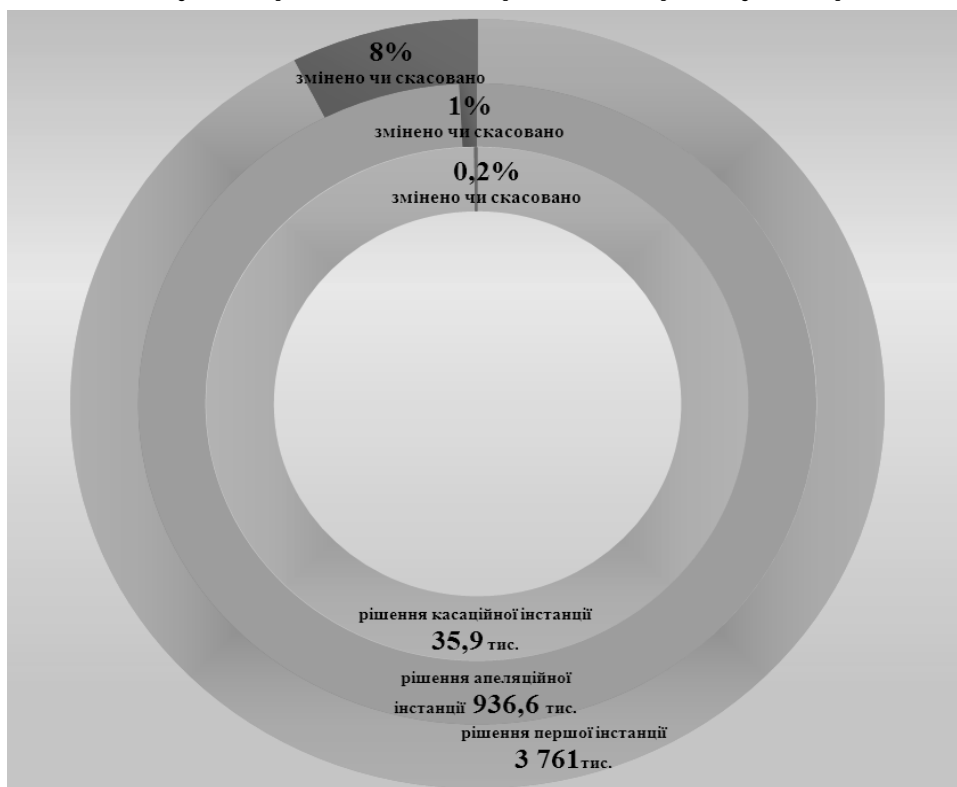
У 2011 році на розгляд кожного судді окружного адміністративного суду щомісяця у середньому надходило 52 справи і матеріали, і практично така ж кількість ними розглядалася. У 2010 році аналогічні показники становили відповідно 57 та 58 справ і матеріалів. Зменшення показників навантаження минулого року порівняно з 2010 роком пов'язане із заповненням штатних посад суддівського корпусу окружних адміністративних судів.

Серед окружних адміністративних судів найбільший показник середньомісячного надходження позовних заяв на розгляд до одного судді спостерігався у Хмельницькому окружному адміністративному суді — 117 позовних заяв, Миколаївському та Житомирському окружних адміністративних — 82 та 81 позовна заява відповідно.

До судді апеляційного адміністративного суду щомісяця в середньому надходило 417 справ за апеляційними скаргами, що майже втричі більше,

Діаграма 1

Якість судових рішень в адміністративних справах у 2011 році



ніж у 2010 році (169). Середній показник розгляду справ і матеріалів минулого року становив 267 справ і матеріалів. Аналогічний показник у 2010 році становив 217 справ і матеріалів. Серед апеляційних адміністративних судів найбільший показник середньомісячного надходження справ на розгляд до одного судді у 2011 році спостерігався у Дніпропетровському (764), Львівському (606) та Житомирському (530) апеляційних адміністративних судах.

Із суттєвим навантаженням працювали і судді Вищого адміністративного суду України. На одного суддю торік у середньому надходило по 194 матеріали, що вдвічі більше відповідного показника 2010 року.

