

УДК 342.565.4(477)

М.М. УЛЬМЕР, Інститут права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом

ІНСТИТУТ КАСАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ ТА В ПРАВІ СУЧАСНИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Ключові слова: адміністративне судочинство, касація, касаційне провадження, адміністративний суд

Одним із видів перегляду судових рішень є їх перегляд судом касаційної інстанції. Порядок і строки касаційного оскарження судових рішень в адміністративних справах, а також порядок розгляду таких справ передбачено у Главі 2 розділу 4 Кодексу адміністративного судочинства з назвою «Касаційне провадження».

Касаційний перегляд судових рішень існує й в судовій системі інших країн. Інститут касації в адміністративному судочинстві зарубіжних країн є поширеним інструментом, за допомогою якого розв'язуються найбільш складні суперечності, пов'язані з розглядом та вирішенням публічно-правових спорів, упорядкуванням судової системи. Детальне вивчення основ інституту касації в праві зарубіжних країн, окремих національних особливостей його реалізації, на нашу думку, дозволить встановити проблеми, які існують та залишаються невирішеними при інстанційному перегляді судових рішень в адміністративному судочинстві, з'ясувати тенденції розвитку інституту касації в Україні, відповідати на загальні питання системи перегляду судових рішень, так і на інші питання, пов'язані з вдосконаленням інституту касації в адміністративному судовому процесі.

Проблемам адміністративного судочинства присвятили свої роботи такі вчені, як В. Бевзенко, І. Коліушко, Р. Куйбіда, С. Ківалов, В. Комзюк, Р. Мельник, О. Пасенюк, Ю. Пе-

дько, В. Стефанюк та інші. В своїх працях ці відомі вчені досліджували загальні засади здійснення адміністративного судочинства, основні його інститути, аналізували переваги, вказували на недоліки їх правового регулювання. Але змістовного дослідження питань правової природи інституту касації в праві зарубіжних країн вченими не було приділено достатньої уваги, що і становить мету статті.

Досліджуючи інститут касації в зарубіжних країнах, не можна обійти увагою існуючі моделі (системи) організації органів адміністративної юстиції: континентальна та англосаксонська.

У державах англосаксонської (прецедентної) системи права повноваження щодо розгляду позовів проти адміністрації належать загальним судам (Велика Британія, Канада, США).

Поряд з загальними судами у Великій Британії існує цілий ряд спеціальних органів, що мають назву – трибунали, і які виконують як управлінські, так і судові функції. Ці органи також мають назву «квазісудових», оскільки при розгляді справи вони встановлюють питання факту і потім застосовують до нього правові норми [1].

Адміністративні трибунали розглядають у рамках встановленої квазісудової процедури адміністративно-правові спори між громадянами або юридичними особами, з одного боку, і органами управління – з іншою. Процедура розгляду цих суперечок здійснюється в особливій процесуальній формі, неодмінним змістом якої є дотримання таких традиційних принципів процесу, як гласність, змагальність, безпосередність, можливість оскарження прийнятого рішення та ін. [1].

Над адміністративними трибуналами стоїть наглядовий орган – Національна рада адміністративних трибуналів, яка є консультативним органом при уряді і має право контролю і нагляду за роботою нижчестоящих трибуналів. До компетенції цього органу входить узагальнення практики діяльності трибуналів, підготовка доповідей із спеціаль-

них питань організації і діяльності трибуналів, вивчення питань і розробка рекомендацій за адміністративною процедурою, включаючи адміністративні розслідування [1].

Що стосується континентальної системи організації органів адміністративної юстиції, то вона складається з двох моделей організації судового вирішення адміністративних спорів. Один із них втілений у більшості розвинутих країн континентально європейської (статутної) системи права і передбачає існування у межах судової влади окремої спеціалізованої гілки адміністративних судів (Франція, Німеччина, Італія, Польща, Туреччина) або спеціалізованих адміністративних палат у структурі загальних судів (Іспанія, Нідерланди, Швейцарія). Безумовною перевагою такої моделі є професіоналізм і досвідченість професійних суддів, виходячи з їхньої чіткої спеціалізації. Особливість цієї моделі полягає також в існуванні особливої процедури розгляду судами адміністративних справ [2, с.11–12].

Класичними прикладами моделі, яка передбачає існування спеціалізованих адміністративних судів, є Франція і Федеративна Республіка Німеччини. Французька адміністративна юстиція має чи не найдавніше коріння. Її становлення сягає кінця XVIII століття.

