

# «За 10 років адміністративні суди довели життєву необхідність свого існування для громадян України», – О. Нечитайло



СУДОВА РЕФОРМА НАБИРАЄ ОБЕРТІВ. ТА ЧИ ВІРНИЙ КУРС УЗЯЛИ РЕФОРМАТОРИ Й КОЛИ СЛІД ОЧІКУВАТИ НА РЕЗУЛЬТАТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ, «ЮРИДИЧНІЙ ГАЗЕТІ» РОЗПОВІВ ГОЛОВА ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ **ОЛЕКСАНДР НЕЧИТАЙЛО**

– Характерно, що як тільки в Україні змінюється влада, вона одразу ж береться проводити судову реформу. І кожна нова така реформа закінчується ще більшим погіршенням ситуації у судовій системі. Сьогодні відбувається активна стадія судової реформи нової влади, яка сформувалась після революції гідності. Цього разу вирішили зкреативити й реформою передбачити зміни до Конституції. На Вашу думку, чи можливо зробити реальну реформу, яка б відновила довіру до українських судів без зміни Конституції?

– Зміна Конституції – важлива та необхідна, але не єдина передумова для позитивних змін у судовій системі. Новий Основний Закон має стати фундаментом у будівництві професійних судових та інших правоохоронних інституцій в країні. Це довготривалий і непростий процес, який потребує вирішення низки комплексних проблем, як-то реформування органів досудового слідства, адвокатури, прокуратури.

З прийняттям нової Конституції судова система України не перетвориться автоматично на таку, якою усі будуть задоволені. Це лише один з багатьох кроків, які нам необхідно буде пройти.

Те, що можна і треба робити вже сьогодні – це підвищувати правову освіту та правову культуру у суспільстві, роз'яснювати механізм прийняття рішень та, за необхідності, – їхній зміст, можливість суддів при прийнятті рішень тощо. Адже сьогодні чимало нарікань на судову систему лунають саме через незрозуміння та незнання природи й умов суддівської діяльності.

– Ходять чутки, що в судовій системі України формуються «підводні течії» суддів, які готові взяти ініціативу в напрямку самоочищення судової системи й викинути з суддівського корпусу корупціонерів. Чи чули Ви про такі ініціативи?

– Про «підводні течії» мені нічого не відомо, але можу сказати з упевненістю, що судді готові до очищення і зовсім не їхня вина, що на сьогодні цей процес так і не набрав належних обертів. Підтвердженням цього є те, що суддівський корпус перший обрав

своїх представників до Вищої ради юстиції, а вже після цього півтора року ми чекали на формування необхідного кворуму у ВРЮ та її фактичної роботи.

– Один із членів Конституційної комісії, у приватному спілкуванні з журналістами зазначив, що основною проблемою законотворців є відсутність системності. Як наслідок, це не дозволяє спрогнозувати кінцевий результат змін. Чи бачите Ви остаточну модель національної судової влади та якою, на Вашу думку, вона має бути?

– Проблема в тому, що у всіх своє бачення реформування, але до представників судової гілки влади особливо не прислухаються, хоча саме зсередини видніше, яка модель справцює найбільш ефективно. Відсутність системності – мегапроблема на всіх рівнях прийняття управлінських та законодавчих рішень. Скільки законів та підзаконних актів, що суперечать один одному? Скільки приймається змін без прийняття необхідних дотичних змін? Але кожен бачить проблему під одним, зручним йому кутом і мало хто намагається докласти зусиль і бодай припустити доцільність та раціональність протилежного погляду. Ми не готові до діалогу, взаємодії та широкого, стратегічного мислення на всіх рівнях. Необхідно відійти від вузького мислення та мислити глобальними категоріями, не ставлячи свої інтереси, можливо, якісь особисті образи вище загальнодержавних інтересів.

– На сьогодні в Адміністрації Президента говорять, що чинним законопроектом змін до Конституції в частині правосуддя не передбачено перехід до 3-ланкової судової системи, однак надається можливість зробити це в майбутньому. Один з аргументів, чому цього не роблять сьогодні, – велика кількість справ, які розглядаються вищими судами, з якою не зможе впоратись Верховний Суд. На Вашу думку, чи не правильніше було б створити 3-ланкову судову систему в Україні на чолі з вищими судами, ліквідувавши ВСУ?