Середньомісячна кількість судових рішень, якими закінчено розгляд справ та матеріалів, становила 119 судових рішень проти 116 у 2010 році.

Слід зазначити, що якість судових рішень у 2011 році фактично не покращилася порівняно з 2010 роком.

До апеляційної інстанції у 2011 році було оскаржено 30 відсотків рішень судів першої інстанції. Із них змінено чи скасовано 8 відсотків рішень, ухвалених судами першої інстанції (у 2010 році — 7 відсотків), або 35 відсотків рішень, переглянутих в апеляційному порядку. Таким чином, майже кожна третя із розглянутих апеляційних скарг була визнана судами обґрунтованою.

У касаційну інстанцію було оскаржено 10 відсотків рішень судів апеляційної інстанції. Змінені чи скасовані касаційною інстанцією рішення становлять 1 відсоток рішень судів апеляційної інстанції (у 2010 році — 2 відсотки), а від кількості розглянутих у касаційному порядку справ — 22 відсотки.

Найбільший відсоток змінених чи скасованих судових рішень у касаційному порядку спостерігається у Київському (27 відсотків) та Вінницькому (26 відсотків) апеляційних адміністративних судах. Найменший — у Львівському (18 відсотків) та Харківському (19 відсотків) апеляційних адміністративних судах.

Проведені дослідження доводять певну залежність якості роботи судів від навантаження на суди і суддів. Надмірне навантаження вплинуло на якість роботи судів у 2011 році та стало однією з причин порушення процесуальних строків розгляду при вирішенні адміністративних справ.

Так, наприклад, маючи один із найбільших показників ухвалення судових рішень (73), Окружним адміністративним судом Автономної Республіки Крим понад процесуальні строки розглянуто майже 64 відсотки адміністративних справ.

Водночас аналіз роботи судів засвідчує, що якість роботи і строки розгляду справ на завжди залежать від навантаження. Так, у системі адміністративних судів є суди, які при навантаженні, більшому за середній або середньому, мають добрі показники строків розгляду справ. Це:

Черкаський окружний адміністративний суд, яким при середньому ухваленні одним суддею 63-х судових рішень порушення строків допущено у 2 відсотках справ;

Запорізький окружний адміністративний суд, у якому при середньому показнику ухвалених рішень лише в 1 відсоткові справ порушено строки;

Окружний адміністративний суд міста Києва, яким при навантаженні 48 ухвалених одним суддею судових рішень порушень строків розгляду справ практично не допущено;

Чернігівський та Вінницький окружні адміністративні суди, у яких при середній по Україні кількості ухвалених рішень одним суддею понад строки розглянуто відповідно по 5 та 7 відсотків справ.

З іншого боку, у нас є суди, в яких навантаження є середнім або нижчим за середнє, а порушень строків значно більше, ніж у середньому серед окружних адміністративних судів по Україні. Це:

Одеський окружний адміністративний суд, судьями якого в середньому ухвалювалося по 44 судових рішення, а понад строки розглянуто 57 відсотків справ та Чернівецький окружний адміністративний суд, показники якого — 29 ухвалених рішень одним суддею та 32 відсотки справ, розглянутих понад строки.

Прикро, однак можна констатувати, що порушення строків розгляду справ у 2011 році з виняткового стало явищем масовим. Зміна юрисдикції справ, пов'язаних із соціальними виплатами, призвела до того, що в апеляційних судах тисячі справ місяцями були не те що не розглянуті, а навіть не зареєстровані.

Така ситуація є неприпустимою. Вважаємо, що у 2012 році судам усіх інстанцій потрібно забезпечити розгляд справ у межах визначених строків.

Виникає питання: як при збільшенні обсягів роботи домогтися виконання завдань, покладених на адміністративні суди, щоб судочинство залишалося ефективним, тобто своєчасним та якісним? Це мають бути заходи правового та організаційного характеру.

Вищий адміністративний суд України активно проводить роботу, спрямовану на вдосконалення правового регулювання адміністративного процесуального законодавства.

