

## КРУГЛИЙ СТІЛ «ВПЛИВ СУДОВОЇ РЕФОРМИ НА ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА»

26 жовтня 2016 р. на базі Національного університету «Одеська юридична академія» кафедрою адміністративного та фінансового права було проведено засідання круглого столу «Вплив судової реформи на здійснення адміністративного судочинства» під керівництвом к.ю.н., доцента **Хамходери О.П.**

У роботі круглого столу взяли участь студенти судово-адміністративного факультету, факультету підготовки слідчих та викладачі кафедри адміністративного та фінансового права НУ «ОЮА».

Учасниками круглого столу було заслухано доповіді студентів **А.І. Зубової, Н.В. Дощаківської, О.М. Король, А.А. Кулинич, А.О. Повак, Г.В. Стукаченко, А.В. Торжинської, Д.А. Швець**, підготовлені під науковим керівництвом та за сприяння викладацького складу кафедри адміністративного та фінансового права НУ «ОЮА». Основну увагу учасників круглого столу було зосереджено на змінах, яких зазнає адміністративне судочинство внаслідок реалізації судової реформи в Україні. Кращі доповіді репрезентуємо далі на сторінках нашого журналу.

### **Кодифікація виборчого законодавства та її вплив на установлену судову практику**

*Козачук Д.А., к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та фінансового права НУ «ОЮА», Король О.М., студентка 5 курсу судово-адміністративного факультету НУ «ОЮА»*

Здійснення кодифікації виборчого законодавства кардинальним чином відобразиться на усталеній судовій практиці щодо вирішення справ адміністративного судочинства.

Хоча ідея створення Виборчого кодексу України не нова, але останнім часом вона набуває підтримки серед науковців та практиків. Актуальним вважається дослідження впливу кодифікації виборчого законодавства на порядок діяльність суб'єктів виборчого процесу та суду.

Відсутність належного врегулювання виборчих відносин та хаотичний характер законодавства є однією з причин виникнення виборчих спорів. На теперішній час виборчі відносини врегульовано Конституцією України [1] та Законами України «Про місцеві вибори» [2], «Про вибори народних депутатів» [3], «Про вибори Президента України» [4], «Про Центральну виборчу комісію» [5] тощо. Разом з тим, зазначені нормативно-правові акти не створюють однозначного уявлення щодо врегулювання виборчих відносин.

Правове регулювання виборчого процесу на національному рівні здійснюється із урахуванням міжнародно-правових стандартів у цій сфері. При цьому, в багатьох країнах (Франція, Бельгія, Аргентина, Камерун, Єгипет, Білорусь, Молдова, Азербайджан) правова регламентація виборчих процедур здійснюється на рівні виборчих кодексів [6]. Варто зазначити, що в Україні проект Виборчого кодексу вже існує. Прийняття Виборчого кодексу, який би враховував вітчизняний контекст, очікування суспільства та рекомендації експертів, є, без сумніву, одним з ключових завдань для Верховної Ради у теперішній час.

Проблематика виборчих спорів та їх розгляд в судовому порядку має міжгалузевий характер та стосується конституційного, конституційно-процесуального та адміністративного права. Це зумовлено специфікою самого спору, який має публічно-правову природу.

Оскарження є формою перевірки законності і обґрунтованості будь-якого рішення, що стосується виборів. Хоча оскарження зараховують до факультативного етапу, оскільки його існування залежить від виникнення конфліктних ситуацій між суб'єктами виборчого процесу, проте воно може супроводжувати кожну із стадій виборчого процесу.

Процедура оскарження розпочинається не за рішенням уповноваженого суб'єкта (посадової особи) виборчого процесу, а з ініціативи виборця (особи, яка не наділена владними повноваженнями). Позитивним є те, що особа, залежно від виду спору, має змогу звертатися до виборчої комісії вищого рівня або безпосередньо до адміністративного суду [7].

Передбачивши судовий захист, законодавець окреслив предмет розгляду адміністративних судів, охопивши їх єдиним терміном «спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи референдумом» (ст. 17 КАС України) [8]. Поняття «виборчий спір» не визначено у чинному законодавстві.