– Запропоновані на розгляд законодавця зміни до Конституції України в частині правосуддя, які стосують-

ся так званої «оптимізації системи судоустрою», передбачають, зокрема, посилення ролі Верховного Суду в системі судоустрою та фактично утвердження його як єдиного вищого та найвищого суду в Україні. При цьому, залишено поза увагою рекомендації, нещодавно затверджені Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія), відповідно до яких Україні запропоновано виділити адміністративні суди в автономну судову систему. Але запропонована проектом Закону редакція повністю ігнорує згадані рекомендації Венеціанської комісії, а саме щодо виокремлення одного з основних інститутів демократичної держави та громадянського суспільства – інституту адміністративного судочинства, де судді не є простими арбітрами, а людина не залишається на самоті проти бюрократичного апарату суб'єктів владних повноважень.

Нагадаю, що Венеціанська комісія послідовно підтримала свою попередню позицію, яка передбачає існування системи спеціалізованих адміністративних судів та вказала на доцільність автономії системи адміністративних судів.

Таким чином Венеціанська комісія фактично схвалила виокремлення системи адміністративних судів та надала можливість для створення незалежної системи адміністративних судів на чолі з вищим спеціалізованим адмінсудом як судом найвищої інстанції в адміністративних справах.

Натомість, у запропонованій редакції проекту змін до Конституції України визначено лише існування адміністративних судів і жодним чином не згадано про окрему систему таких судів. У разі прийняття цього варіанту тексту Основного Закону, адміністративну юстицію може бути підпорядковано принципам загальної юрисдикції, що повною мірою нівелюватиме можливість її існування на основі європейських принципів та стандартів.

– Як Ви вважаєте, чи варто зберегти спеціалізацію судів?

– Я вважаю, що варто зберегти спеціалізацію. Ми бачимо, що світова тенденція рухається у напрямку

виокремлення навіть найдрібніших спеціалізацій. У Європі сьогодні створюють ювенальні, податкові, патентні, екологічні суди. Звісно, викристалізувати судову практику з певної категорії спорів легше та ефективніше за умов спеціалізації судів, а якість судових рішень буде вищою за умови вузької суддівської спеціалізації.

– Чи доцільно намагатися в Україні впровадити іноземний досвід здійснення судочинства? Який саме?

– Не існує такого іноземного досвіду, який можна було б повністю скопіювати та запровадити в Україні. У нас є свої історичні, ментальні, правові особливості, які мають зберігатися. Але для врахування та часткового запозичення ми маємо чимало гідних європейських прикладів. Це і Німеччина, де адміністративно-правовий захист спочатку здійснювався всередині адміністративних установ. Ще на початку XIX ст. (під певним впливом французької теорії поділу влади) почала формуватися суспільна вимога щодо створення незалежного судового контролю за діяльністю адміністративних органів, який був би відокремлений від адміністрації. Нині 3-рівнева система судів загальної адміністративної юрисдикції у Німеччині має такий вигляд: адміністративні суди, вищі адміністративні суди земель (які діють як апеляційна інстанція) та Федеральний адміністративний суд.

Також мені імпонують системи адміністративного судочинства Франції та Польщі. У Франції адміністративний суд був створений ще Наполеоном I, вони мають колосальний досвід. Проте польська система нам дещо ближча ментально. На відміну від української, вона дворівнева та спрямована, насамперед, на оперативне поновлення прав людини, що порушені державою.

Адмінсудочинство у Польщі є окремою системою, яка повністю незалежна від адміністративних органів і судів загальної юрисдикції. Історичне відродження адмінсудочинства в цій країні відбулося зі створенням у 1980 р. Верховного адміністративного суду. Зараз судовий контроль управлінської діяльності в Польщі



здійснюється Верховним адміністративним судом й адміністративними судами воеводств в основних містах. Верховний адміністративний суд має не лише процесуальні повноваження, а й може давати роз'яснення щодо правових питань, складати висновки з роз'ясненнями тих правових положень, які адміністративні суди порізно застосовують при прийнятті рішень.

– *Наразі, захопившись реформуванням, влада чомусь не поспішає вирішувати нагальні проблеми су-*

*дової системи. Сьогодні на теренах країни є суди, де немає жодного судді, який би мав повноваження здійснювати правосуддя. Про яку ж якість роботи тоді можна говорити?*

– Сьогодні це одна з ключових проблем саме для адміністративних судів, адже більшість суддів адмінсудів призначали вперше на 5 років саме у 2008-2010 рр., коли власне й створювалися ці суди.

Я неодноразово звертався до Голови Верховної Ради України, Президента України та Голови Вищої

кваліфікаційної комісії суддів щодо необхідності невідкладного вирішення питання безстрокового призначення суддів адміністративних судів.