Для скорочення строків розгляду справ було внесено зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, яким визначено остаточними рішення судів першої інстанції у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про застосування адміністративних стягнень, постійно вдосконалюється інститут скороченого провадження щодо розгляду окремих категорій справ, розширено перелік підстав для відмови у відкритті касаційного провадження. Однак відсутність апеляційного чи касаційного оскарження судових рішень не означає, що в кожному суді

може бути своя практика розгляду таких справ. Навпаки ці справи потребують постійного дослідження і, в першу чергу, апеляційних адміністративних судів.

Застосування процесуальних фільтрів було одним із факторів, які дозволили судам збільшити розгляд справ у минулому році, а тому роботу у цьому напрямі потрібно продовжувати.

Переконаний в тому, що Вищий адміністративний суд України та Верховний Суд України не мають бути завантажені однотипними справами, тим більше тими, в яких вже є напрацьовані позиції.

Аналіз діяльності Вищого адміністративного суду України у 2011 році свідчить про те, що суд не допустив погіршення роботи за основними показниками. Це стосується як кількості розглянутих справ, так і якості їх розгляду.

Позитивним є зменшення у звітному періоді на 4 відсотки справ, направлених Вищим адміністративним судом України на новий судовий розгляд, внаслідок чого більша кількість справ знайшла своє вирішення у суді касаційної інстанції, чим зменшено строк їх розгляду та навантаження на місцеві адміністративні суди.

Разом із тим дві третини справ, що перебували на розгляді у звітному періоді, залишилися нерозглянутими. Така ситуація потребує вжиття додаткових організаційних заходів щодо забезпечення оперативного розгляду справ.

Окремо слід зупинитись на аналізі питань допуску Вищим адміністративним судом України справи до провадження у Верховному Суді України та перегляду Верховним Судом України судових рішень Вищого адміністративного суду України у 2011 році.

За даними звіту щодо розгляду Вищим адміністративним судом України заяв про перегляд Верховним Судом України судових рішень в адміністративних справах за 2011 рік, упродовж 2011 року до суду надійшло 3 237 заяв про перегляд судового рішення Вищого адміністративного суду України Верховним Судом України.

469, або 15 % (12 %) розглянутих заяв, допущено справи до провадження Верховним Судом України.

Майже всі судові рішення, на які посилалися заявники як на підставу перегляду рішень Вищого адміністративного суду України у зв'язку з неоднаковим застосуванням норм матеріального права, ухвалені Вищим адміністративним судом України.

За даними статистичного звіту Верховного Суду України за формою № 36-А про результати перегляду судових рішень в адміністративних справах за 2011 рік, до Верховного Суду України у звітному періоді надійшло 464 заяви, 43 з яких з різних підстав повернуто до Вищого адміністративного суду України.

Упродовж 2011 року розглянуто 319 справ. За результатами розгляду:

щодо 236, або 74 % (87,2 %) загальної кількості розглянутих заяв, у задоволенні заяв відмовлено;

у 10 справах, або 3 % загальної кількості розглянутих справ, провадження закрито;

у 73 справах, або 23 % (12,7 %) загальної кількості розглянутих справ, судові рішення Вищого адміністративного суду України скасовано (з них у 71 справі — повністю, у 2 справах — частково).

Аналіз статистичних показників свідчить про те, що у 2011 році, на відміну від 2010 року, мало місце повернення заяв до Вищого адміністративного суду України, закриття провадження у справах та на 10% збільшилась кількість скасованих судових рішень Вищого адміністративного суду України.

Дослідивши судові рішення, надіслані Верховним Судом України до Вищого адміністративного суду України, проаналізовано підстави ухвалення Верховним Судом України відповідних рішень.

Підстави повернення заяв до Вищого адміністративного суду України

Підставами для повернення заяв до Вищого адміністративного суду України було:

а) здійснення допуску справ до провадження у Верховному Суді України неповноважним складом суду, а саме: вирішення питання про допуск складом суду, в якому брали участь судді, які ухвалювали рішення, про перегляд яких подано заяви. Таких справ п'ять.