Адміністративна юстиція Франції є самостійною гілкою правосуддя, відокремленою від системи судів загальної юрисдикції і органів виконавчої влади. Такий поділ ґрунтується на специфічній французькій концепції розділення влади, якою забороняється судам загальної юрисдикції втручатися (за винятком випадків, прямо передбачених законом) в діяльність виконавчої влади. Наслідком цієї концепції стала подвійна судова система: система судів загальної юрисдикції на чолі з Касаційним судом Франції, і система адміністративних судів на чолі з Державною Радою Франції.

Згідно зі ст.32 Ордонансу Франції «Про Державну Раду» від 31.12.1945 р. Державна Рада є вищим судовим органом з вирішення

адміністративних справ. Державна Рада виносить ухвали як вища інстанція про анулювання актів різних адміністративних органів, що були прийняті унаслідок перевищення влади, а також розглядає касаційні скарги на рішення адміністративних судів. Процесуальна форма розгляду скарг Державною Радою Регулюється Главою II «Судочинство» [3].

Стаття 111-1 Кодексу про адміністративну юстицію Франції визначає, що державна рада є найвищим судовим органом адміністративної юстиції і приймає остаточні рішення по касаційних скаргах на рішення, прийняті судовими органами адміністративної юстиції попередніх інстанцій. Здійснюючи касаційний перегляд судових рішень у адміністративних справах, Державна рада Франції тим самим забезпечує єдність судової адміністративної практики. Якщо є абстрактні положення нормативних актів, Державна рада Франції конкретизує їх положення у своїх рішеннях [4].

На даний час у Німеччині функціонує досить раціональна система адміністративної юстиції, яка не залежить від органів виконавчої влади і судів загальної юрисдикції, очолена Федеральним адміністративним судом. При цьому система адміністративної юстиції являє собою самостійну гілку судової влади Німеччини. Структура адміністративної юстиції також має трирівневу побудову: першою інстанцією є загальні адміністративні суди земель, другою – Вищий загальний адміністративний суд землі (в деяких землях він називається Адміністративною судовою палатою), який виконує роль апеляційної та касаційної інстанції для адміністративних судів земель, а третьою і найвищою ланкою адміністративних судів уособлює Федеральний адміністративний суд, до компетенції якого входить розгляд по першій інстанції справ щодо позовів про незаконність актів федеральних органів виконавчої влади, спорів про визнання неконституційною діяльності громадських об'єднань, а також розгляд справ у порядку касації [5, с.74; 6].

Система адміністративних судів Польщі має дворівневий ступінь та складається з Вищого адміністративного суду та воєводських адміністративних судів.

Згідно зі ст.3 § 2 Закону Польщі від 25.07.2002 р. Вищий Адміністративний Суд здійснює нагляд за діяльністю воєводських адміністративних судів в області щодо прийняття рішень у визначеному законодавством порядку, зокрема, розбирає касаційні скарги на рішення цих судів, приймає рішення з роз'ясненнями з правових питань і розбирає інші справи, які підпадають під юрисдикцію Вищого Адміністративного Суду на підставі інших законів [7].

Більш детально повноваження Вищого адміністративного суду Польщі конкретизовано у ст.15 Закону Польщі «Про судочинство в адміністративних судах» від 30.08.2002 р. Так, згідно з цим Законом Вищий адміністративний суд; 1) розглядає касаційні скарги на рішення воєводських адміністративних судів, згідно з нормами закону; 2) приймає постанови, в яких роз'яснюються правові норми, застосування яких привело до розбіжностей в судовій практиці адміністративних судів; 3) приймає постанови, що містять вирішення юридичних питань, які викликають серйозні сумніви в конкретній адміністративній судовій справі; 4) розбирає спори, з питань визначення компетенції між органами територіального самоврядування, касаційними колегіями самоуправства та органами урядової адміністрації; 5) розглядає інші справи, які підлягають компетенції Вищого адміністративного суду на підставі окремих законів [8].

Розгляд касаційних скарг Вищим адміністративним судом Польщі здійснюється у межах скарги. Вищим адміністративним судом перевіряються як дотримання норм процесуального та матеріального права воєводськими адміністративними судами (ст.174 Закону Польщі «Про судочинство в адміністративних судах» від 30.08.2002 р.), а також можуть до-

сліджуватися й нові докази у справі, а в окремих випадках справа може слухатися спочатку (ст.183 Закону) [8].

Судами Естонії є повітові і адміністративні суди, окружні суди і Державний суд. Згідно з чинним Законом про суди в Естонії 4 повітові суди, 2 адміністративних суду та 2 окружних. Розгляд касаційних скарг на рішення адміністративних судів Естонії здійснюється Державним судом, а саме колегією цього суду по адміністративних справах. Цією ж колегією також розглядаються й справи за ново виявленими обставинами [9].

