

ПРИНЦИП ІНСТАНЦІЙНОСТІ ТА ІНСТАНЦІЙНА ПІДСУДНІСТЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Розглянуто поняття, значення та роль принципу інстанційності під час формування системи адміністративних судів. Акцентовано на недопустимості виконання одним судом функцій кількох інстанцій. Обґрунтовано, що принцип інстанційності є однією з гарантій високої якості здійснення правосуддя та механізмом захисту від порушень матеріального чи процесуального законодавства, що могли виникати у суді нижчої інстанції. Проаналізовано правила інстанційної підсудності, що закріплені у Кодексі адміністративного судочинства України. Запропоновано удосконалити окремі положення правил інстанційної підсудності.

Ключові слова: *принцип інстанційності, інстанційна підсудність, судова система, адміністративний суд.*

Постановка проблеми. Формування судової системи кожної держави зумовлено особливостями її історичного розвитку. В окремі періоди функціонування громадянського суспільства виникають проблемні питання, які неможливо вирішити без організаційних змін у судовій системі з урахуванням сучасних потреб. Одним із шляхів реалізації процесу вдосконалення судоустрою є перерозподіл юрисдикції між окремими ланками системи судів, її внутрішня реорганізація, ліквідація чи утворення нових судів. Гармонійно організована судова система є запорукою неупередженого та справедливого правосуддя [1, с. 29].

Як засвідчує досвід Європейської спільноти, функціонування адміністративної юстиції є однією з невід'ємних гарантій верховенства права в державному управлінні загалом і засобом правового захисту громадян у відносинах із органами публічної адміністрації [2, с. 265].

Найбільш дієвим механізмом захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб є судова гілка влади [3, с. 109]. У демократичних країнах невіддільною є наявність механізму судового контролю за процесом виконання державно-владними інституціями приписів закону. Цей механізм активується за умови оскарження громадянином чи іншими особами актів, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації, їх посадових осіб. Цей вид контролю реалізується через систему

спеціалізованих судів, до юрисдикції яких належить вирішення спорів (конфліктів) у сфері публічного адміністрування. Йдеться про конфлікти між особою та органом публічної адміністрації щодо правомірності реалізації останнім своєї компетенції.

Стан дослідження. Серед українських науковців, які досліджували деякі аспекти принципу інстанційності, слід відзначити В. Б. Авер'янова, В. М. Бевзенка, І. Б. Коліушка, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіду, В. К. Матвійчука, О. Н. Панченка, О. М. Пасенюка, В. Г. Перепелюка, В. С. Стефанюка, С. Г. Стеценка, І. П. Голосніченка, А. Т. Комзюка, І. В. Назарова, М. І. Смоковича, А. О. Селіванова, Н. В. Сібільову, В. Ф. Сіренка, М. І. Сірого, М. М. Тищенко, В. І. Шишкіна та ін.

Мета статті – проаналізувати сутність принципу інстанційності та правила інстанційної підсудності в адміністративному судочинстві України.

Виклад основних положень. Система судів адміністративної юстиції ґрунтується на принципах територіальності, спеціалізації, а також на засаді, яка, на відміну від перших двох принципів, не згадується в Конституції України, – інстанційності. Оскільки саме принцип інстанційності забезпечує конституційне право особи на оскарження судових рішень в апеляційному та касаційному порядку, відповідно поняття інстанційності та особливості її застосування розглянемо докладніше.

Уперше на нормативному рівні принцип інстанційності закріплено у ст. 17 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» [4]. Як одна із засад формування системи судів, принцип інстанційності, з огляду на його нормативність і сутність, викликає деякі зауваження. Через недостатню дослідженість науковці по-різному тлумачать зміст наведеного принципу, а тому вважати його загальноновизнаним недоречно.

Р. О. Куйбіда розглядає інстанційність як організацію судів із позиції необхідності забезпечення права громадян на перегляд судового рішення судом вищого рівня [1, с. 39–43, 47].

І. В. Назаров зазначає, що принцип інстанційності повинен забезпечувати досягнення декількох цілей. Головними з них є дві: по-перше, забезпечення винесення справедливого судового рішення в кожній справі, розглянутій у суді (шляхом гарантування права на оскарження судового рішення за наявності сумніву в його законності або обґрунтованості); по-друге, забезпечення можливості захистити свої права в суді в розумні строки та без зайвих витрат [5, с. 68].

Інстанційність виконує важливу роль у становленні системи судів. Однак важливим є те, що розуміти під «інстанцією» і якою

повинна бути їхня кількість. Саме види інстанцій, їх зміст і кількість є відображенням еволюційного шляху існування суду в конкретній державі з її звичаями, досвідом, досягненнями.