У зв'язку з надходженням таких ухвал до Вищого адміністративного суду України рішенням зборів суддів Вищого адміністративного суду України від 4 березня 2011 року № 9 «Про внесення змін до порядку формування колегій суддів у Вищому адміністративному суді України» встановлено порядок формування колегій для розгляду питання про допуск справи до провадження Верховним Судом України;

б) здійснення допуску справ до провадження у Верховному Суді України без вирішення питання щодо порушеного строку подання заяви про перегляд судових рішень. Таких справ вісім;

в) допущення помилки під час оформлення судового рішення:
склад суду у вступній частині постанови, про перегляд якої подано заяву, не відповідав складу суду, який її підписав;

неправильно зазначено осіб, які подали заяву про перегляд судових рішень.

г) невідповідність заяви про перегляд судових рішень та доданих до неї матеріалів вимогам статей 239, 239¹, 239² Кодексу адміністративного судочинства України:

заяву подано від імені особи, яка не має повноважень на ведення справи;

серед матеріалів, надісланих до Верховного Суду України, відсутня копія судового рішення, в якому має місце неоднакове застосування судами каса-

ційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах);

у заяві не зазначено, які саме норми матеріального права неоднаково застосовані касаційним судом у подібних правовідносинах із посиланням на конкретні різні за змістом судові рішення, в яких має місце неоднакове застосування цих норм права.

Підстави відмови у задоволенні заяв про перегляд судового рішення

За результатом розгляду заяв у 109 справах Верховним Судом України прийнято постанови про відмову у задоволенні заяв про перегляд судових рішень у зв'язку з правильним застосуванням судами норм матеріального права у подібних правовідносинах.

У 34 справах Верховний Суд України відмовив у задоволенні заяв про перегляд судових рішень у зв'язку з тим, що судові рішення, які були предметом перегляду, та рішення, в яких, на думку заявників та Вищого адміністративного суду України, мало місце неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, ухвалені за різних фактичних обставин справи.

Таких справ, допущених Вищим адміністративним судом України:
по першій судовій палаті — 10,
по другій судовій палаті — 1,
по третій судовій палаті — 3,
по четвертій судовій палаті — 19.

У 8 справах Верховний Суд України відмовив у задоволенні заяв про перегляд судових рішень, виявивши застосування у справах різних норм права (нормативно-правових актів).

В 11 справах Верховний Суд України дійшов висновку про відсутність подібних правовідносин у справах.

У 7 справах Верховний Суд України відмовив у перегляді судових рішень за заявами, у яких доводи заявників на обґрунтування наявності підстав для перегляду рішень касаційного суду фактично зводилися до неоднакового застосування норм процесуального закону.

У 3 справах до заяви про перегляд судових рішень додано рішення судів, якими вирішено процесуальні питання, зокрема про направлення справи на новий розгляд до суду першої інстанції, і в яких правової позиції щодо застосування зазначених у заявах норм матеріального права не формував. Зазначені обставини не було взято до уваги Вищим адміністративним судом України та допущено до провадження у Верховному Суді України ухвалами.

Підстави закриття провадження у справах

Підставою закриття провадження у справах був повторний допуск Вищим адміністративним судом України до провадження у Верховному Суді України справ, рішення в яких уже переглядалися цим судом з підстав, передбачених статтею 237 Кодексу адміністративного судочинства України. Таких випадків — 4.

Як вбачається з характеру помилок та порушень, виявлених Верховним Судом України щодо матеріалів, які направлялися Вищим адміністративним судом України для перегляду Верховним Судом України, значної їх кількості можна було уникнути, більш ретельніше перевіряючи заяви про перегляд судових рішень та доданих до них документів на відповідність вимогам Кодексу адміністративного судочинства України.

Підстави скасування судових рішень Вищого адміністративного суду України

Як вже зазначалося, у 2011 році Верховним Судом України з підстав, передбачених статтею 237 Кодексу адміністративного судочинства України, скасовано рішення Вищого адміністративного суду України у 73 справах, у двох із них — частково.

Підставами скасування судових рішень у 72 справах стало неоднакове застосування одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах, в 1 справі — порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

Серед скасованих судових рішень 75,3 % становлять судові рішення у справах зі спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії).