У свою чергу, специфіка виборчих спорів зумовила необхідність виокремлення окремого провадження для розгляду вказаної категорії справ, що відображено у ст. 176 – 179 КАС України.

Відповідно до КАС України, до спорів, яких може бути розглянуто в порядку адміністративного судочинства належать:

– спори щодо оскарження рішень, дії чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, а також ініціативної групи референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму (ч. 1 ст. 172 КАС України);

– спори щодо оскарження рішень, дії чи бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму, членів Центральної виборчої комісії (ч. 3 ст. 172 КАС України);

– спори щодо уточнення списку виборців (ст. 173 КАС України);

– спори щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство про вибори та референдум;

– спори щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (ст. 175 КАС України);

– спори, яких пов'язано із виборами Президента України (ст. 176 КАС України) [8].

Очевидною є відсутність повного переліку спорів, які можуть виникнути під час виборчого процесу, та яких може бути розглянуто в порядку адміністративного судочинства. Саме тому вважається доцільним прийняття Виборчого кодексу України, що запровадить єдині правила проведення місцевих, парламентських та президентських виборів. Такий крок є необхідним для забезпечення стабільності та передбачуваності виборчого процесу, його зрозумілості та доступності для громадян, гарантування виборчих прав, яких надано Конституцією України.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України, 1996 // Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Ст. 15.
2. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. // Офіційний вісник України. 2015. № 64. Ст. 11.
3. Про вибори народних депутатів: Закон України від 17.11.2011 р. // Офіційний вісник України. 2011. № 97. Ст. 16.
4. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. № 12. Ст.3.
5. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 р. // Офіційний вісник України. 2004. № 36. Ст.1416.
6. Янюк Н. Виборчі спори як предмет судового розгляду: окремі проблеми теорії та практики // Вісник Львівського університету. 2008. Вип. 47. Ст. 96-103.
7. Девіцкій Е.І. Особливості судочинства у справах про захист виборчих прав громадян // Виборче право. 2006. № 1. С. 30-37.
8. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. // Офіційний вісник України. 2005. № 32. Ст. 1358.

## Окремі питання реформування Верховного Суду України

*Хамходера О.П., к.ю.н., доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА», Швець Д.А., студентка 5 курсу судово-адміністративного факультету НУ «ОЮА»*

Новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 р. [1] (далі – Закон № 31), на відміну від попередньої редакції, надав Верховному Суду статусу касаційної інстанції, а у випадках, передбачених процесуальним законом, – першої та апеляційної інстанції. Це пов'язано з тим, що у Законі № 31, у ст. 14 передбачено, що учасники судового процесу та інші особи мають право на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення; тобто, забезпечується апеляційний перегляд для усіх категорій адміністративних справ. Натомість, в чинному Кодексі адміністративного судочинства України [2] (далі – КАС України) передбачено категорії справ, які не підлягають апеляційному перегляду або перегляд яких не визнається апеляційним (див. ч. 4 ст. 18, ст. 171-1, п. 4 ч. 1 ст. 237). Це адміністративні справи, які розглядаються Вищим адміністративним судом України як судом першої інстанції: справи щодо встановлення ЦВК результатів виборів або всеукраїнського референдуму, про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції (відтепер – «правосуддя»), Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Щодо складу, то у Верховному Суді діятимуть: 1) Велика Палата Верховного Суду; 2) Касаційний адміністративний суд; 3) Касаційний господарський суд; 4) Касаційний кримінальний суд; 5) Касаційний цивільний суд. У кожному касаційному суді утворюються судові палати з розгляду окремих категорій справ з урахуванням спеціалізації суддів. У Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати

для розгляду справ щодо: 1) податків, зборів та інших обов'язкових платежів; 2) захисту соціальних прав; 3) виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян. Інші можуть створюватися за рішенням зборів суддів касаційного суду. Велика Палата Верховного Суду є постійно діючим колегіальним органом Верховного Суду та: 1) у визначених законом випадках діє як суд касаційної інстанції з метою забезпечення однакового застосування норм права касаційними судами; 2) діє як суд апеляційної інстанції у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції; 3) аналізує судову статистику та вивчає судову практику, здійснює узагальнення судової практики; 4) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Вбачається, що справи, які розглядаються Вищим адміністративним судом України будуть віднесені на розгляд до Верховного Суду України як суду першої інстанції (тобто до Касаційного адміністративного суду).