Аналіз систем адміністративних судів інших країн (Франція, Німеччина, Польща, Естонія), наведений вище, свідчить, що більшість з них має три ланки організації адміністративних судів, на чолі якої є верховний суд. Перша ланка адміністративних судів розглядає справу по суті, на другому рівні справа переглядається апеляційною інстанцією на предмет виявлення та усунення судових помилок, а третя вища ланка – це суд касаційної інстанції, рішення якого є остаточним і обов'язковим. Організаційно вищі судові органи, в країнах континентальної правової системи складаються із судових палат (сенатів, колегій, відділів) із розгляду (перегляду) справ за різними предметними критеріями. Розгляд справ у всіх вищих судових органах є колегіальним. Такий інстанційний поділ системи адміністративних судів забезпечує, перш за все, єдність судової влади та практики.

Таким чином, касація у різних правових системах характеризується наступними ознаками. Поперед усього, касація складає основний зміст повноважень найвищих судових інстанцій; по-друге, вона слугує забезпеченню єдності практики правозастосування в судах; по-третє, касаційні суди зосереджені на розгляді питань права і, відповідно, до їх компетенції не відноситься обов'язок по судовому встановленню фактів; по-четверте, інститут касації передбачає виключно колегіальний розгляд справ [10, с.12].

З наведеного вище можна зробити такі висновки. По-перше, перегляд касаційної скарги становить основний зміст повноважень найвищої судової інстанції.

По-друге, побудова адміністративних судів касаційної інстанції в країнах Європи є двух- або трьохрівневою. Перегляд судових рішень адміністративними судами касаційних інстанцій здійснюється колегіально.

По-третє, касація в інших країнах здійснює юридичну перевірку судових рішень, які приймаються адміністративними судами нижчих інстанцій, є найвищою формою судового тлумачення та забезпечення єдності судової практики. Однак у більшості країн Європи існує відповідний адміністративний суд касаційної інстанції, який в тих чи інших країнах може мати різні за змістом та обсягом повноваження. Незважаючи на різне за змістом законодавство, яке регулює повноваження адміністративних судів касаційної інстанції в країнах Європи, єдиним об'єднуючим фактором їх функціонування в судовій системі інших країн є забезпечення судового захисту з винесенням остаточного рішення за умов дотримання принципу інстанційності та єдності судової практики.

На сьогодні в системі адміністративних судів не дотримано принципу виключності повноважень Верховного Суду України, чим фактично ставиться під загрозу його статус найвищого судового органу, який закріплено у Конституції України. Сучасна система адміністративних судів України має чотирирівневу побудову: низова ланка – адміністративні суди першої інстанції, вище – апеляційні адміністративні суди, далі – Вищий адміністративний суд та найвищим органом у цій системі є Верховний Суд України. Вітчизняна модель судоустрою відвела Верховному Суду України в адміністративному судочинстві досить скромну роль як для органу з найвищим конституційним статусом. Так, вона зводиться до здійснення повторної касації.

Предметна підсудність адміністративних справ знаходиться в межах повноважень суду касаційної інстанції, що надає йому певної невизначеності в інстанційному розумінні, оскільки в ході розгляду справ окремих категорій цей суд, будучи третьою ланкою в такій формі судочинства, виступає відповідно як перша, апеляційна та касаційна інстанції. Розбалансованість адміністративного процесу відкрито демонструє, що вся його потужність зосереджується у владно-судовій площині Вищого адміністративного суду України, який завдяки законодавцю став монополізованою установою спеціалізованої юрисдикції, а відтак, регулятором найбільш політично привабливих категорій справ, що вочевидь не відповідає європейській правовій доктрині [11, с.98].

Наявність трьох інстанцій і заборона законом розгляду в одній судовій установі однієї й тієї самої справи за двома та більше інстанціями – основа трирівневого судоустрою. Натомість наведена судова арифметика (4 ланки \times 3 інстанції) свідчить про недостатню наукову обґрунтованість формування доктрини функціонування судової влади. Адже така арифметика апіорі створює неоднакові можливості для доступу до правосуддя і скеровує діяльність держави в бік нехтування фундаментальним принципом – верховенством права, а вищим спеціалізованим судам в аспекті касаційного перегляду рішень спеціалізованих судів надає невиправдано звеличеної інституційно-процесуальної ролі [11, с.100].

Погоджуємось із твердженням В.В. Сердюка, що правовий статус Верховного Суду України за будь-яких реформ не може ставитися під сумнів. Саме в цій судовій установі відповідно до приписів чинного законодавства консолідуються всі види судочинства, а необхідність забезпечення єдності правозастосування шляхом здійснення правосуддя свідчить про потребу й надалі утверджувати статус Верховного Суду України як найвищого судового органу серед усіх судів загальної юрисдикції, покликаною об'єднати і спряму-

вати зусилля держави для підвищення ефективності судового захисту, що визнається фундаментальною цінністю в демократично організованому суспільстві [12; 13, с.9].

Тому, на нашу думку, вважається за доцільне забезпечити єдність касаційного оскарження та касаційної інстанції у найвищій судовій інстанції в державі та сформуванню в системі правосуддя таку концептуально-правову основу, яка б відповідала конституційним приписам і сприяла виконанню трьох основних функцій правосуддя – розгляду справи по суті, апеляційному та касаційному перегляду. Відповідно з існуючою доктриною інстанційності адміністративного судочинства касаційна інстанція повинна бути вінцем системи адміністративних судів, останньою інстанцією судочинства, яке повинно ґрунтуватися на принципах законності, правової значеності та єдності застосування норм права.

Вважаємо, що існуюче нормативне регулювання в сенсі реалізації права на касаційне оскарження зумовлює необхідність упровадження класичних підходів до побудови судової системи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Старилов Ю. Н. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001 – 304 с.
2. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / автори-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К. : Факт, 2003. – 536 с.
3. Ордонанс Франції «Про Державну Раду» : від 31.07.1945 р., № 45-1708 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitutions.ru/archives/8156>.
4. Оськина И. Судебное правотворчество Франции / И. Оськина, А. Лупу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=26&art=4331>.
5. Зоммерман К.-П. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: История развития и основные черты / Зоммерман К.-П., Старилов Ю. Н. // Государство и право. – 1999. – № 7. – С. 74.
6. Гусарева О. С. Особенности организации административной юстиции у правовых системах романо-германского та англо-американского типа / Гусарева О. С. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/statti/544-protses/14547-2011-01-18-05-01-32.html>.
7. Закон Польщі «Про систему адміністративних судів» : від 25.07.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/archives/951>.
8. Закон Польщі «Про судочинство в адміністративних судах» : від 30.08.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/archives/949/3>.
9. Государственный суд. Эстонская Республика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nc.ee/?id=172>.
10. Осетинський А. Й. Організація та функціональні засади діяльності касаційної інстанції (на прикладі судової палати Вищого господарського суду України) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / О. В. Осетинський ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 21 с.
11. Глуценко С. В. Касаційне оскарження як конституційна засада перевірки судових рішень: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Глуценко Світлана Володимирівна. – К., 2010. – 262 с.
12. Сердюк В. В. Верховний Суд України і реформування системи правосуддя: організаційно-правовий аспект / Сердюк В. В. // Вісник Верховного Суду України. – 2010. – № 6 (118). – С. 35–41.
13. Сердюк В. В. Правовий статус Верховного Суду України в системі судової влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; про-

куратура; адвокатура» / Сердюк Валентин | Васильович. – Х., 2009. – с.36.

Ульмер М. М. Інститут касації в адміністративному судочинстві України та в праві сучасних зарубіжних країн / М. М. Ульмер // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 681–686 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_112.pdf

Досліджуються моделі касації в адміністративному судочинстві деяких зарубіжних країн, робиться висновок про те, що побудова адміністративних судів касаційної інстанції в країнах Європи є двух- або трьохрівневою. Наголошено на тому, що касаційна інстанція повинна бути вінцем системи адміністративних судів, останньою інстанцією судочинства, яке повинно ґрунтуватися на принципах законності, правової визначеності та єдності застосування норм права.

Ульмер Н.Н. Інститут касації в адміністративному судопроизводстві України і в праві сучасних зарубіжних країн

Исследуются модели кассации в административном судопроизводстве некоторых зарубежных стран, делается вывод о том, что построение административных судов кассационной инстанции в странах Европы является двух- или трехуровневым. Отмечено то, что кассационная инстанция должна быть венцом системы административных судов, последней инстанцией судопроизводства, которое должно основываться на принципах законности, правовой определенности и единства применения норм права.

Ulmer N.N. Institute of Appeal in the Administrative Rule-Making of Ukraine and in a Right for Modern Foreign Countries

The models of appeal are investigated in the administrative rule-making of some foreign countries, drawn conclusion that a construction of administrative courts of appeal instance in the countries of Europe is two- or three- by a level. It is marked that an appeal instance must be the crown of the system of administrative courts, last instance of rule-making that must be base on principles of legality, legal definiteness and unity of law of administrations.

Форум права