З них майже у 80 % таких справ предметом оскарження були рішення органів Державної податкової служби України або її територіальних органів, в 10% справ — рішення органів Пенсійного фонду України, у 8 % справ — рішення органів Державної митної служби України.

10,9 % загальної кількості скасованих рішень становлять рішення у справах зі спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень щодо оскарження його дій чи бездіяльності (крім пов'язаних виборами), усі — за скаргами громадян на дії або бездіяльність органу державної влади, його посадової чи службової особи.

У справах зі спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби Верховним Судом України скасовано 1, або 1,4 % загальної кількості скасованих рішень.

У справах, пов'язаних із соціальними виплатами, Верховним Судом України скасовано 3 рішення або 4,1 % загальної кількості скасованих

рішень), в інших категоріях справ — 7 рішень (9,6 % загальної кількості скасованих рішень).

Станом на 1 лютого 2011 року до повторного касаційного розгляду у зв'язку із скасуванням судового рішення Вищого адміністративного суду України до суду надійшла 61 справа.

Найчастіше рішення про скасування судових рішень Вищого адміністративного суду України у 2011 році ухвалювалися Верховним Судом України у справах з приводу реалізації податкової політики та за зверненнями податкових органів із деякими видами вимог, зокрема зі спорів щодо адміністрування окремих податків, зборів та обов'язкових платежів, та у справах зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян.

Мають місце випадки, коли Верховний Суд України у своїх судових рішеннях звертає увагу на те, що позиції щодо застосування відповідних норм матеріального права вже висловлювалися ним раніше під час перегляду інших судових рішень касаційного суду.

Зважаючи на обов'язковість рішень Верховного Суду України, з метою забезпечення єдності судової практики під час розгляду адміністративних справ судовим палатам Вищого адміністративного суду України необхідно здійснювати ретельне вивчення практики Верховного Суду України з розгляду адміністративних справ.

Для забезпечення цієї можливості усі рішення Верховного Суду України, прийняті за результатами перегляду судових рішень Вищого адміністративного суду України, розміщено на файлому сервері Вищого адміністративного суду України.

Крім того, відомості про правові позиції Верховного Суду України (мотиви та висновки щодо застосування правової норми, викладені в судовому рішенні) згідно з рішенням зборів суддів Вищого адміністративного суду України від 17 червня 2011 року № 18 розміщуються в Базі правових позицій Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України на файлому сервері Вищого адміністративного суду України (з 1 січня 2012 року — також на офіційному веб-сайті суду), є відкритими для доступу суддям, помічникам суддів та працівникам апарату Вищого адміністративного суду України.

Виконанню функцій Вищого адміністративного суду України щодо забезпечення єдності судової практики в адміністративних справах сприятиме також формування судовими палатами суду узгоджених правових позицій щодо застосування законодавства.

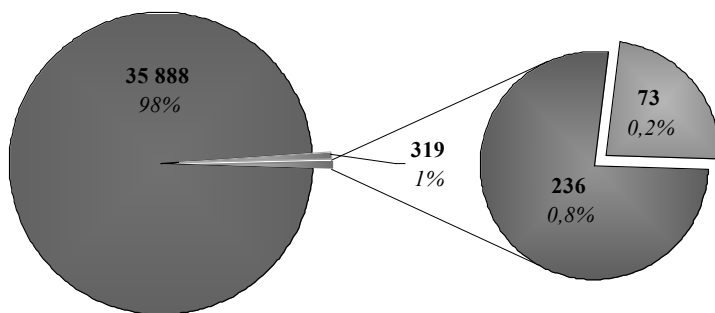
Потрібно відзначити, що у загальній кількості переглянутих Вищим адміністративним судом України упродовж 2011 року рішень судів першої та апеляційної інстанцій (35 888) кількість розглянутих Верховним Судом України справ становить 1 відсоток розглянутих у касаційному порядку

справ. Із них кількість скасованих судових рішень Вищого адміністративного суду України становить лише 0,2 відсотка, що відповідає аналогічному показнику 2010 року.