У добу Середньовіччя, під час існування письмового судочинства та ревізійної системи перегляду судових справ, останні передавалися від одного суду до іншого, згідно із законом здійснювалась їх перевірка та повторно виносились рішення у справі. Такий порядок розгляду вимагав значних затрат часу без впевненості в остаточному вирішенні справи наступною судовою ланкою.

Можливість утворення судових інстанцій була обумовлена наданням учасникам судового процесу права подавати скаргу, яка спонукала рухати справу по вертикалі судових інституцій, та коли повноваження судів з приводу розгляду й перегляду однієї і тієї ж справи розпочали відрізнятися.

Судовий порядок вирішення спорів найбільш складний і тривалий. Варто зауважити, що формальність судового процесу виправдовує себе настільки, наскільки це необхідно для реалізації гарантії ухвалення законного судового рішення.

З розвитком й ускладненням суспільних взаємин та, як наслідок, їх правового регламентування, за умови правових гарантій незалежності суду, бути впевненим у непогрішності судових рішень не можна.

Інстанційний принцип побудови системи судів дає можливість незадоволеному рішенням у справі учасникові судового процесу звернутися до судової інстанції вищого рівня з вимогою переглянути рішення суду попередньої інстанції.

Значущість інстанційної системи полягає в тому, що саме вона виступає однією з гарантій високої якості здійснення правосуддя, надаючи можливість суддям вищого рівня з більшим досвідом і компетентністю виправляти можливі помилки суддів нижчої ланки.

Водночас існує думка, що рівень авторитетності судової системи обернено пропорційно співвідноситься з кількістю судових інстанцій. А проходження справи через усі можливі судові інстанції пересічні громадяни ототожнюють із судовою тяганиною. Ухвалення різними судовими інстанціями протилежних рішень в одній і тій же справі викликає недовіру у громадян до судової гілки влади, проте часто це пояснюють свавіллям суддів.

Із психологічного погляду, така позиція громадян може бути виправданою. Проте формування судової системи за інстанційним принципом запроваджено зовсім не для зниження рівня авторитетності судових органів та ускладнення порядку вирішення спорів.

Інстанційна побудова системи судів пов'язана з головними способами оскарження й перегляду судового рішення. Її особливість полягає в тому, що справу по суті вирішує переважно судова ланка найнижчого рівня – суд першої інстанції.

Звичайно, суд першої інстанції під час розгляду і вирішення справи через недостатню кваліфікацію, неухважність чи свідомо може допустити помилку.

Безперечно, оскарження судового рішення не може відбуватися в суді, що ухвалив його, бо за змістом оскарження є спором незадоволеної сторони процесу рішенням суду, що ухвалив його. Відповідно, перегляд судового рішення має відбуватись у суді вищої інстанції.

Кожна правова держава створює свій варіант системи інстанцій перегляду рішень суду, який має на меті досягнути найоптимальнішого співвідношення між таким вимогами, як:

- правосудність судового рішення – за ухвалення рішення відповідна судова інстанція повинна забезпечити законність й обґрунтованість рішення у справі;

- доступність і своєчасність судового рішення – наявність великої кількості судових інстанцій зумовлює зростання витрат на їх проходження, відповідно – недоступність для сторін; остаточне рішення у справі суд повинен ухвалити максимально швидко, з метою вчасного досягнення визначеності у конфліктних правовідносинах (невизначеність негативно психологічно та фінансово впливає на учасників процесу).

Наведені вимоги є взаємозаперечними та наділені колізійним впливом на систему судових інстанцій. Правосудність судового рішення вимагає більшої кількості інстанцій, а доступність і своєчасність рішення – меншої. Проте в кожній державі система інстанцій залежить від того, як законодавець урівноважить співвідношення цих вимог [1, с. 42].

Украй важливо не допустити ситуації, коли той же суд виконуватиме функцію кількох інстанцій в одній і тій же справі. По-перше, суд не має права двічі здійснювати розгляд справи, у якій ухвалив рішення, адже навряд чи суддя захоче відхилитися від своєї попередньої позиції, ухвалюючи нове рішення.

Наведене твердження ґрунтується на принципі, що ніхто не може бути суддею у своїй справі (оскарження, як раніше було зазначено, – це спір сторони з судом, що ухвалив рішення). Якщо допустити розгляд справи в тому ж суді, але різними суддями, виникатиме обґрунтований сумнів щодо неупередженості перегляду, на який можуть впливати особисті стосунки в колективі суддів.

