

Капля О. М.,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
доцент кафедри управління безпекою правоохранної та антикорупційної діяльності
Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом

ДОСТУПНІСТЬ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ЯК ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

ACCESSIBILITY OF JUDICIAL PROTECTION AS A PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS OF UKRAINE

У статті розглянутий принцип доступності адміністративного судочинства. Досліджено передумови дотримання цього принципу. Визначено основні запобіжники порушень принципу доступності, що існують в законодавстві.

Ключові слова: принцип доступності, адміністративне судочинство, механізми дотримання, судовий збір, судові витрати, правова допомога.

В статье рассмотрен принцип доступности административного судопроизводства. Исследованы предпосылки соблюдения этого принципа. Определены основные способы недопущения нарушений принципа доступности, существующие в законодательстве.

Ключевые слова: принцип доступности, административное судопроизводство, механизмы соблюдения, судебный сбор, судебные издержки, правовая помощь.

The article considers the principle of the availability of legal proceedings. The prerequisites for observance of this principle are investigated. The main fences of violations of the principle of availability, which exist in the legislation, are determined.

Key words: principle of availability, administrative justice, compliant mechanisms, courtfees, legal expenses, legal aid.

Постановка проблеми. Історія незалежності України показує дуже тривалий період пошуку створення ефективної моделі системи судової влади, але фактична відсутність результатів породила нову проблему – втрату довіри громадян до органів правосуддя.

Тому сучасний етап історичних подій в Україні як ніколи вимагає підготовки та реалізації правової реформи з урахуванням історичного та сучасного зарубіжного досвіду у сфері доступності захисту прав та свобод людини, результатом якої стане створення судової моделі, здатної ефективно реалізовувати конституційні принципи правосуддя.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. Поняття доступності судового захисту, доступність правосуддя, доступність суду, справедливість були предметом дослідження багатьох вчених – правників, філософів, соціологів різних часів. Значний вклад у дослідження принципів правосуддя, у тому числі доступності правосуддя, внесено російськими вченими XIX століття, що набувало актуальності у період реформ та пореформені часи, яскравими представниками того періоду були Є.В. Васильський, А.Д. Градовський, В.М. Гордон, І.Я. Фойницький, Т.М. Яблочков.

Серед сучасних дослідників необхідно звернути увагу на монографію О.М. Овчаренко «Доступність правосуддя та гарантії його реалізації», яка присвячена загальнотеоретичному дослідженням сутності та змісту доступності правосуддя як принципу судової влади.

Проблемам доступності правосуддя у цивільному процесі присвячено дослідження Н.Ю. Сакара. Здій-

снивши аналіз генези та змісту доступності як стандарту правосуддя у цивільних справах, вона дійшла висновку, що це є «позитивним процесуальним правом в системі прав людини, що передбачає активні дії з боку держави щодо створення умов для його реалізації» [1, с. 26].

Метою цієї статті є, враховуючи здобутки досліджень вчених різних часів та практики Європейського суду з прав людини, дослідити зміст доступності судового захисту та особливості його реалізації в адміністративному судочинстві, що є актуальним у період проведення судової реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Держава зобов'язана надати кожній особі, яка звернулася до судової системи, на «ефективний засіб юридичного захисту, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження» (ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод).

Сучасна правова думка сформувала ідею, що право на судовий захист є правом вищого порядку через те, що «доступ усіх громадян до правосуддя не може бути зіставлений з правом на забезпечення працею, освітою, житлом, медичним обслуговуванням, якими б важливими вони не були. Справедливе правосуддя – основа нашої політичної системи» [2].

Як вже зазначалося, при досліджені цього питання науковці у своїх працях щодо принципу доступності використовували, зокрема, терміни: «правосуддя», «судова влада», «суд», «судовий захист». Здебільшого вченими ці поняття трактувалися або як тотожні, або як такі, що доповнюють один одного, що можна пояснити різними підходами

до розуміння самих понять, а також тим, що предметом дослідження були окрім елементів доступності суду. Ключовими поняттями у цих дослідженнях були «судова влада» та « побудова судової системи», які здатні стати опорою правового порядку.

Питання побудови судової системи та судової влади поставали у різні часи як в історії української державності, так і в зарубіжних країнах та були предметом обговорення науковців різних галузей. Так, ще у «Руській Правді» визначалась роль судових органів в українському процесі як органу, що «допомагає» сторонам вирішити спір за допомогою здійснення контролю за виконанням сторонами процесуальних правил та обрядів (арт. 99 «Руської Правди») [3, с. 29–30].

У той самий час Велика хартія вольностей, зобов'язувала англійських королів надавати обіцянку про неможливість відмови нікому у праві або правосудді, або відстрочки їх [4].

Також не залишалася остононь і теологія. Вперше у Торі була реалізована ідея верховенства закону над державою, владою й суспільством. За принципами іудаїзму справедливий суд вважається обов'язковим не тільки для людей, але й для Всешинього, для Бога. Згідно іудаїзму, «право й закон, аби бути справедливим, повинен мати божественне походження, в силу чого права і закон первинні, а держава і влада вторинні» [5, с. 98].

Питання проблем судового захисту активно обговорювалися у період реформ 1864 року в Росії. Поняття доступності правосуддя як обов'язок держави створити умови для громадян легко та швидко реалізувати можливість судового захисту І.Я. Фойницький іменував як «доставити» правосуддя населенню [6, с. 160; 145], А.Д. Градовський – як правосуддя «біля дверей» [7, с. 19].

Щодо змісту доступності судового захисту, то зверталася увага на такі складові, як-то: територіальне розміщення, дотримання форми судочинства, чітке розмежування підвідомості справ, фінансовий бар'єр на шляху до судового захисту, використання досудових процедур, а також складові, які торкаються кадрового складу суду, матеріального забезпечення суддів як гарантії їх непідкупності та незалежності. Головна мета реалізації доступності судового захисту, за думкою С.В. Васьковського, – це організація судочинства на засадах, що кожний громадянин, який має потребу у захисті свого права, мав би можливість швидко та легко отримати її, а суд, у свою чергу, – без зайвих трат праці задовільнити його вимоги. Але швидкість шляху від подання позову до судового рішення не повинно впливати на його якість, оскільки такий судовий процес «не мав би для громадян ніякої цінності» [8, с. 95].

Першою спробою систематизації елементів змісту доступності судового захисту здійснила М.С. Шакарян, запропонувавши визначення об'єктивних та суб'єктивних передумов доступності та ефективності правосуддя, а також судоорганізаційні (інституційні) та судочинські аспекти доступності правосуддя, умовами реалізації яких

зазначила: гарантоване право на звернення в суд у чітко встановленому порядку, наближеність суду до населення, розумні судові витрати, розумні строки розгляду справ, обґрутоване навантаження суддів, простота і ясність процедури розгляду справи, гарантування правової допомоги [9, с. 61-62].

У вітчизняній правовій науці були здійсненні подальші кроки у дослідженні сутності доступності правосуддя й судового захисту та систематизації елементів змісту цих понять. На думку Н.Ю. Сакари, «доступність правосуддя є стандартом, який відбиває вимоги справедливого та ефективного судового захисту, що конкретизуються в необмеженій судовій юрисдикції, належних судових процедурах, розумних строках, а також безперешкодного звернення усякої заинтересованої особи до суду. Щодо елементів змісту цього поняття, науковець їх поділяє на дві групи: «раціональної» юрисдикції суду та «права бідності» [10].

О.М. Овчаренко, характеризуючи елементи змісту доступності правосуддя, пропонує наступну класифікацію: розподіл на соціальні та економічні. До групи соціальних науковець відносить елементи суб'єктивного характеру, як-то: потребу особи у вирішенні спору, «правосвідомість суддів як носіїв судової влади» та «правосвідомість суспільства». Економічні елементи мають фінансовий характер й пов'язані з витратами сторін у судовому процесі, в тому числі передбачають забезпечення безоплатної правової допомоги та державні витрати на забезпечення судової діяльності [11, с. 64].

Цікаву позицію з цього питання займає В.М. Сидренко, який пропонує поділ елементів змісту принципу доступності правосуддя на три групи: правові, економічні та організаційно-правові. До першої групи автор відносить елементи, пов'язані зі створенням судів з урахуванням територіальної наближеності до населення, можливості отримання безоплатної правової допомоги та реалізацією судочинства (порядок звернення, відкриття провадження, розгляду справи у суді, можливість оскарження рішення, реальне виконання судового рішення). До другої, економічної, – розуміння судових витрат, передбачення пільг та належне фінансування судової діяльності, що забезпечує можливість повного та незалежного правосуддя. Створення умов матеріально-технічного забезпечення судів, організації роботи апарату суду та кадрового добору суддівського складу об'єднанні у групу організаційно-правових елементів.

Не можна не зазначити, що при тлумаченні Європейським судом з прав людини Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, принцип доступності судового захисту або правосуддя прямо не передбачений. Так ст. 6 Конвенції зосереджує увагу на тому, що кожна людина має «право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом <...>», а ст. 13 – про «право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі». Однак зміст цих статей

та фундаментальні висновки Європейського суду з прав людини встановлюють право кожного вимагати судовий захист, що надає можливість розглядати принцип доступності судового захисту як одну із складових принципів процесуального права. Підтвердженням цьому є рішення Європейського суду, та, зокрема вперше, позиція, згідно з якої право на доступ до суду розглядалося як елемент права на суд у справі «Голдер проти Сполученого Королівства» (1975 р.) [12].

В свою чергу, хоча й стаття 6 Конвенції розглядає право на справедливий суд у контексті захисту цивільних прав та обов'язків, це не можна трактувати буквально як можливість їх захисту тільки судами цивільної юрисдикції або за правилами цивільного процесуального права. Так, Т.І. Фулей, покладаючись безпосередньо на практику Європейського суду та тлумачення ним поняття «цивільні права та обов'язки» зауважує, що це не є «перешкодою для визнання заяви прийнятною» та розгляду у судах іншої юрисдикції (адміністративної або господарської) [13, с. 50].

Посилаючись на багату практику Європейського суду щодо тлумачення поняття «право на суд», можна визначити його складові. По-перше, це право на розгляд спору незалежним та неупередженим судом, створеним на підставі закону, тобто здійснення державою необхідних дій позитивного характеру, спрямованих на створення такої організації судової системи, яка може забезпечити безпрешкодну реалізацію права на захист та доступу до судового захисту. По-друге, організація судочинства з урахуванням таких вимог: чітке визначення підвідомчості та підсудності спору; розробка оптимального порядку звернення та відкриття провадження по справі; забезпечення громадян на доступність юридичних послуг, а при необхідності – отримання безоплатної правової допомоги, метою якої є реалізація ефективного представлення своїх інтересів у суді; створення системи пільг уплати судового збору, а також сплати інших судових витрат; використання сучасних можливостей задля інформування усіх суб'єктів про можливості реалізації права на захист прав та інтересів.

Зроблені висновки мають загальнотеоретичний характер і важливий для дослідження реалізації принципу доступності судового захисту в адміністративному судочинстві. Визначено також завдання адміністративного судочинства, а саме: «захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин» (ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України).

Кодекс адміністративного судочинства України, хоча й не проголошує це як принцип адміністративного судочинства, але забезпечує реалізацію конституційного права захисту прав, їй у статті 6 зазначено, що «кожна особа має право <...> звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси».

Побудована в Україні судова система утворює єдину систему та будеться за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності, та має у структурі, так би мовити, підсистему спеціалізованих адміністративних судів, яка, в свою чергу, складається з місцевих (окружних) судів, апеляційних адміністративних судів, Вищого адміністративного суду України. На сьогодні, з прийняттям у 2016 році у рамках правової реформи нового закону «Про судоустрій і статус суддів», ми на шляху зміни побудови судової системи. Так, ліквідуються Вищі спеціалізовані суди, у тому числі Вищий адміністративний суд, та передбачається створення Верховного суду України як єдиного суду касаційної інстанції. А головне це те, що передбачається створення окружних судів, «які утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або у місті, або у районі (районах) і місті (містах)» (стаття 21 Закону). Це природно може вплинути на доступність судового захисту для громадян, особливо це постане проблемою для осіб з обмеженими можливостями.

Крім того, з моменту створення системи адміністративних судів, досі немає чіткої визначеності у підвідомчості спорів, що створює також перешкоди у реалізації захисту прав та свобод. Питанням підвідомчості присвячені процесуальні кодекси: Цивільний процесуальний кодекс України (Стаття 15. Комpetенція судів щодо розгляду цивільних справ), Господарський процесуальний кодекс України (Стаття 12. Справи, підвідомчі господарським судам), Кодекс адміністративного судочинства України (Стаття 17. Юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ), також постанови Пленумів Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ [14], Вищого Господарського суду [15] та Вищого адміністративного суду [16]. Конституційний суд України у рішенні по справі за конституційним зверненням громадянина С.В. Осетрова щодо офіційного тлумачення положень ст. 17 КАСУ звернув увагу на те, що оскарження рішень та дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень можливий тільки, якщо вони виникають у результаті реалізації ними «управлінських функцій і розгляд яких безпосередньо не віднесено до підсудності інших судів» [17].

Але навіть при наявності тлумачень та додаткових роз'яснень, виникають проблеми з визначенням компетенції суду. Яскравими прикладами були справи про визнання недійсним рішень сільради та державного акта про право власності на землю, оскарження дій (бездіяльності) реєстратора. У відкрите протистояння перейшла ситуація з вирішення судової компетенції спору про оскарження дій уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб [18].

Європейський суд з прав людини також звертав увагу на обмеженість реалізації права доступу до суду як юридичний та фактичний, у рішенні «Беллет проти Франції» зазначалося, що для того, щоб право на «доступ до суду було ефективним, особа повинна

мати чітку фактичну можливість оскаржити діяння, що становить втручання у її права» [19].

Надання кваліфікованої юридичної допомоги як складова принципу доступності судового захисту, виконує декілька функцій, а саме: надання можливості реалізувати право на звернення до суду; забезпечення фактичної рівноправності сторін у змагальному процесі. У цьому напрямку в Україні є позитивні зрушення, які мають не тільки характер законодавчої регламентації, а й фактичні зміни, спрямовані на забезпечення права юридичної допомоги та консультування. Таким головним зрушеннем, на реалізацію права скористатися правовою допомогою в адміністративному суді, було прийняття закону «Про безоплатну правову допомогу», яким встановлюється порядок реалізації державної гарантії, що «полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» та «створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя» (статті 7, 13 Закону).

Право на судовий захист – це не тільки реалізація права на звернення до суду (процесуальна складова), але й отримання судового рішення та його виконання і задоволення заявлених вимог (матеріальна складова). Реалізація цього можлива при створенні «справедливого балансу» між сторонами, для цього Європейський суд з прав людини вимагає надання розумної можливості представляти справу [20; 21] з забезпеченням судом процесуальних гарантій [22].

У якості висновку можна зазначити, що наведені теоретичні та практичні здобутки щодо реалізації права на судовий захист, крізь призму принципу доступності правосуддя або принципу доступу до

суду, надають можливість сформувати позицію, що ці поняття мають дуже умовну відмінність, яка здебільшого побудована на певних наукових традиційних поняттях. Так, правовій наукі дореволюційного періоду російського та українського права властиве дослідження принципу доступності правосуддя як діяльність держави в особі судової влади щодо розгляду спорів стосовно прав та інтересів суб'єктів права у спеціально передбачений процесуальній формі. Судові практиці Європейського суду з прав людини притаманно використання терміну «право доступу до суду». За змістом ці поняття дуже схожі, поєднуючи процесуальні та матеріальні складові забезпечення справедливого розгляду справи судом.

Європейський Суд з прав людини, розкриваючи зміст принципу верховенства права, що має комплексний характер, зазначає, що складовою є якість закону, тобто доступність закону, його передбачуваність та відповідність усім вимогам верховенства права. Стан сучасного українського законодавства та його змінюваність, а також перманентне реформування судової системи, унеможливлюють повноцінну реалізацію принципу судового захисту. Крім того, фактори, що заважають або утруднюють досягнення судового захисту прав та свобод громадянина, мають не тільки правову складову, а й політичну, соціально-економічну та навіть історичну. Рівень правової культури й ментальності суспільства прямо пов'язані з інститутами влади, тому наявний в нашій державі суд є продуктом того суспільства, в якому він існує. Чергова зміна судоустрою або процесуального законодавства не буде мати реального результату через те, що гарантування реалізації принципу судового захисту можливе з розвитком демократичних інститутів, зокрема інституту громадянського суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сакара Н.Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. / Н.Ю. Сакара . – Х., 2006. – 209 с.
2. Forer L.G. Money and Justice. – NewYork, 1984. – Р. 25.
3. Ковалчук Г.К. Стародавні пам'ятки правової культури України: [навч. посіб. до курсу «Основи держави і права України»] / Г.К. Ковалчук. – Рівне : РДПІ, 1996. – 107 с.
4. Макарчук В. С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн: [навчальний посібник]. – Вид. 4-те, доп. – К. : Атіка, 2004. – 616 с.
5. Грубарг М.Д. Основные элементы учения иудаизма о государстве и праве // Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 98.
6. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства: В 2 т.– СПб.: Альфа, 1996. – Т. 1. – 552 с.
7. Градовский А.Д. Собрание сочинений: В 9 т. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1899. – Т. 2. – 492 с.
8. Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса. – С. 95.
9. Шакарян М.С. Проблемы доступности и эффективности правосудия в судах общей юрисдикции // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве. – М., 2001.
10. Сакара Н.Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. / Н.Ю. Сакара . – Х., 2006. – 209 с.
11. Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: [монографія] // О.М. Овчаренко – Х.: Право, 2008. – 304 с.
12. Справа «Голдер проти Сполученого Королівства», рішення від 21 лютого 1975 р., (серія A № 18, п. 28-36).
13. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: [науково-методичний посібник для суддів] / Т.І. Фулей. – 2-ге вид. випр., допов. – К., 2015. – 208 с.
14. Постанова Пленуму Спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» / Вищий спеціалізований суд; Постанова від 01.03.2013 № 3.
15. Постанова Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» / Вищий господарський суд; Постанова від 24.10.2011 № 10.

16. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» / Вищий адміністративний суд; Постанова від 20.05.2013 № 8.
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова С.В. / Конституційний Суд; Рішення від 14.12.2011 № 19-рп/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11>.
18. Нечитайло О.М., Поляничко А.О., Судочинство у Верховному Суді України: з думкою про громадян? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2016/7/28/148677.htm>.
19. Рішення у справі «Беллет проти Франції» (Bellet v. France) від 4 грудня 1995 року, серія A, № 333-Б.
20. Рішення у справі «Dombo Beheer B.V. v. The Netherlands» від 27 жовтня 1993 р., заява № 14448/88.
21. Рішення у справі «Ankerl v. Switzerland» від 23 жовтня 1996 р., заява № 17748/91.
22. Рішення у справі «Надточій проти України» (Nadtochiy v. Ukraine) від 15 травня 2008 року, заява № 7460/03.