Незважаючи на те, що якість ухвалених Вищим адміністративним судом України у 2011 році рішень залишилася на рівні 2010 року та покращилася порівняно з 2009 роком, заяви про перегляд судових рішень Вищого адміністративного суду України під час їх розгляду потребують більш ретельної перевірки.

Діаграма 2

Перегляд Верховним Судом України судових рішень Вищого адміністративного суду України у 2011 році



- Загальна кількість судових рішень Вищого адміністративного суду України, якими здійснено касаційний перегляд судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій
- Загальна кількість адміністративних справ, у яких Верховним Судом України здійснено перегляд судових рішень
- За наслідками розгляду справи відмовлено в задоволенні заяви
- За наслідками розгляду справи задоволено заяву та скасовано судові рішення Вищого адміністративного суду України

Отже, проведений аналіз роботи адміністративних судів у 2011 році засвідчує наявність принаймні трьох основних проблем у вітчизняному адміністративному судочинстві:

- 1) низька ефективність судочинства;
- 2) надмірна тривалість строків розгляду справ;
- 3) відсутність єдності судової практики.

Кожна з них уже сама по собі є достатньо серйозною, тому важко виділити якусь одну як основну. До того ж ці проблеми часто проявляються комплексно, підсилюючи одна одну.

Вважаємо, що розв'язання зазначених проблем потребує здійснення заходів як правового, так і організаційного характеру.

Щодо ефективності судочинства, то вона значною мірою залежить від якості законодавства. Вищий адміністративний суд України активно проводив у 2011 році і проводить зараз роботу, спрямовану на вдосконалення правового регулювання адміністративного процесуального законодавства. Так,

протягом 2011 року Вищим адміністративним судом України було опрацьовано та надано висновки до 68 проектів нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення адміністративного судочинства; взято участь в опрацюванні та підготовці висновків до 16 проектів законів України про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України. Для скорочення строків розгляду справ було ініційовано внесення Верховною Радою України змін та доповнень до цього Кодексу, якими:

а) визначено остаточними рішення судів першої інстанції у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про застосування адміністративних стягнень;

б) постійно вдосконалюється інститут скороченого провадження щодо розгляду окремих категорій справ;

в) розширено перелік підстав для відмови у відкритті касаційного провадження.

Застосування процесуальних фільтрів було одним із факторів, які дозволили судам збільшити розгляд справ минулого року, а тому роботу в цьому напрямі потрібно продовжувати.

Аналіз роботи судів у 2011 році засвідчив, що на ефективність роботи судів впливає не тільки стан законодавства щодо здійснення безпосередньо адміністративного судочинства, але й стан законодавства щодо регулювання інших галузей права. Так, неузгодженість законодавства про соціальний захист із бюджетним законодавством, постійне недофінансування соціальних виплат минулого року призвело до того, що частка соціальних спорів у 2011 році склала близько 70 відсотків усіх адміністративних справ та спричинила перевантаженість судів. Також велика кількість позовів була породжена невиконанням публічною адміністрацією раніше ухвалених проти неї судових рішень. На жаль, системне оновлення законодавства про виконавче провадження не призвело до кардинальних зрушень у цьому питанні. Інститут кримінальної відповідальності за невиконання судового рішення і далі застосовується вибірково.

Суттєво на ефективність судочинства у 2011 році впливав (і продовжує впливати зараз) стан фінансового забезпечення діяльності судів. Якісне судочинство неможливе без належного фінансування. Відсутність бюджетних призначень на поштові послуги, конверти, папір порушує конституційні права громадян, оскільки сторонам у справах не надсилаються повідомлення, процесуальні документи. Складною ситуація є і зараз. Щорічне покриття державним бюджетом становить, як правило, не більше 50 відсотків суддівських потреб. Переведення Державної судової адміністрації України до складу судової гілки влади позитивних змін, на жаль, не забезпечило. Питання фінансового забезпечення діяльності судів перебувають під постійною увагою керівництва Вищого адміністративного суду України, Ради суддів адміністративних судів України.