По-друге, у вищій інстанції справу мають розглядати судді, вимоги до кваліфікації яких є підвищеними порівняно із суддями нижчих інстанцій. До суддів судів одного рівня встановлюватимуться однакові вимоги. А отже, і гарантії правосудності судового рішення, винесеного судом вищої інстанції, не будуть вищими, якщо один і той же суд або суди одного рівня виконуватимуть функції двох чи більше інстанцій. Оптимальним варіантом уникнення наведеної ситуації є наділення кожної судової ланки функціями лише однієї інстанції [1, с. 42]. Таку ж позицію підтримує і Н. В. Сібільова, яка вважає, що кожна наступна судова інстанція щодо тієї інстанції, яка ухвалила рішення у справі, є вищою. Суд касаційної інстанції є вищим стосовно суду апеляційної інстанції. Отже, одна й та ж справа послідовно проходити обидві інстанції в одному й тому ж суді не може. Це би спричинило порушення міжнародно-правових вимог, передбачених великою кількістю рішень Європейського суду з прав людини щодо забезпечення здійснення правосуддя безстороннім та об'єктивним судом.

Утім, це не передбачає функціонування правила: один суд – одна інстанція. Це положення підтверджують судові системи європейських держав, у яких суди другої чи третьої ланок одночасно є судами апеляційними та першої інстанції, а подекуди (якщо це найвищий суд держави) – касаційною та першою інстанцією. Отож, загальноприйнята вимога необхідності забезпечення права особи на розгляд справи по суті в першій інстанції, реалізація права у випадках, передбачених законом, на апеляційне оскарження з одночасною заборороною розглядати конкретну справу в одній судовій установі за двома інстанціями і зумовили утвердження фундаментальних критеріїв побудови європейських судових систем сучасності. Як наслідок – формується визначення кількості їхніх рівнів (ланок): від трьох до п'яти.

Погоджуємося з думкою Р. О. Куйбіди, що за змістом «судова ланка» і «судова інстанція» не є тотожними поняттями [1, с. 42–43]. Поняття судової ланки в структурі судоустрою охоплює суди одного організаційного рівня (місцеві, апеляційні, вищі суди та Верховний Суд). Судова інстанція позначає ті суди, які реалізують один із видів провадження, а саме: провадження у першій інстанції, апеляційне провадження, касаційне та провадження за нововиявленими обставинами. Відмінність цих понять ґрунтується на багатозначності терміна «суд». Судову ланку визначають через поняття «суд» у значенні «судовий орган», а судову інстанцію – через поняття «суд», у процесуальному значенні – «суд, що розглядає справу» [1, с. 42–43].

Незважаючи на змістову відмінність обох понять, суттєвим є те, що в організаційному розумінні і судова ланка, і судова інстанція

збігалися. Тобто судова ланка повинна реалізовувати функції лише однієї інстанції. Цю ідею відтворює таке правило: «Суд однієї ланки = суд однієї інстанції». Наведене правило є безумовним тоді, коли йдеться про розгляд однієї справи різними інстанціями. Але і з нього можуть бути винятки, хоча й небажано, а саме: коли йдеться про поєднання в одному суді функцій різних інстанцій у різноманітних категоріях справ. У разі таких винятків вони обов'язково мають обґрунтовуватися потребами судового процесу для конкретних категорій справ [1, с. 43].

Наголошуємо, що саме такі засади, як спеціалізація, територіальність і інстанційність, мають найбільше значення для подальшого розвитку системи судів в Україні. Інші засади здебільшого вичерпали своє методологічне значення та перетворились на властивості, риси, які характеризують сучасну систему судів.

Правила інстанційної підсудності закріплені положеннями ст. 20 КАС, разом із правилами предметної і територіальної підсудності становлять алгоритм визначення належного суду для розгляду і винесення рішення в конкретній адміністративній справі.

Відповідно до положень ст. 20 КАС, місцеві адміністративні суди та ВАС у випадках, визначених КАС, уповноважені вирішувати адміністративні справи як суди першої інстанції. Рішення судів першої інстанції можуть оскаржуватися в апеляційному порядку в апеляційних адміністративних судах. Вищий адміністративний суд України переглядає рішення суду першої та апеляційної інстанції як суд касаційної інстанції. Верховний Суд України переглядає рішення адміністративних судів після їх перегляду касаційною інстанцією. Положення ст. 20 КАС сформульовані з урахуванням таких критеріїв, як:

1) зрозумілість, тобто система судових інстанцій сформована максимально просто для того, щоб будь-яка особа могла з легкістю визначити, у яких випадках і до якого саме суду вона має право звернутися з адміністративним позовом, апеляційною чи касаційною скаргою;

2) рівність можливостей для оскарження судового рішення, тобто для кожної адміністративної справи передбачено однакову кількість судових інстанцій, які необхідні для уникнення необґрунтованого обмеження права громадян на перегляд судового рішення.