Відповідно до наказу Державної судової адміністрації України від 14.05.2012 №52 «Про визначення кількості суддів в адміністративних судах України» штатна чисельність суддів в окружних адміністративних судах становить 638 суддів (за винятком суддів адміністративних судів, розташованих на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя). При цьому більше ніж половина суд-

дів окружних адміністративних судів не може здійснювати повноваження судді через закінчення 5-річного строку повноважень.

В окремих судах ситуація є особливо критичною та вже перетворилася на кадрову катастрофу для системи адміністративних судів. Так, зокрема, у нас є суди, де реально здійснювати судочинство можуть лише 1-2 судді з усього штату суддів. У результаті, виникають такі проблеми як надмірна завантаженість, порушення строків розгляду справ, погіршення якості постановлених рішень тощо.

– *Досі не вирішене питання із навантаженням на суддів. Свого часу законодавець зробив суди доступними для громадськості, запровадивши надзвичайно низький (у порівнянні з іншими європейськими країнами) збір. Сьогодні численні фахівці вказують на необхідність зробити правосуддя дорожчим та запровадити медіацію. Чи можливий такий підхід в адміністративній юрисдикції?*

– Не забуваймо, що збільшення ставок судового збору – це вимога Міжнародного валютного фонду. Законодавець пішов на цей крок, щоб не так збільшити надходження до державного бюджету, як уникнути безпідставного оскарження рішень, а також зменшити кількість безпідставних позовів контролюючих органів до юридичних осіб та підприємців. Як відомо, сьогодні державні органи також сплачують судовий збір, чого раніше більшість з них не робили. Висока вартість судових послуг – це загальноприйнята практика економічно розвинених демократичних країн. Проте в Україні, з урахуванням нашої економічної ситуації, питання виглядає не таким однозначним. Зокрема, непокоїть відсутність верхньої межі судового збору за подання майнових позовів. Вважаємо, тут є необхідність удосконалення законодавства.

Щодо запровадження медіації, то це хороший досвід й особливо актуальний та доречний для врегулювання адміністративних спорів. За допомогою медіації вже сьогодні вирішують адмінспори, а в деяких пілотних адміністративних судах інститути медіації навіть діють на постійній основі, а медіаторами виступають самі судді, які отримали відповідну підготовку від наших міжнародних партнерів. Втім реальному широкомасштабному запровадженню інституту медіації в Україні стає на заваді відсутність відповідного законодавства. При цьому зауважу, що суддівське товариство схвалює та усіляко підтримує впровадження такого інституту досудового врегулювання спорів. Це надасть змогу не лише розвантажити суди, зменшивши навантаження на суддів, але й збільшить ймовірність виконання рішень, дозволить заощадити час і гроші громадян та кошти державного бюджету.

При цьому, треба чітко врегулювати основне питання: хто і за яких умов може брати на себе функції медіатора.



Відповідні норми мають забезпечити як довіру суспільства до медіаторів, так і відсутність можливих зловживань.

Однак навантаження на суддів – це багатоскладове питання й вирішувати його слід комплексно, як і більшість суддівських проблем. Це і запровадження процесуальних фільтрів, і підвищення рівня виконуваності судових рішень, і забезпечення єдності судової практики.

Сьогодні навантаження на суддів адміністративних судів залишається досить високим. Так, наприклад, за підсумками минулого року, 1 суддя Вищого адміністративного суду України одержував понад 100 справ на місяць.

нення податкового боргу означає, що платник податку погодився із визначеним йому податковим зобов'язанням або оскарження такого зобов'язання було безпідставним і судові рішення у цих випадках є фактично технічним. Натомість справи такої категорії податкових спорів як оскарження рішень фіскальних органів вирішуються адмінсудами у 63% на користь платників податків. І саме розгляд цієї категорії справ має бути показовими в оцінці якості вирішення податкових спорів адмінсудами.

За 10 років адміністративні суди довели життєву необхідність свого існування для громадян України, як

– Я б радше говорив про підвищення довіри до суддів, адже твердження про відсутність довіри не зовсім відповідає дійсності, зважаючи на кількість звернень до судів та кількість вирішених на користь громадян судових справ.

Підвищити довіру можна шляхом більшої відкритості судів, гласності та прозорості судового процесу, прогнозованістю судових рішень та усталеністю судової практики. І всі ці кроки сьогодні досить успішно здійснюються у більшості судів.

Втім, коли з екранів телевізорів та з газетних шпальт з уст перших осіб держави продовжуватимуть луна

можна легко обмовити, щоб потім легше ним керувати.

Натомість, проблема з довірою до судової влади значно глибша, ніж це видається, і шляхом заміни всіх суддів нічого не вирішиш і не зміниш. Щодо іншого запропонованого інструменту – обов'язкової атестації усіх суддів, то залишається питання про механізм цієї атестаційної перевірки, якого, як відомо, немає й досі. Крім того, вже сьогодні можна прогнозувати, що під час атестації кілька тисяч суддів підуть зі своїх посад і, зауважте, підуть не найгірші представники професії. А от якими кадрами буде замінено цих суддів – питання відкрите.

**– Як забезпечити незалежність судової влади, зокрема від тиску політиків, та позбавитися телефонного права?**

– Механізмів може бути чимало. Основне – мати таке бажання та мету на всіх державницьких рівнях. Незалежність судів – це багатоскладове поняття, яке включає і фінансову захищеність, і особисту безпеку, і міцне законодавче підґрунтя. Ми можемо створити бездоганні законодавчі умови, але якщо немає реального наміру щось змінювати у цьому напрямку, то, відповідно, результату не буде. На жаль, сьогодні я не бачу таких намірів і наразі не можу назвати тих персоналій, які б могли їх не лише задекларувати, а й реалізувати. Досягнення незалежності суддів можливе за умови формування зрілого у правовому та демократичному сенсах, сучасного, проєвропейського політикуму в нашій країні. Коли влада зрозуміє, що незалежний суд – її найбільша підтримка й опора у всіх реформаторських та управлінських зверненнях, тоді ми зможемо говорити про конкретні механізми реалізації незалежності суддів.

**– Ви єдиний, хто наважився на те, щоб піти з посади судді у розпал своєї кар'єри. Зазвичай, судді використовують усі можливі способи залишитися при владі.**

– В країні склалася така ситуація, що судова система нікому не потрібна. Сьогодні, на жаль, ні політики, ні громадськість не готові будувати незалежну судову систему. Зокрема, ті люди, які здійснювали тиск на суд і цьому є беззаперечні докази, досі не понесли за це відповідальність. Мою заяву про звільнення з посади судді можна розцінювати як протест проти відсутності гарантій незалежності суддів.

**– Минув майже місяць з того часу, як було подано заяву? Чи є якісь рішення ВРЮ щодо Вашої заяви?**

– Розгляд заяви є компетенцією Вищої ради юстиції. Поки що інформація щодо будь-яких рішень мені не надходила.

Розмову вела Катерина БЕЛЯЄВА, журналіст «Юридичної газети»



Олександр НЕЧИТАЙЛО, голова Вищого адміністративного суду України

**– До слова, деякі фахівці дорікають «адміністративникам» тим, що вони, відверто займаючи позицію держави у податкових спорах та змушуючи бізнес доводити свою невинуватість, попри приписи Кодексу, нівелюють значення своєї юрисдикції. Чи відповідає це твердження дійсності та чи виправдовують адміністративні суди своє існування?**

– Якщо звернутися до статистики, то більшість рішень у податкових спорах приймаються адмінсудами на користь платників податків. При цьому зазначу, що в більшості випадків рішення на користь фіскальних органів приймаються судами у справах про стягнення податкового боргу та припинення юридичної особи. Ці справи становлять майже 66% податкових справ і дійсно здебільшого вирішуються на користь фіскальних органів. Але надходження до суду позову про стяг-

ті судові органи, які у першу чергу покликані захищати права людей у відносинах з владою. Тільки за минулий рік у порядку адміністративного судочинства до окружних адміністративних судів надійшло майже 178 тис. справ, а розглянули ці суди близько 176 тис. справ. При цьому переважну більшість спорів було вирішено на користь позивача.

Що ж до необхідності платникам податків підтверджувати доказами свої заперечення проти доказів контролюючих органів, то на цьому наголошує у своїх рішеннях ВСУ, вказуючи на співвідношення принципу змагальності та офіційності в адмінсудочинстві.

**– На Вашу думку, якими інструментами можна домогтися відновлення довіри до судової влади, від кого це залежить?**

огольні звинувачення суддів у всіх смертних гріхах, то всі зусилля щодо підвищення довіри до судової системи будуть марними.

Наприклад, Президент під час своєї прес-конференції публічно пошкодував про те, що Венеціанська Комісія не підтримала пропозиції про тотальне звільнення суддів. Якщо Глава держави висловлює такі думки, то чого чекати від громадян?

Або нещодавня епопея з псевдо реформаторськими пропозиціями пана Міністра внутрішніх справ щодо судової системи. Лише подумайтеся – Міністра внутрішніх справ стосовно судової системи!

Складається таке враження, що систематичні звинувачення та провокативні висловлювання на адресу суддів – частина державної політики, направленої на створення образу такого собі «хлопчика для биття», якого