Також украї низьким є рівень забезпечення судів приміщеннями та їх облаштованість. Тут і недостатньо площ для розміщення кабінетів суддів та приміщень працівників апарату; недостатньо зручних місць для очікування та оформлення документів, ознайомлення з матеріалами та підготовки до слухання; відсутні гардероб для відвідувачів суду. Вищому адміністративному суду України спільно з Радою суддів адміністративних судів України необхідно і далі тісно взаємодіяти для відстоювання інтересів адміністративних судів у цьому питанні перед Міністерством фінансів України та Кабінетом Міністрів України.

Водночас є механізми, за допомогою яких можна підвищити ефективність судочинства вже зараз. Йдеться про підвищення відповідальності, дисципліни кожного за виконання службових завдань.

Із питаннями підвищення ефективності судочинства безпосередньо пов'язано розв'язання проблеми надмірної тривалості судового розгляду справ. У 2011 році, як відомо, загострення цієї проблеми було зумовлено перш за все перекиданням соціальних спорів з однієї юрисдикції до іншої і назад, що викликало проблему неможливості одночасної реєстрації десятків тисяч матеріалів, отриманих апеляційними адміністративними судами від апеляційних загальних судів та ВАСУ від Верховного Суду України.

Вважаємо, що запобіжником від подібних проблем повинно стати подальше запровадження програми з обміну електронними даними щодо справ (так звана «реплікація»), що істотно знизить робоче навантаження на канцелярії судів; зменшить кількість технічних помилок під час реєстрації справи. Певний досвід запровадження реплікації вже мають наші окремі суди (Харківський та Одеський апеляційні адміністративні округи).

Слід зазначити, що на зменшення тривалості судових процесів були спрямовані зміни до КАСУ, які передбачили можливість пересилання текстів повісток електронною поштою (стаття 38 КАСУ). Попри деякі недоліки цього інституту, суди все одно ним користуються. Однак його ефективність все ще не є високою, оскільки пов'язана зі створенням Державною судовою адміністрацією України Єдиної бази даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень, яка наповнюється вкрай повільно, оскільки суб'єкти владних повноважень неохоче надають для неї контакти, на які можна було б надсилати тексти повісток.

На жаль, слід констатувати, що є і суто організаційні причини надмірної тривалості. Зокрема, місцеві та апеляційні суди нерідко зтягають відправлення витребуваних справ на перегляд до ВАСУ. Серед окружних адміністративних судів у 2011 році було близько десяти судів, які традиційно на півроку і більше затримували відправлення від 100 до 300 справ. Окремі заходи щодо зменшення кількості таких справ уживав Вищий адміністративний суд України (через розсилання адміністративним судам так званих «листів-нага-

дувань»). На наше переконання, усунення цієї проблеми здебільшого залежить від організаційних здібностей голів та керівників апаратів відповідних судів.

Зауважуємо, що Європейський суд з прав людини звертає увагу на тривалість провадження в адміністративних справах в Україні.

З ефективністю судочинства та тривалістю судових процесів тісно пов'язана проблема правової визначеності, тобто єдності судової практики.

Основну відповідальність за вироблення єдиної практики слід покладати на секретарів судових палат і, коли необхідно, з метою формування єдиної правової позиції, розглядати справи всім складом судової палати. Такий підхід забезпечить оперативність усунення розбіжностей (або формування позиції щодо застосування новоприйнятої правової норми) та високий ступінь легітимності такого рішення.

Оперативність усунення розбіжностей чи формування позиції щодо новоприйнятої норми не в останню чергу залежить від того, наскільки швидко відповідна справа надходить на касаційний перегляд. У зв'язку з цим рекомендуємо суддям розглядати такі справи невідкладно і у разі оскарження судових рішень у них надсилати такі справи до ВАСУ без зволікань.

Основним механізмом забезпечення єдності практики на сьогодні залишається Верховний Суд України. Також важливим є вирішення адміністративних справ з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини, яка все помітніше впливає на вітчизняну правову політику і практику. Так, тільки протягом 2011 року Європейський суд ухвалив близько десятка рішень, у яких зачіпались питання адміністративного судочинства; ця тенденція, очевидно, посилюватиметься. Відомо, що судді, розглядаючи велику кількість справ, стикаються з питанням відносно своєчасного виготовлення повних офіційних текстів рішень цього Суду. Необхідно, щоб орган, найбільш обізнаний із практикою Європейського суду, — Секретаріат Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, — добирав правові позиції цього Суду, що стосуються адміністративного судочинства, і повідомляв їх ВАСУ. ВАСУ у свою чергу мав би доводити ці правові позиції до відома решти адміністративних судів.