Отже, закріплюючи положення інстанційної підсудності, варто дотримуватися принципу, відповідно до якого однієї ланці судової системи відповідає лише одна судова інстанція. Законодавець, формулюючи ч. 1 ст. 20 КАС, наведений принцип дотримує, оскільки дві нижчі ланки судової системи (місцеві та апеляційні адміністративні

суди) розглядають підвідомчі та підсудні їм справи як суди першої інстанції. Це додатково підтверджує, що дотримання критеріїв зрозумілості й рівності можливостей для оскарження судового рішення можливе лише за умови реалізації принципу, згідно з яким одна ланка відповідає одній інстанції. Наведений підхід найоптимальніше сприяє інстанційній спеціалізації суддів різних судових ланок.

Зазначимо, що ВАСУ виконує функції суду першої інстанції у випадках, визначених КАС, а саме щодо: оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії з приводу встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму (ч. 3 ст. 172 КАС); оскарження актів, дій чи бездіяльності ВРУ, ПУ, ВРЮ, ВККСУ (ч. 2 ст. 171-1 КАС); дострокового припинення повноважень народного депутата України у випадку невиконання ним вимог щодо несумісності (ч. 1 ст. 180 КАС).

За загальним правилом ч. 2 ст. 20 КАС, рішення місцевих адміністративних судів уповноважені переглядати апеляційні адміністративні суди в апеляційному порядку. Тобто апеляційний адміністративний суд за апеляційною скаргою здійснює перегляд рішення суду першої інстанції з огляду на правильність установлених обставин і (або) законність застосування відповідних норм права.

Законодавець, закріплюючи загальне правило в ч. 2 ст. 20 КАС, наділив апеляційний адміністративний суд функцією суду першої інстанції. Власне, ч. 2 ст. 183-1 КАС передбачає положення, згідно з яким рішення в адміністративних справах щодо примусового відчуження земельної ділянки чи іншого нерухомого майна, що на ній розташовано, з мотивів суспільної необхідності виносить апеляційний адміністративний суд. Тобто наведену категорію справ уповноважений розглядати апеляційний адміністративний суд як суд першої інстанції.

Вважаємо, що ця позиція нормотворця не узгоджується із завданнями адміністративного судочинства як спеціалізованого виду судової діяльності, який є механізмом посилення гарантій захисту прав людини від протиправних діянь і рішень органів публічної адміністрації. На відміну від цивільного судочинства, адміністративне судочинство покликане захищати насамперед людину, незалежно від того, чи виступає вона позивачем у справі, чи відповідачем. Також відсутній системний зв'язок ч. 2 ст. 183-1 КАС з положеннями Конституції України та міжнародними актами щодо визначення змісту правосуддя, яке визнається таким за умови, що відповідає вимогам справедливості та здійснює ефективне поновлення прав. Загальна декларація прав людини у ст. 8 передбачає, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадках

порушення її основних права, наданих їй Конституцією або законом [6]. Окрім цього, зміст положення ч. 2 ст. 183-1 КАС суперечить принципу інстанційності, закріпленому ст. 17 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів».

В адміністративних справах, передбачених ст. 183-1 КАС, щодо примусового відчуження земельної ділянки чи іншого нерухомого майна, що на ній розташовано, з мотивів суспільної необхідності орган державної влади позивається до громадянина. Згідно з положеннями ч. 2 ст. 183-1 КАС, такі справи підлягають розгляду апеляційним адміністративним судом як судом першої інстанції, а апеляційною інстанцією визначено Вищий адміністративний суд, рішення якого є остаточним й оскарженню не підлягає (ч. 6 ст. 183-1 КАС). Відповідно, громадянин, який є відповідачем у справі, позбавлений права на касаційне оскарження. У правовідносинах суб'єкта владних повноважень із громадянином, а тим паче якщо ініціатива щодо обмеження або позбавлення особи певних прав належить органам влади, держава зобов'язана створити всі умови, необхідні для захисту прав людини, а не обмежувати їх [7].