Щодо однакового застосування новими касаційними та вищими спеціалізованими судами норм права. З цього приводу в Законі № 31 зазначено:

– «Верховний Суд забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом» (ч. 6 ст. 36);

– «Велика Палата Верховного Суду у визначених законом випадках діє як суд касаційної інстанції з метою забезпечення однакового застосування норм права касаційними судами» (п. 1 ч. 2 ст. 45 Закону).

Таким чином, Велика Палата Верховного Суду розглядатиме справи щодо неоднакового застосування касаційними та спеціалізованими судами норм матеріального й процесуального або лише матеріального права. Чинну функцію Верховного Суду України щодо усунення розбіжностей у разі неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального та/чи процесуального права, що спричинило ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах, буде повністю або частково збережено (в

компетенції Великої Палати). Цікава ситуація складається і з узагальненням судової практики. Так, п. 2 ч. 2 ст. 36 Закону № 31 вказує на те, що Верховний Суд здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики; п. 3 ч. 2 ст. 45 Закону надає аналогічне право Великій Палаті Верховного Суду. Судові палати касаційного суду лише вивчають судову практику. Щодо Пленуму Верховного Суду, то в Законі прямо не передбачено повноваження здійснення узагальнення судової практики. Проте, зважаючи на наявність відсильної норми в ст. 46 Закону № 31 («розглядає та вирішує інші питання, віднесені законом до його повноважень») не виключено надання подібних повноважень іншими законами або процесуальними кодексами.

Щодо узагальнень і роз'яснень Верховного Суду та Вищого адміністративного суду України після реформи. Як відомо, Верховний Суд України через відсутність повноважень уже 6 років не оновлює власні постанови Пленуму узагальнюючого характеру. Водночас, Верховний Суд України постійно надавав відповідні узагальнюючі публікації у Віснику Верховного Суду України, які використовувалися на практиці. Разом з цим вищі спеціалізовані суди намагалися підтримувати свої постанови пленуму в актуальному стані, ураховуючи відповідні права на такі узагальнення, передбачені законом. Усі ці узагальнення мали рекомендаційний характер, але, безумовно, використовувалися судами та іншими інстанціями, а отже були частиною судової практики. Переконані, відповідна практика залишатиметься орієнтиром правосуддя ще тривалий час, до напрацювання ідентичних чи альтернативних позицій Верховним Судом.

Доречно підсумувати, що в цілому Верховний Суд зазнав неабияких змін у складі, структурі та правовому статусі відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Але він не може повною мірою «працювати» без внесення змін до процесуальних кодексів. Новий Закон № 31 потребує досконалої оцінки та ретельного моніторингу практичних ускладнень його застосування для захисту прав та законних інтересів учасників адміністративного процесу.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Офіційний вісник України. 2005. № 32. Ст. 1918.

### **Ключові параметри Закону України від 2 червня 2016 року «Про судоустрій і статус суддів»**

*Лавренова О.І., к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та фінансового права НУ «ОЮА», Стукаленко Г. В., студентка 4 курсу факультету підготовки слідчих НУ «ОЮА»*

Сьогодні зміни в законодавстві є доволі частим явищем. Деякі закони мають невеликий перелік змін або доповнень, а деякі – змінені докорінно. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» не став виключенням, адже реформування судової системи України потребувало серйозних змін та сучасних нововведень.

Ключовими параметрами Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є: спрямованість на досягнення цілей ст. 14 Угоди про Асоціацію щодо підвищення ефективності і незалежності судової влади та подолання корупції [1]; урахування 47 пропозицій органів Ради Європи, які раніше не були втілені; розробка закону відбувалась за участі експертів громадських організацій та Європейського Союзу; новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» має комплексний характер – передбачає зміни до 14 законів.

Завданнями реформування судової системи були: покращення доступності правосуддя для людей, запровадження добору суддів за об'єктивними критеріями та конкурсними процедурами, приведення дисциплінарної відповідальності суддів у відповідність до європейських стандартів, спрощення системи суддівського самоврядування, спрощення судової системи та посилення її інституційної спроможності.