Закон передбачає, що всі судові рішення повинні надсилатися до Єдиного державного реєстру судових рішень. Він є основним джерелом судових рішень ВАСУ, на які орієнтуються судді та інші заінтересовані особи. Однак протягом 2011 року стрімко зросла кількість судових рішень ВАСУ, не надісланих до Реєстру. Станом на 31 грудня 2011 року кількість не надісланих судових рішень становила 12 408 рішень (4,3 відсотка загальної кількості ухвалених судових рішень з 1 квітня 2010 до 31 грудня 2011 року). Звертаємо увагу секретарів судових палат і суддів ВАСУ на необхідність своєчасного виготовлення судових рішень саме в автоматизо-

ваній системі, відправлення їх до сторін та надіслання до Єдиного державного реєстру.

Серед нових механізмів, які впроваджуються для інформування суддів про усталену практику, є База правових позицій Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України в адміністративних справах, яка зараз наповнюється правовими позиціями. Слід констатувати, що зараз вона наповнена виключно рішеннями Верховного Суду України. На жаль, жодного рішення Вищого адміністративного суду України ця База не містить. Звертаємо увагу секретарів судових палат на необхідність обов'язкового розміщення у цій Базі відповідних судових рішень Вищого адміністративного суду України.

Вважаємо, що кращому застосуванню правових позицій сприятиме їх спільне обговорення судьями судів усіх трьох інстанцій. З цього приводу варто згадати починання у цьому напрямі четвертої судової палати ВАСУ, за ініціативою якої було проведено низку регіональних зустрічей.

Для стабільності та авторитетності правових позицій ВАСУ до їх формування варто залучати науковців, перш за все тих, які є членами Науково-консультативної ради при ВАСУ. Необхідно покращити роботу цієї Ради, а також взаємодію з національними правовими школами. Прикладом у цьому для нас може бути робота Конституційного Суду України.

Для забезпечення єдності судової практики важливим є остаточне подолання юрисдикційних конфліктів стосовно судового захисту окремих сфер державного управління: адміністрування податків, захист економічної конкуренції, реєстрація речових прав на нерухоме майно, охорона прав інтелектуальної власності, розпорядження землями державної (комунальної) форми владності тощо. У вирішенні зазначених питань слід плідно взаємодіяти із судами інших юрисдикцій.

Враховуючи обмеження в часі, у своєму виступі я зупинився лише на головних, найбільш важливих питаннях здійснення правосуддя адміністративними судами.

Звертаю вашу увагу на те, що окремі питання діяльності адміністративних судів відображені в роздаткових матеріалах для учасників Пленуму.

Усіх учасників Пленуму запрошую до обговорення питань щодо стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2011 році.

Дякую за увагу!

ПЛЕНУМ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 16 березня 2012 р. № 3

**Про внесення змін і доповнень до постанови
Пленуму Вищого адміністративного суду
України від 25 червня 2009 року № 1
«Про судову практику розгляду спорів щодо
статусу біженця, видворення іноземця
чи особи без громадянства з України та спорів,
пов'язаних із перебуванням іноземця
та особи без громадянства в Україні»,
зі змінами і доповненнями, внесеними
постановою Пленуму Вищого адміністративного
суду України від 20 червня 2011 р. № 3**

Заслухавши доповідь секретаря Пленуму Вищого адміністративного суду України Смоковича М. І., Пленум Вищого адміністративного суду України

п о с т а н о в л я є:

1. Доповідь секретаря Пленуму Вищого адміністративного суду України Смоковича М. І. узяти до відома.

2. Унести до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25 червня 2009 р. № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні», зі змінами і доповненнями, внесеними постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 червня 2011 р. № 3, зміни, виклавши її в такій редакції: