

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВИХ ІНСТАНЦІЙ (СУДОУСТРІЙНИЙ АСПЕКТ)



В. В. Сердюк,
доктор юридичних наук,
доцент, заступник керівника
апарату Вищого
спеціалізованого суду України
з розгляду цивільних
і кримінальних справ

Ієрархічна побудова системи судових інстанцій визначає повноваження певного суду при розгляді конкретної справи і, відповідно, самотійну стадію в судочинстві, через яку може проходити конкретна справа в різних судах (інстанціях). Тому завдяки принципу незалежності суддів інстанційність виключає будь-яку підпорядкованість, наприклад, місцевих судів апеляційним, а отже, не допускається вплив на внутрішнє переконання суддів нижчої інстанції з боку вищої. У такий спосіб інстанційність забезпечує всім суб'єктам правовідносин право на судовий захист, а також є гарантією законності та обґрунтованості прийнятих судом рішень.

Однак аналіз законодавства про судоустрій та процесуальних норм доводить, що правила побудови судових інстанцій в Україні дотримуються не в повній мірі. Насамперед це стосується судів першої інстанції, а також інстанційного положення судових органів адміністративної юстиції та Верховного Суду України. Крім того, виникають питання щодо Європейського суду з прав людини як судової інстанції стосовно національної системи судів України. Отже, для того щоб розкрити основні проблеми функціонування судових інстанцій, слід звернути увагу на інстанційне положення Верховного Суду України та судових органів адміністративної юстиції.

До проблем діяльності судових інстанцій неодноразово зверталось багато вітчизняних науковців. Серед них можливо виокремити роботи на рівні докторських дисертацій В. Д. Бринцева, І. В. Назарова, Л. М. Москвич, а також кандидатські дисертації С. В. Глушенко, В. М. Ковалю, І. Б. Шицького, С. Г. Штогуна та інших дослідників. Проте вказані автори розглядали проблему діяльності судових інстанцій у розрізі власної наукової теми, з урахуванням інших правових проблем, які безпосередньо не стосувалися питання функціонування судових інстанцій.

Перша проблема, на яку слід звернути увагу, – це інстанційна побудова адміністративних судів. Вирішуючи її, необхідно оцінити положення ст. 20 КАС України, що визначає питання інстанційної підсудності адміністративних справ. За змістом ч. 1 вказаної статті місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України у випадках, встановлених КАС України, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції. Наведене свідчить про те, що інстанційна підсудність має визначатися з урахуванням таких критеріїв: 1) зрозумілості (система судових інстанцій має бути побудована як максимально проста, щоб кожна особа могла визначитися, до якого суду вона повинна звернутися з адміністративним позовом, а за необхідності – з апеляційною чи касаційною скаргою); 2) рівності учасників процесу щодо надання можливостей для оскарження судових рішень (для кожної адміністративної справи передбачається однакова кількість судових інстанцій з тією метою, щоб забезпечити право особи на перегляд судового рішення).

Отже, при обґрунтуванні приписів щодо інстанційної підсудності повинен бути дотриманий принцип, за яким одному адміністративному суду визначеного рівня (ланці) має відповідати одна судова інстанція. Водночас така модель застосована не до всіх ланок адміністративних судів, оскільки знаходить своє відображення тільки для двох перших, нижчих ланок – місцевих та апеляційних судів. За змістом положень КАС України місцеві адміністративні суди вирішують підвідомчі

У статті проаналізовано норми законодавства про судоустрій щодо побудови судових інстанцій в Україні в аспекті інстанційного положення судових органів адміністративної юстиції, Верховного Суду України, а також окреслено проблеми розуміння Європейського суду з прав людини як судової інстанції стосовно національної системи судів України.

Ключові слова: судоустрій, судова система, судова інстанція

та підсудні їм справи як суди першої інстанції. Це свідчить про повноцінне дотримання зазначених вище двох критеріїв, що дає змогу стверджувати про реалізацію принципу одна судова ланка – одна судова інстанція.

Проблема виникає на рівні третьої ланки – Вищого адміністративного суду України, який у визначеному процесуальним законом порядку виконує функції судів усіх інстанцій. Отже, вбачається фактичне ігнорування вказаного вище принципу, що має наслідком звуження конституційного права заінтересованої особи на апеляційне та касаційне оскарження і суперечить приписам п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України.

Для більш повного розуміння проблеми варто проаналізувати наведене конституційне положення щодо забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, яке гарантується державою, крім випадків, встановлених законом. Як зазначає з цього приводу С. В. Глущенко, наукове тлумачення цього конституційного припису спонукає до встановлення обмежень для апеляційного та касаційного способів оскарження рішення суду, відштовхуючись від загального характеру першого та, відповідно, винятковості другого [1, 164]. Необхідно зауважити, що право на касаційне оскарження хоча й встановлюється у всіх судових процедурах, але має свої особливості, зокрема проведення судом касаційної інстанції процедури допуску касаційної скарги до провадження, за наслідками якої касаційна скарга може бути повернута.

Таким чином, конституційний припис, який дає можливість конструювати законодавчі норми про випадки, що встановлюються законом і водночас не допускають касаційного оскарження, необхідно розуміти так, що питання касаційної перевірки повинні впливати після апеляційного перегляду, але не кожне рішення суду апеляційної інстанції повинно підлягати касаційному оскарженню. У такому сенсі надання одній судовій ланці – Вищому адміністративному суду України – повноважень суду першої, апеляційної та касаційної інстанцій потребує оцінки на відповідність приписам Конституції України, як і виникає необхідність тлумачення п. 8 ч. 3 ст. 129 Основного Закону «... крім випадків, встановлених законом» в аспекті забезпечення державою права особи на апеляційне і касаційне оскарження. На нашу думку, законодавче визначення судових інстанцій в адміністративній юстиції практично сконструювало модель надсуду в системі судів загальної юрисдикції.

Для цього необхідно пригадати, що чинне процесуальне законодавство допускає випадки, коли на оскарження тих чи інших судових рішень в адміністративних справах встановлена заборона, що генерує низку проблем: 1) неможливість перевірки рішення суду; 2) неможливість перевірки правильності постановленого судового рішення; 3) неможливість досягнення однакового застосування норм матеріального та процесуального

права; 4) ризик виникнення негативного резонансу у суспільстві.

У наукових колах триває дискусія, серед висновків якої є твердження про те, що однієї інстанції для вирішення конкретних категорій справ достатньо. Однак європейські інституції не схвалюють таку позицію. Зокрема, у Рекомендації № R (2000) 2 Комітету міністрів Ради Європи «Щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини», прийнятій Комітетом міністрів на 694-му засіданні заступників міністрів 19 січня 2000 р., вказано: незважаючи на те, що Конвенція не містить положень, які зобов'язують Договірні Сторони передбачати у внутрішньому праві можливості для перегляду справ і відновлення провадження у справі, наявність таких можливостей є, у визначених обставинах, надзвичайно важливим, а в деяких справах – дійсно єдиним засобом досягнення *restitutio in integrum*. Усе більша кількість держав приймає спеціальне законодавство, яке забезпечує можливість перегляду справ та відновлення провадження у справі. В інших державах така можливість з'явилася у результаті діяльності судів або національних органів влади в рамках існуючого права.

За змістом Рекомендації № R (95) 5 Комітету міністрів Ради Європи «Про введення в дію і вдосконалення функціонування систем і процедур оскарження із цивільних і торговельних справ» від 7 лютого 1995 р., у якій розкриваються аспекти права на судовий контроль, вказано, що повинна існувати можливість контролю за будь-яким рішенням суду нижчої інстанції (суд першої інстанції) з боку вищого суду (суду другої інстанції). Щодо винятків із правила, то для забезпечення розгляду судом другої інстанції тільки питань, які належать до її відання, держави повинні розглянути можливість прийняття деяких або перерахованих нижче заходів: а) виключити окремі категорії справ (наприклад, незначні суми позову); б) ввести вимогу про одержання дозволу суду на подання скарги; в) встановити конкретні граничні строки для реалізації права на оскарження; г) відстрочити реалізацію права на оскарження з ряду проміжних питань до подання головної скарги в основній справі.

