

Адмінсудочинство: проблеми і пріоритети

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду підбив підсумки роботи в 2020 році

Відбулися збори суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. Йшлося про підсумки роботи КАС ВС у минулому році, його досягнення, наявні проблеми та пріоритети роботи на наступний період. Нагадаю, це наш третій рік роботи у складі нового Верховного Суду, який, як відомо, розпочав свою роботу 15 грудня 2017 року.

Процесуальна діяльність

Сьогодні можна сказати, що статистичні показники надходження справ і матеріалів до КАС ВС протягом 2018—2020 років є підставою для констатації факту того, що суд працює в умовах колосального навантаження всі останні роки. Так, протягом цього періоду на розгляд до Касаційного адміністративного суду надійшло 146 694 справи і матеріали. За цей період розглянуто 129 118 справ, з яких по суті — 51 284, або 40 % загальної кількості розглянутих справ і матеріалів. Зокрема, в 2018 році надійшли 71 101 справа та матеріал, з них нових — 29 517 тисяч та ще 42 400 переданих із Вищого адміністративного суду України, розглянуто 37 449. Із них по суті розглянуто 16 622 справи. В 2019 р. — 37 959 нових справ і матеріалів, розглянуто 45 570. З них по суті розглянуто 18 852 справи. В 2020 році — 37 634 нових справи та матеріали, розглянуто — 46 099. По суті розглянуто 15 810 справ.

Загалом упродовж січня — грудня 2020 року на розгляді в Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду перебувало 64 612 справ і матеріалів, з урахуванням тих, які не розглянуто на початок звітного періоду. Цей показник становить 11 292 справи і матеріали, передані з ВСУ та ВАСУ, з яких станом на 1 січня 2021 року не розглянуто 4 020 справ та 53 320 нових справ і матеріалів, з них станом на початок року не розглянуто 14 493 справи.

Також зазначу, що із 42 400 справ та матеріалів, які в 2018 році були передані з Вищого адміністративного суду України до КАС ВС, протягом трьох років розглянуто 38 380. Думаю, в цьому році поряд із розглядом нових справ і матеріалів ми завершимо й розгляд останніх 4 020 справ і матеріалів, провадження в яких було відкрито ще ВАСУ. Це — єдиний шлях досягати балансу між кількістю справ і матеріалів, які надходять на розгляд, та зменшенням кількості справ, що очікують розгляду.

Касаційне провадження

Загалом у 2020 році Касаційний адміністративний суд із 64 612 справ і матеріалів розглянув 46 099 таких справ і матеріалів, що становить 71 % від загальної їх кількості. З них більшість, а саме 98 % — справи

та матеріали, розглянуті як судом касаційної інстанції.

Зазначу, що минулого року суддями Касаційного адміністративного суду за результатом розгляду матеріалів касаційних скарг повернуто 9 363 такі скарги, відмовлено у відкритті провадження щодо 20 198 скарг. Загалом же впродовж 2020 року по суті судді розглянули 15 810 справ, із них 15 490 — у касаційному порядку. Для порівняння скажу, що це трохи менше, ніж у 2019 році. За результатами розгляду справ за касаційними скаргами, в яких судові рішення переглянуто, 9 229 таких рішень залишено без змін, або 60 % загальної кількості розглянутих справ у касаційному порядку, 6 261 судове рішення змінено або скасовано.

Як і в попередні роки, в 2020-му серед показників надходження та розгляду справ і матеріалів за категоріями адміністративних справ найбільшу кількість становлять податкові справи: надійшло 18 032, 19 571 — розглянуто. Наступною категорією справ, які домінують у надходженні й розгляді, є так звані соціальні справи. Надійшло їх — 5 203, розглянуто — 6 527.

Якщо за категоріями, то з відносно публічної служби надійшло 3 950 справ і матеріалів, розглянуто — 4 866. Справ і матеріалів з приводу регулювання містобудівної діяльності та землекористування надійшло 1 808, розглянуто — 2 683. В цьому сенсі слід звернути увагу ще на одну категорію справ — це справи з приводу реалізації державної політики у сфері економіки та публічної фінансової політики, яких надійшло — 3 593, розглянуто — 5 904.

Апеляційне провадження

У 2020 році на розгляд КАС ВС надійшло 80 справ за апеляційними скаргами. З них 18 — за апеляційними скаргами у справах, пов'язаних із проміжними виборами народного депутата України, 41 — у справах, пов'язаних із проведенням чергових місцевих виборів, 14 — у справах щодо примусового відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (у 2019 — 10) та 7 апеляційних скарг у справах інших категорій.

Таким чином, з урахуванням нерозглянутих справ на розгляді КАС ВС станом на 1 січня 2020 року загалом перебувало



85 справ за апеляційними скаргами. У цьому ж році суд ухвалив 65 судових рішень, якими 10 апеляційних скарг повернуто, 2 — залишено без розгляду, щодо 2 — відмовлено у відкритті провадження та в 51 справі здійснено апеляційний перегляд судових рішень. Станом на 1 січня 2021 року не розглянуто 13 справ за апеляційними скаргами. Це, так би мовити, загальні показники здійснення судочинства Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду як судом апеляційної інстанції. Щодо розгляду окремих категорій справ, то, скажімо, апеляційних скарг у справах, пов'язаних із виборчим процесом чергових місцевих виборів, у минулому році до КАС ВС надійшло понад чотири десятки, якщо точніше — 41 (10 — щодо оскарження результатів виборів, 7 — щодо їх інформаційного забезпечення, 3 — щодо висування та реєстрації кандидатів, 2 — щодо формування складу виборчих комісій, 19 — в інших справах щодо організації та проведення виборів). За результатами їх розгляду ухвалено 36 рішень, якими 8 апеляційних скарг повернуто, 2 — залишено без розгляду, щодо 1 — відмовлено у відкритті провадження та в 25 справах здійснено апеляційний перегляд судових рішень. Із них у 17 справах судові рішення залишено без змін, у 7 — рішення скасовано та в 1 — змінено.

Щодо апеляційних скарг у справах, пов'язаних із проведенням проміжних виборів народних депутатів України, то, як уже було зазначено, на розгляд до КАС ВС надійшло 18 таких апеляційних (13 — щодо оскарження результатів виборів, 4 — щодо висування та реєстрації кандидатів, та 1 — щодо організації та проведення виборів). За наслідками розгляду цих апеля-

ційних скарг у 17 справах судові рішення залишено без змін і в 1 справі судове рішення скасовано та ухвалено нове, яким адміністративний позов задоволено повністю.

Щоб трохи відійти від цифр, зазначу, що положення КАСУ регламентують особливості провадження у справах, пов'язаних із виборчим процесом, зокрема, встановлюють стислі процесуальні строки щодо підготовки до розгляду та розгляду таких справ (дводенний строк для розгляду позовних заяв та апеляційних скарг). З урахуванням швидкоплинності виборчого процесу законодавець надав право звертатися, зокрема, з апеляційною скаргою в справі, пов'язаній із виборчим процесом, не лише в робочі дні та години, а й у позаробочий час, вихідні, святкові, неробочі дні. Тож, незважаючи на те, коли надійшли до Касаційного адміністративного суду такі позовні заяви чи апеляційні скарги, робота з їх опрацювання здійснювалася невідкладно. Разом із тим вчинення всіх необхідних підготовчих дій потребувало певного часу, тому розгляд таких справ признався і на 17:00, і пізніше, відтак розгляд таких справ, з урахуванням усіх процесуальних стадій, подеколи тривав до двох—чотирьох годин ночі. Додам також, що всі апеляційні скарги в справах, пов'язаних із виборчим процесом, були розглянуті судом у дводенний термін.

Забезпечення єдності судової практики

Як і раніше, формування єдиної судової практики, спрямованої на захист прав людини, залишається головною метою й пріоритетом діяльності суду. Що пропонує нам з цього приводу законодавство? По-перше, застосування процесуального

механізму розгляду справи «палатою, об'єднаною палатою або Великою Палатою Верховного Суду». Нагадаю, відповідно до КАС України, в разі виникнення потреби відступити від раніше сформованої позиції колегія суддів передає справу на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду; палата — на розгляд об'єднаної палати або Великої Палати; об'єднана палата — на розгляд Великої Палати. До складу об'єднаної палати увійшли по два судді, обрані зборами суддів КАС ВС, зі складу кожної з трьох судових палат строком на три роки та голова суду за посадою. Персональний склад об'єднаної палати КАС ВС становить 7 суддів.

Судові палати. Упродовж 2020 року на розгляд судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів як колегії передано 12 справ. З урахуванням нерозглянутих справ станом на 1 січня 2020-го року в палаті перебувало на розгляді 18, з них розглянуто 15 справ за касаційними скаргами, станом на 1 січня 2021 року 3 справи залишилися нерозглянутими.

На розгляд судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав як колегії передано 10 справ. З урахуванням нерозглянутих справ станом на 1 січня 2020-го року перебувало на розгляді 11 справ, з них розглянуто 7 справ за касаційними скаргами. Станом на 1 січня 2021 року нерозглянутими залишилися також 3 справи.

На розгляд судової палати з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян як колегії передано 6 справ. З урахуванням нерозглянутих справ станом на 1 січня 2020-го року перебувало на розгляді 8 справ, з них розглянуто 3. Станом на 1 січня 2021 року 5 справ залишилися нерозглянутими.

У 2020 році на розгляд об'єднаної палати було передано 6 справ. З урахуванням нерозглянутих справ станом на 1 січня перебувало на розгляді 7 справ, з них розглянуто 4. Станом на початок року 3 справи залишилися нерозглянутими. Разом із тим за результатом розгляду справ об'єднана палата сформулювала низку правових висновків у постановках Верховного Суду:

— від 17 березня 2020 р. у справі № 520/8309/18 (про строк подання до суду заяви про розподіл судових витрат на правничу допомогу);

— від 2 жовтня 2020 р. у справі № 808/1422/17 (про визначення порядку оскарження аудиторського звіту й уповноважених суб'єктів реалізації права на звернення до суду);

— від 2 грудня 2020 р. у справі № 357/1436/17 (про набрання чинності актом органу місцевого самоврядування щодо встановлення ставок місцевих податків і зборів);

— від 22 грудня 2020 року у справі № 260/1743/19 (про неможливість одночасного притягнення фізичної особи—підприємця, яка використовує найману працю, до фінансової та адміністративної відповідальності).

При тому варто сказати, що в практичній діяльності доволі непоодинокими є випадки безпідставної передачі справи на розгляд об'єднаної палати. Така практика породила іншу, яку можна було б переймати і Касаційному адміністративному суду — за безпідставної передачі повертати справу назад відповідним колеґії суддів або палаті.

Єдність судової практики й інститут зразкової справи

У 2020 році КАС ВС продовжив реалізовувати такий процесуальний інструмент, визначений у КАС України, як розгляд зразкових адміністративних справ та постановлення зразкових рішень, який, нагадаю, було впроваджено в адміністративне судочинство для сприяння забезпеченню єдності правозастосовної практики, зменшення навантаження на суддів та швидкого розгляду великої кількості однотипних справ. У звітному періоді до суддів КАС ВС надійшло 33 подання про розгляд типових справ як зразкових. З урахуванням кількості нерозглянутих подань на початок звітного періоду в КАС ВС перебувало 38 таких подань. Так, упродовж січня — грудня 2020 року розглянуто 37 подань. Із них щодо 30 (81 %) у відкритті провадження в зразковій справі відмовлено. На підставі 7-ми подань, або 9 % від розглянутих, справи вирішено по суті. Із них вимоги задоволено в 4 справах.

Незважаючи на те, що інститут зразкової справи практично реалізовується вже протягом трьох років, відмова у відкритті провадження в зразковій справі щодо 81 % відсотка подань спонукає нас до роздумів про, можливо, недостатнє розуміння в адмінсудах суті цього правового інституту та до необхідності проведення правовим управлінням ґрунтовного аналізу питання впливу зразкових рішень, постановлених за результатами розгляду зразкових справ, на розгляд типових адміністративних справ.

Науково-практична та методична робота

Минулий рік відзначився й активною співпрацею КАС ВС із Науково-консультативною радою при Верховному Суді з проблемних (спірних) питань, які виникали під час здійснення правосуддя, зокрема щодо:

— держреєстру ФОП та сплати ЄСВ, у тому числі в період антикорупційної операції; оформлення актів перевірки податковими органами; оподаткування ПДВ коштів, отриманих згідно із дистрибуторським договором; природи адміністративної відповідальності;

— виплати пенсії працівникам льотно-випробувального складу; виплати пенсії шахта-

рям; строків накладення фінансових санкцій;

— поновлення на роботі внаслідок люстрації, поновлення на роботі в митному органі; адвокатської діяльності; здійснення особистого прийому Президентом України та інших.

Загалом упродовж 2020 року Касаційний адміністративний суд надіслав до НКР 22 запити про надання наукового висновку. У відповідь на них нам надійшло 66 наукових висновків. Водночас із метою забезпечення окружних та апеляційних адміністративних судів методичною інформацією з питань правозастосування у 2020 році КАС ВС надіслав до них 4 листи узагальненої та систематизованої інформації про справи, розглянуті об'єднаною судовою палатою та судовими палатами Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду в минулому році та 8 листів про огляди судової практики та актуальні правові позиції Верховного Суду щодо оподаткування, публічної фінансової політики, митної справи тощо. Й ми наці-

поділу справ між суддями збори суддів, зокрема, визначили коефіцієнт адміністративних посад. А з огляду на зміну кількості суддів у Касаційному адміністративному суді, закінчення повноважень суддів, обраних до складу об'єднаної палати та ВП ВС, збори суддів ухвалили низку рішень щодо кількісного та персонального складу судових палат, персонального складу постійних колеґій суддів, резервних суддів для постійних колеґій суддів у складі судових палат, обрали суддів до складу об'єднаної палати та ВП ВС. Водночас для забезпечення своєчасного розгляду виборчих справ було затверджено Порядок організації роботи Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду під час виборчого процесу.

Участь суддів у науково-практичних заходах. Належне здійснення судами правосуддя, виключного повноваження, яке закріплено конституційно (ст. 124 Конституції України), є центральним елементом механізму, покликаною забезпечити

су адміністративного судочинства України 6 липня 2020 року відбулося онлайн-засідання круглого столу «Адміністративне судочинство України: стан і виклики». Організованою КАС ВС спільно з Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва та Федеральним адміністративним судом Німеччини. Соціальні права та державно-правові механізми їх захисту; сучасний стан і перспективи розвитку адміністративного судочинства щодо захисту соціальних прав; процесуальні засоби забезпечення ефективності правосуддя в соціальних спорах — цим темам були присвячені три сесії III Міжнародної науково-практичної конференції «Соціальні права та їх захист адміністративним судом», яку 4 вересня 2020 року провів КАС ВС. Крім того, за темою цієї міжнародної науково-практичної конференції судом було проведено низку вебінарів для суддів адміністративних судів. На липень цього року заплановано проведення IV Міжнародної науково-практичної конференції «Захист виборчих прав адміністративними судами в Україні».

До початку виборчого процесу місцевих виборів в Україні, що відбувся 25 жовтня 2020 року, КАС ВС організував онлайн-семинар «Виборчий кодекс: структура й основні новели» для суддів та їх помічників у судах, задіяних у розгляді виборчих спорів. А для обговорення проблем застосування виборчого законодавства у КАС ВС організовано та проведено ряд зустрічей із представниками/делегатами іноземних держав та міжнародних організацій.

Для висвітлення питання розгляду практики податкових спорів Касаційним адміністративним судом спільно з Асоціацією розвитку суддівського самоврядування та Асоціацією правників України було проведено спеціальний вебінар, а питання про дотримання строків у судових спорах щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів судді КАС ВС, юристи-практики, науковці у сфері юриспруденції обговорювали під час дводенного вебінару в травні 2020 року.

Додам і те, що на виконання ч. 8 ст. 56 Закону України «Про судочинство і статус суддів» судді КАС ВС пройшли навчання з метою підвищення кваліфікації в Національній школі суддів України, що вони зобов'язані робити один раз на три роки. За результатами навчання кожен отримав відповідний сертифікат.

Робота секретаріату суду

Переконаний, що не тільки я, а й кожен із суддів, свідомий того, що досягти високих показників роботи та забезпечити безперервну діяльність суду було б неможливо без того рівня організаційного забезпечення роботи КАС ВС, який професійно, виважено й грамотно здійснювала заступник керівника апарату

керівник секретаріату КАС ВС Наталія Богданюк та кожен працівник відповідного структурного підрозділу секретаріату під її керівництвом, координацією та, головне, у співпраці. По-перше, у 2020 році в КАС ВС із часу запровадження карантину та під час продовження його дії на постійній основі якісно, своєчасно та ефективно здійснювалися протиепідемічні заходи. По-друге, з метою забезпечення здійснення правосуддя безперервно, а головне — в умовах, безпечних для здоров'я суддів, працівників апарату, а також інших осіб, які відвідують суд, та запобігання поширенню COVID-19, у КАС ВС було невідкладно створено відповідні умови та надано можливість учасникам справи брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів. І вже 15 квітня 2020 року було проведено перше таке судово засідання. По-третє, своєчасно вжити організаційні заходи в суді забезпечили якісний розгляд справ, пов'язаних із виборчим процесом місцевих виборів в Україні, які відбулися у минулому році. По-четверте, належна організація роботи щодо забезпечення дистанційного спілкування в онлайн-режимі надала можливість провести низку надважливих науково-практичних заходів за участю суддів, суддів у відставці, науковців, представників державних органів України та зарубіжних країн, провідних українських і міжнародних експертів, під час яких висвітлено чимало актуальних питань та проблем зі спільним пошуком дієвих рішень для їх розв'язання.

Хочу зазначити й те, що всі ці здобутки й досягнення в діяльності КАС ВС у 2020 році є результатом справді титанічної роботи (іноді 24 години на добу й 7 днів на тиждень), яка має бути належним чином оплачена. Та, вочевидь, законодавець цього не розуміє і вкотре забув про роль і місце працівників суду в суспільстві, свідченням чого є встановлений в абз. 5 ст. 7 Закону України від 15 грудня 2020 року № 1082-ІХХ «Про Державний бюджет України на 2021 рік» розмір прожиткового мінімуму (2 102 грн), який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді. Думаю, з цього приводу ми ініціюватимемо перед головою Верховного Суду В. І. Данішевською питання про необхідність звернення до Конституційного Суду з конституційним поданням щодо відповідності (конституційності) абзачч. 5, 6, 7 ст. 7 Закону «Про Державний бюджет України на 2021 рік» положенням Конституції України.

Насамкінець хочу запевнити, що судді КАС ВС не знижуватимуть набраний темп роботи, який ми утримуємо вже протягом трьох останніх років, аби, зокрема, першочергово завершити розгляд справ і матеріалів, отриманих із ВАСУ та Верховного Суду України, а ще дотримуватися строків розгляду судових справ.

Михайло СМОКОВИЧ,
голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду,
доктор юридичних наук



лені на те, що в цьому році взаємодія КАС ВС з окружними та апеляційними адміністративними судами з метою забезпечення їх методичною інформацією з питань правозастосування буде посилюватися.

Якість судових рішень

Говорячи про статистичні показники здійснення правосуддя у КАС ВС, хочу ще раз наголосити на важливості швидкості розгляду адміністративних справ. При тому, я переконаний, що це не має якогось негативного впливу на якість судових рішень як за змістом, так і за формою. Дотримання цього балансу буде забезпечуватися й надалі, адже якість судового рішення є однією з надважливих складових забезпечення поваги й довіри до судової влади.

Позапроцесуальна діяльність суддів

Загальні збори суддів. У 2020 році варто відзначити й активну, а, головне, конструктивну, діяльність зборів суддів КАС ВС, що дало змогу своєчасно приймати ефективні рішення з надважливих питань внутрішньої діяльності суду. Так, протягом минулого року загалом проведено 9 засідань загальних зборів суду, за результатами проведення яких було прийнято 19 рішень. Із метою забезпечення рівномірного роз-

існування ефективної та доступної судової системи. Поряд із цим ефективність діяльності судів давно перестала асоціюватися виключно з належною реалізацією ними своїх повноважень у процесуальний спосіб. Сьогодні також надзвичайно важливим є прогрес у розвитку стандарту публічності й відкритості судової влади, що забезпечується, зокрема, шляхом активної комунікації між судом та юридичною спільнотою.

У зв'язку з цим відзначу, що в 2020 році судді КАС ВС продовжили активну участь як основні доповідачі в заходах, на яких обговорювалися найактуальніші для юридичної спільноти питання, зокрема, слухання у профільних комітетах Верховної Ради, тематичні міжнародні правові форуми, конференції, круглі столи, дискусійні клуби, семінари, практикуми, тренінги й вебінари. Організаторами та співорганізаторами багатьох теоретико-практичних платформ для фахового діалогу з правової тематики став КАС ВС та його давні партнери — Національна школа суддів України, Асоціація правників України, Асоціація розвитку суддівського самоврядування, НААУ.

У рамках Днів адміністративної юстиції, які традиційно тривали з 20 червня до 10 липня 2020 року, з нагоди відзначення 15-ї річниці прийняття Кодек-