Висновки. Інстанційний принцип формування системи судів дає можливість незадоволеному рішенням у справі учасникові судового процесу звернутися до судової інстанції вищого рівня з вимогою переглянути рішення суду попередньої інстанції. Саме принцип інстанційності забезпечує конституційне право особи на оскарження судових рішень в апеляційному та касаційному порядку. Закріплюючи положення інстанційної підсудності, слід дотримуватися принципу, відповідно до якого одній ланці судової системи відповідає лише одна судова інстанція. Грунтуючись на наведеному, вважаємо, що для дотримання гарантій захисту прав людини від протиправних діянь і рішень суб'єктів владних повноважень доцільно внести зміни до КАС і покласти функцію розгляду справ у першій інстанції справ щодо примусового відчуження земельної ділянки чи іншого нерухомого майна, що на ній розташовано, з мотивів суспільної необхідності на окружні адміністративні суди. Відповідно, апеляційний розгляд здійснюватиме апеляційний адміністративний суд, а касаційний – Вищий адміністративний суд.

1. Куйбіда Р. О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи: монографія / Р. О. Куйбіда. – К.: Атіка, 2004. – 288 с.

2. Ославський М. І. Адаптація принципів адміністративного судочинства до Європейських стандартів адміністративного процесу / М. І. Ославський // Держава і право. – 2007. – Вип. 36. – С. 264–270.

3. Муза О. Теоретичні питання адміністративного судочинства в Україні / О. Муза // Право України. – 2009. – № 8. – С. 106–111.

4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – 22 жовт. – № 41, 41/42, 43, 44/45. – Ст. 1468.

5. Назаров І. В. Судова реформа як частина правової реформи в Україні / І. В. Назаров // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 1 (5). – С. 63–76.

6. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

7. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171-1, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171-1, частин другої, шостої статті 183-1 Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України від 5 вересня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n016d710-12>.

Гнатюк С. С., Богомазова І. А. Принцип інстанційності и інстанційная підсудність в адміністративном судопроизводстве

Рассмотрены понятие, значение и роль принципа инстанционности во время формирования системы административных судов. Обосновано, что принцип инстанционности является одной из гарантий высокого качества правосудия и механизмом защиты от нарушений материального или процессуального законодательства, которые могли возникать в суде низшей инстанции.

Проанализированы правила инстанционной подсудности, которые закреплены в Кодексе административного судопроизводства Украины. Предложено усовершенствовать отдельные положения правил инстанционной подсудности.

Ключевые слова: принцип інстанційності, інстанційна підсудність, судебна система, адміністративний суд.

Hnatyuk S. S., Bogomazova I. O. Principle of instances and instances jurisdiction in administrative proceedings

The experience of the European Community which shows that the functioning of the institution of administrative justice is one of the essential guarantees of the rule of law in government in democratic countries where there is a

mechanism of essential judicial review of the progress of public-law institutions of government regulations is characterized.

The importance of improving the ways to implement the judicial process, is emphasized, namely the redistribution of jurisdiction between the various links of the court system, its internal reorganization, liquidation or formation of new vessels.

It is determined that this type of control is implemented through a system of specialized courts to their jurisdiction belongs resolving disputes (conflicts) in public administration, where the principle of instances, ensures the constitutional right of a person to appeal against court decisions in appellate, cassation and other types of courts. Their content and the number is a reflection of the evolutionary path of court existing in a particular state with its customs, experiences, achievements.

The concept, meaning and role of instances principle in the construction of administrative courts, are determined. The attention to the inadmissibility perform a function of several court instances.

It is proved that the principle of instances is a guarantee of high quality of justice and the remedy from violations of substantive or procedural law that may have occurred in the lower court.

The jurisdiction rules of instances kept in the Code of Administrative Procedure of Ukraine are analyzed certain provisions of the proposed rules of instances jurisdiction, are improved.

Key words: *'Instances principle', 'instances jurisdiction', the judiciary, the administrative court.*

Стаття надійшла 9 листопада 2015 р.

УДК 342.9.(477)

О. М. Глюшик

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ДОГОВІРНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ

Досліджено особливості правоохоронного органу як сторони адміністративного договору та як учасника адміністративних правовідносин. Здійснено характеристику адміністративно-правового статусу правоохоронних органів як суб'єктів адміністративно-договірної компетенції. Проаналізовано норми та положення нормативно-правових актів України, котрі визначають систему правоохоронних органів України, а також статус окремих правоохоронних органів.

Ключові слова: *адміністративний договір, правоохоронний орган, учасник адміністративних правовідносин, суб'єкт адміністративно-договірної компетенції, адміністративно-правовий статус, адміністративно-договірна компетенція.*