Крім того, ст. 7 зазначеної Рекомендації встановлює, що: 1) її положення повинні, коли це необхідно, застосовуватися до «суду третьої інстанції», якщо такий суд існує, тобто до суду, який здійснює контроль за судом другої інстанції; 2) при розгляді можливості реалізації заходів, які стосуються судів третьої інстанції, державам потрібно мати на увазі, що справи уже пройшли слухання у двох інших судах; 3) повинна розглядатися можливість введення в дію системи, за якою суд третьої інстанції міг би розглядати справу безпосередньо, наприклад, шляхом застосування процедур, що передбачають обхід суду другої інстанції (процедура «передачі справи,

минаючи другу інстанцію»). Такі процедури можуть особливо підходити для справ, пов'язаних із питаннями права, у яких скарга до суду третьої інстанції в будь-якому разі є ймовірною.

Отже, щодо побудови системи судових інстанцій у судах адміністративної юрисдикції актуальними є такі питання: 1) забезпечення можливості контролю за будь-яким рішенням суду нижчої інстанції з боку вищого суду; 2) контроль суду третьої інстанції над судом другої інстанції; 3) можливість введення процедури, що передбачає обхід суду другої інстанції (фактично «стрибова» апеляція).

Рішення, які є остаточними та не підлягають оскарженню, з одного боку – це основа правової визначеності, але з іншого, містять небезпеку неправильного застосування норм права та неможливість її виправлення. Мається на увазі неможливість оскарження судового рішення, постановленого Вищим адміністративним судом України як судом першої інстанції. Суттєво і те, що таке рішення не може бути предметом перегляду Верховним Судом України, оскільки положеннями КАС України цей суд вправі переглядати тільки рішення судів касаційних інстанцій і тільки за встановленою процедурою.

Виокремлення серед справ адміністративної юрисдикції тих, які не можуть бути предметом апеляційного і касаційного оскарження, фактично встановлює заборону на їх перегляд судом вищої інстанції всупереч рекомендаціям європейських інституцій. Тобто для скажника перекриваються усі шляхи для оскарження в межах національної судової системи. А результат – перспектива участі Європейського суду з прав людини в захисті порушеного права. Тому, на наше переконання, заінтересованій особі безумовно повинна надаватися можливість ініціювати перевірку рішення суду нижчої інстанції судом вищої інстанції.

Однак це не означає, що кожний спір має «подорожувати» по трьох інстанціях. Кількість судових інстанцій ще не свідчить про ефективність судової системи та про надання можливості на оскарження судового рішення, оскільки на практиці домінують інші причини: 1) недосконалість процесуального законодавства; 2) нечіткість викладення повноважень суду вищої інстанції; 3) штучна заформалізованість судового процесу; 4) відсутність волі законодавця щодо забезпечення оскарження судових рішень у різних категоріях справ. Процесуальні правила розгляду справ та повноваження, передбачені для Вищого адміністративного суду України як суду першої та другої інстанцій, не дають можливості реалізувати Рекомендації європейських установ у національній системі судочинства, зокрема в адміністративній юрисдикції.

Прикладів уже багато. Це і оскарження за рекомендацією Вищої ради юстиції постанови Верховної Ради України, за якою суддя звільняється з посади за порушення присяги і має лише

єдиний шанс довести свою правоту у Вищому адміністративному суді України без можливості подальшого оскарження його рішення; оскарження нормативних актів Президента України, Верховної Ради України тощо. Отже, виникає необхідність переосмислення організації судових інстанцій в контексті надання особі права на оскарження та недопущення заборони реалізації права на перевірку судового рішення судом вищої інстанції.

Крім того, у світлі Рекомендації № R (95) 5, є потреба загалом розглянути умови вирішення спору по суті в окружному адміністративному суді (перша інстанція) та передбачення можливості апеляційного оскарження його рішення. Така модель уже частково реалізована у приписах ч. 3 ст. 177 КАС України: коли судом першої інстанції виступає Київський апеляційний адміністративний суд, а судом апеляційної інстанції – Вищий адміністративний суд України, – може бути запроваджена і до вирішення інших категорій справ та порядку оскарження судових рішень.

Інше питання – визначення місця Верховного Суду України в системі судових інстанцій. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» вказує на те, що в системі судів загальної юрисдикції діють три судові інстанції та Верховний Суд України. Вбачається необхідним оцінити деякі рішення Конституційного Суду України щодо цього. Зокрема, у справі щодо принципу інстанційності в системі судів загальної юрисдикції орган конституційної юрисдикції фактично обмежився лише посиланням на своє рішення від 11 грудня 2003 р., яким викладено правову позицію, що побудова системи судів загальної юрисдикції узгоджується зі стадіями судочинства та відповідними формами провадження (зокрема в апеляційній та касаційній інстанціях). Тому Конституційний Суд України наголосив, що під принципом інстанційності розуміється така організація судової системи, яка забезпечує право на перегляд рішення суду нижчої інстанції судом вищої.

Щодо інстанційного положення Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції, то важливу правову позицію висловлено рішенням Конституційного Суду України у вказаній вище справі, згідно з якою побудова системи судів загальної юрисдикції відповідає стадіям судочинства та визначеним формам провадження. Саме тому апеляційною інстанцією можуть виступати відповідні апеляційні суди, а касаційне провадження може здійснюватися у відповідних судах, визначених ст. 125 Конституції. Внутрішня організація і порядок діяльності судових органів, повноваження та кількість судових інстанцій, склад суду при відправленні правосуддя тощо на основі конституційних засад судоустрою і судочинства визначаються виключно законом згідно з п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України. Отже, Конститу-

ційним Судом України розтлумачено, що судочинство має здійснюватися відповідно до передбачених Конституцією України стадій у трьох інстанціях (розгляд справи по суті, апеляція, касація) з утворенням при цьому для розгляду справ у кожній стадії відповідного рівня (ланки) судової системи.

У рішенні від 11 березня 2010 р. у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у ст.ст. 125, 129 Конституції України, орган конституційної юрисдикції звернув увагу на такі питання: 1) визначення у положенні п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України як однієї з основних засад судочинства «забезпечення ... касаційного оскарження рішення суду» у системному зв'язку з положеннями ч. 1 ст. 8, ст. 125 Основного Закону України означає лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішення суду, а законом можуть бути передбачені й інші форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції; 2) визначення у ч. 3 ст. 125 Конституції України відповідних вищих судів як вищих судових органів спеціалізованих судів означає, що вищі спеціалізовані суди здійснюють на підставах і в межах, встановлених законами про судочинство, повноваження суду касаційної інстанції стосовно рішень відповідних спеціалізованих судів; 3) визначення у ч. 2 ст. 125 Конституції України Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції означає, що конституційний статус Верховного Суду України не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями суду касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції [2, 7].

По-перше, згідно із внесеними у липні 2010 р. законодавчими змінами у системі судів загальної юрисдикції визначено суди першої, апеляційної та касаційної інстанцій, а Верховний Суд України, будучи найвищим судовим органом у системі судів, як судова інстанція не визначається. По-друге, для перегляду рішень судів касаційної інстанції у Верховному Суді України необхідним є проведення процедури допуску справи відповідним вищим спеціалізованим судом. По-третє, чинне процесуальне законодавство передбачає лише дві підстави для перегляду рішень судів касаційної інстанції Верховним Судом України. Тобто фактично роль Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції у здійсненні правосуддя суттєво зменшена.

Наведені висновки дають підстави стверджувати, що правові позиції Конституційного Суду України, викладені в рішеннях від 11 грудня 2003 р. та 11 березня 2010 р., відповідно до яких побудова системи судів загальної юрисдикції узгоджується зі стадіями судочинства, відповід-

ними формами провадження (зокрема в апеляційній і касаційній інстанціях), повною мірою не врахована в нормах чинного законодавства. Фактично створено нову форму оскарження рішень суду, крім апеляційного і касаційного способів їх перевірки.

Світова та європейська практика дотримуються правила, за яким у побудові судової системи необхідним і достатнім є функціонування двох інстанцій – перша вирішує спори по суті, а друга наділяється повноваженнями з перегляду справи у повному обсязі з питань і факту, і права з метою виправлення судових помилок. Подальший перегляд судових рішень держава, як правило, забезпечує з метою їх перевірки на предмет правильності застосування норм права у тих справах, що мають важливе значення для правозастосування загалом та однакового спрямування судової практики.

Таким чином, сьогодні вітчизняна судова система та організація судових інстанцій не відповідають кращим зразкам. Проблеми починаються не на верхівці судової піраміди через визначення Верховного Суду України як судової інстанції, а в її основі, що має наслідком систематичне перевантаження судів першої та касаційної інстанцій.

Тому правовий статус Верховного Суду України має ґрунтуватися на таких принципах: 1) принцип найвищої судової інстанції – по всіх категоріях справ ВСУ повинен мати можливість спрямування судової практики у напрямі єдиного правозастосування; 2) принцип вибірковості – ВСУ повинен мати повноваження переглянути справу, розгляд якої закінчений у судах загальної юрисдикції, з огляду на її складність або важливість для правозастосування; 3) принцип участі в конституційних процедурах – виконуючи конституційно передбачені повноваження, ВСУ має надавати висновок про наявність чи відсутність у діяннях, в яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину, а також вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я; 4) принцип участі в конституційному провадженні – як єдиний орган судової влади, що має право конституційного подання, ВСУ повинен звертатися до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України; 6) принцип виконання приписів міжнародних судових установ – на виконання рішень міжнародних судових установ ВСУ повинен переглядати справи у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні конкретної справи судом.

З урахуванням останнього пункту слід зауважити, що окремі дослідники під поняттям «міжнародна судова установа, юрисдикція якої визна-

на Україною» помилково розуміють тільки Європейський суд з прав людини. Але загалом Україною визнано юрисдикцію кількох судових установ (органів міжнародних організацій), якими є:

- 1) Європейський суд з прав людини, який створений згідно із ст. 19 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., ратифікованої Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та Протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 р.;
- 2) Комітет ООН з прав людини, уповноважений приймати та розглядати повідомлення від осіб чи груп осіб на порушення прав, передбачених Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, згідно із ст. 1 Першого факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, обов'язковість якого для України визнана постановою Верховної Ради Української РСР «Про приєднання Української Радянської Соціалістичної Республіки до Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права» від 25 грудня 1990 р. та Законом України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р.;
- 3) Комітет проти катувань, який уповноважений одержувати та розглядати повідомлення від осіб чи груп осіб про порушення прав, передбачених Конвенцією ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, відповідно до ст. 22 цієї Конвенції, яку ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 26 січня 1987 р., з поправками, прийнятими постановою Верховної Ради України від 4 лютого 1994 р., що є чинною на території України відповідно до Закону України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р.;
- 4) Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації, який уповноважений приймати та розгля-

дати повідомлення від осіб чи груп осіб на порушення прав, передбачених Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, відповідно до статті 14 цієї Конвенції, ратифікованою Президією Верховної Ради Української РСР 21 січня 1969 р., з поправками, прийнятими постановою Верховної Ради України від 4 лютого 1994 р., що є чинною на території України відповідно до Закону України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р.;

- 5) Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок, який уповноважений приймати та розглядати повідомлення від осіб чи груп осіб про порушення прав, передбачених Конвенцією про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок, відповідно до статей 2 Факультативного протоколу до Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок, ратифікованого Законом України «Про ратифікацію Факультативного протоколу до Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок» від 5 червня 2003 р.

Щодо питання співвідношення системи вітчизняних судових інстанцій та міжнародних судових установ (на прикладі Європейського суду з прав людини України), зауважимо, що вказаний суд для держав, які ратифікували Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., фактично є наднаціональним судовим органом, важливість діяльності якого постійно зростає. Водночас чинне процесуальне законодавство України визначає процесуальні наслідки визнання міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, судового рішення таким, що порушує міжнародні зобов'язання України. Однак у розумінні судових інстанцій національної системи судів Європейський суд з прав людини не є судовою інстанцією, оскільки не належить до системи судів України, як і до систем судів інших держав – учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Глущенко С. В. Касаційне оскарження як інститут перевірки судових рішень в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Глущенко. – К., 2010. – 263 с.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі № 8-рп/2010 за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлума-

чення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України : за станом на 11 березня 2010 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 3.

Serdyuk V. V. Некоторые проблемы функционирования судебных инстанций (судоустроительный аспект)

В статье дан анализ норм законодательства о судоустройстве, касающихся построения судебных инстанций в Украине в аспекте инстанционного размещения судебных органов административной юстиции, Верховного Суда Украины, а также очерчены проблемы понимания Европейского суда по правам человека как судебной инстанции относительно национальной системы судов.

Ключевые слова: судоустройство, судебная система, судебная инстанция

Serdyuk Valentyn. Some problems of the functioning of judicial instances (judiciary aspect)

The article analyzes legislation on judiciary norms regarding formation of court instances in Ukraine with a view of institutional emplacement of judicial bodies of administrative justice and the Supreme Court of Ukraine. The problematic issues on understanding of the European Court of Human Rights as a judicial instance in reference to the national court system of Ukraine are also described.

Key words: judiciary, court system, court instance