Гарантований доступ до правосуддя виявляється в тому, що: унеможливлено повернення позовної заяви з підстав її



непідсудності конкретному суду, підвищується відкритість судового процесу через надання дозволу на проведення відеозапису, започатковується електронне правосуддя, збільшено строки на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень, забезпечено право безпосереднього доступу до Верховного Суду, посилено роль Верховного Суду у забезпеченні єдності судової практики.

Стаття 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» говорить, що систему судоустрою складають: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) Верховний Суд (який є найвищим органом у системі судоустрою України) [2]. При цьому глава 4 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» називається «Вищі спеціалізовані суди» та передбачає існування двох вищих спеціалізованих судів України: Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд. Ці вищі спеціалізовані суди будуть діяти як суди першої інстанції з розгляду окремих категорій спорів. Тобто в триланковій судовій системі існуватимуть вищі спеціалізовані суди, які згідно зі статтею 32 Закону:

- здійснюватимуть правосуддя як суди першої інстанції у справах, визначених процесуальним законом;
- аналізуватимуть судову статистику, вивчатимуть та узагальнюватимуть судову практику, інформуватимуть про результати узагальнення судової практики Верховний Суд;
- здійснюватимуть інші повноваження, передбачені законом.

Якщо проаналізувати повноваження судів першої та апеляційної інстанції та порівняти їх з повноваженнями вищих спеціалізованих судів, то фактично останнім надають гібридні повноваження судів першої та апеляційної інстанцій, але чому суд, який фактично є судом першої інстанції названо «вищим»? Адже це можна інтерпретувати як створення якогось надзвичайного суду, що заборонено Конституцією України [3]. В той же час незрозуміло, чому на сьогодні виникла необхідність створити саме Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суди? Адже таких категорій справ на

сьогодні не так багато. Ще одне питання стосовно створення двох нових вищих спеціалізованих судів – чому саме в цих категоріях справ буде лише дві інстанції. Зрозуміло, що наявність трьох інстанцій не гарантує прийняття справедливого рішення, однак обмеження осіб в можливості оскарження судового рішення все ж незрозуміла і нічим фактично не обґрунтована.

У вирішенні питання реформування судової системи домінує формальний підхід. Тобто на перше місце висувається проблема структури судової системи, а мета правосуддя враховується лише настільки, наскільки це відповідає інтересам суб'єктів реформаторського процесу.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014 р. // Офіційний вісник України. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545.
3. Конституція України, 1996 // Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Ст. 15.

### **Судова реформа в Україні: зміни правового становища суддів після судової реформи**

*Лавренова О.І., к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та фінансового права НУ «ОЮА», Кулинич А.А., студентка 4 курсу факультету підготовки слідчих НУ «ОЮА»*

Наразі, коли правосуддя посідає провідне місце в правовій системі України, важливим є те, щоб воно здійснювалось у відповідності до закону. З огляду на це, нещодавно Верховна Рада України взялася за судову реформу, підтримавши 281 голосом нову редакцію Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а також 335 голосів за президентський законопроект № 3524 про внесення змін до Конституції України.

Постає питання, чи буде нова судова реформа ефективною, чи справді відбудуться такі радикальні зміни, про які вона нам говорить? Що зміниться у правовому становищі суддів за нововведеннями? Спробуємо зробити аналіз основних норм Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Щодо зміни системи обрання суддів. Законом скасовується 5-річний випробувальний термін для суддів перед призначенням безстроково. Суддями ставатимуть з 30 років, а не з 25, як це було раніше. Призначати суддів безстроково буде Президент за поданням Вищої ради юстиції, яку буде трансформовано на Вищу раду правосуддя із повною заміною складу, а також змінами у репрезентативності: до неї більше не входитимуть силовики та чиновники за посадою, а з 21 члена десятиох обиратиме З'їзд суддів, по двоє – Президент, Парламент, З'їзд адвокатів, Конференція прокурорів та З'їзд представників юридичних університетів [1]. Голова Верховного Суду входитиме до складу Ради за посадою. Вища рада правосуддя відіграватиме головну роль в системі правосуддя, вирішуючи питання призначення та звільнення суддів. Вона ж займатиметься переатестацію суддів, яких призначили безстроково до реформи.

Щодо недоторканності суддів. Суддівська недоторканність суттєво звужується. Цікавою нормою можна назвати так звану «деполітизацію» суддівського корпусу. Ця норма передбачає, що до 31 грудня 2017 р. утворення, реорганізацію, ліквідацію судів, а також переведення суддів з одного суду до іншого здійснюватиме Президент України.

Вища рада правосуддя, яка згідно з новим Законом має забезпечити незалежність судової системи, формуватиметься до 30 квітня 2019 р. Цей новий орган замість парламенту даватиме згоду на арешт суддів у разі вчинення ними злочину ще до вироку суду. У разі затримання судді під час або одразу після вчинення тяжкого злочину ніякої згоди взагалі не буде потрібно [2].

Щодо заробітної платні суддів. З наступного року зарплата судді складатиме до 315 тис. грн.; судді місцевих судів матимуть

посадовий оклад у 30 мінімальних заробітних плат, що, за даними на кінець 2016 р., складає 46,5 тис. грн.; суддя апеляційного суду та вищого спеціалізованого матиме 50 «мінімалок» – 77,5 тис. грн.; судді Верховного Суду, які фактично будуть стояти на вершині судової системи країни, матимуть посадовий оклад у розмірі 75 «мінімалок», що складатиме 116,2 тис. грн. на місяць. Сьогодні судді найнижчих судів отримують тільки 10 мінімальних зарплат, а найвищих – 13; до базового окладу доплачують 10-25% за роботу у великих містах та 15-80% окладу – за вислугу років. Також передбачені доплати за адміністративні посади, науковий ступінь та роботу з державною таємницею; загалом надбавки судді зі стажем у містах-мільйонниках можуть складати ледь не 100% окладу. Але такі більш ніж гідні зарплати будуть платити не одразу, а підвищуватимуть поступово протягом наступних трьох років; судді реформованого і набраного на конкурсних засадах Верховного Суду отримають підвищену платню вже з 1 січня 2017 р.; судді місцевих судів з 1 січня наступного року будуть отримувати платню в 15 «мінімалок» – 23,25 тис. грн. Кожного року їхню платню збільшуватимуть на 5 «мінімалок», допоки не доведуть до 30; аналогічна ситуація з апеляційними судами. Вже з січня вони матимуть 25 «мінімалок» – 38,75 тис. грн. Поступово цю цифру збільшать удвічі [3].

Щодо монополії адвокатури. Дуже важливим моментом є монополія адвокатури за новою реформою – згідно з новими конституційними змінами у частині правосуддя відтепер лише адвокати можуть представляти українських громадян у суді. Ця норма не лише обмежує право на захист, а й фактично свідчить про лобізм інтересів адвокатського корпусу. Досі законодавство передбачало, що в цивільних та адміністративних справах представляти громадян у суді можуть не лише адвокати, а й інші фахівці у сфері права або навіть родичі підсудного. Відтепер Основний Закон проголошує, що «виключно адвокат здійснює представництво в суді, а також захист від обвинувачення».

Таким чином, серед головних недоліків, які потребують негайного усунення, можна назвати такі: запровадження монополії адвокатури на представництво в судах, що може негативно відобразиться на громадянах, які не можуть собі дозволити кваліфіковану адвокатську допомогу, та завдасть шкоди системі дотримання прав людини в країні. Також в умовах економічної кризи негативним є настільки велике навантаження на державний бюджет країни, оскільки суддівські пенсії зростуть до 270 тис. грн., а загальні виплати суддям можуть сягти 315 тис. грн.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Судова реформа в Україні. URL: [http://zik.ua/zmi/bbc/2016/06/01/160601\\_ru\\_s\\_constitution\\_reform\\_justice\\_17416](http://zik.ua/zmi/bbc/2016/06/01/160601_ru_s_constitution_reform_justice_17416)
2. Судові новачі // Мрія. 2016. URL: <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=124133>
3. Верховна Рада підтримала початок судової реформи // Закон. 2016. URL: <http://glavcom.ua/news/verhovna-rada-pidtrimala-sudovu-reformu-354506.html>