

УДК 342.92

Капля О. М.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
доцент кафедри управління безпекою право-
охоронної та антикорупційної діяльності
Міжрегіональної Академії управління
персоналом

ДОСТУПНІСТЬ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ЯК ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

В 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.

Постановка проблеми. Історія незалежної України показує вже дуже тривалий період пошуку створення ефективної моделі системи судової влади та фактично 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 наукових досліджень і публікацій. 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. Васьковський, А. Д. Градовський, В. М. Гордон, І. Я. Фойницький, Т. М. Яблочков.

Серед сучасних дослідників необхідно звернути увагу на моногра-

фію О. М. Овчаренко «Доступність правосуддя та гарантії його реалізації» яка присвячена загальнотеоретичному дослідженню сутності та змісту доступності правосуддя як принципу судової влади.

Проблемам доступності правосуддя у цивільному процесі присвячено дослідження Н. Ю. Сакара. Здійснивши аналіз генези та змісту доступності як стандарту правосуддя у цивільних справах дійшла висновку є «позитивним процесуальним правом в системі прав людини, що передбачає активні дії з боку держави щодо створення умов для його реалізації» [1, с. 26].

Постановка завдання. Дослідження юридичної літератури останніх часів дає можливість зробити попередній висновок що доступність правосуддя та доступність судового захисту розуміється вченими та практиками по різному в залежності від аспекту дослідження, а саме ролі судової влади у суспільстві, питань підвідомчості або судових витрат. Це може бути пов'язано з відсутністю чіткого законодавчого визначення поняття доступності правосуддя у систему принципів судочинства.

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. Держава зобов'язана надати кожній особі, яка звернулася до судової системи на «ефективний засіб юридичного захисту, навіть якщо таке по-

рушення 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].

Цілком природньо, що для реалізації проголошених прав держава повинна створити таку моделі судової системи та судочинства здатну забезпечити реалізацію конституційних гарантій та ефективний рівень захищеності людини зі сторони судової влади, що є також показником рівня формування громадського суспільства та правової держави.

Як вже зазначалося, при дослідженні цього питання науковці у своїх працях, щодо принципу доступності використовували терміни як то «правосуддя», «судова влада», «суд», «судовий захист» зокрема. У більшості 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 що предметом дослідження були окремі елементи доступності суду. Ключовим поняттям у цих дослідженнях була судова влада та побудова судової системи, яка здатна стати опорою правового порядку.

Питання побудови судової системи та судової влади поставали у різні часи як історії української дер-

жавності так й 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 осторонь 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 Всевишнього, для Бога. Згідно іудаїзму, «право й закон, аби бути справедливим, повинен мати божественне походження, в силу чого права і закон первинні, а держава і влади вторинні» [5, с. 98].

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

Щодо змісту доступності судового захисту то зверталась увага на такі складові як-то територіальне розміщення, дотримання форми судочинства, чітке розмежування підвідомчості 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 Є.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 задовольнити 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. Шакар'ян, 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, обґрунтоване 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 ефе-

ктивного судового захисту, що конкретизуються в необмеженій судовій юрисдикції, належних судових процедурах, розумних строках, а також безперешкодного звернення усякої заінтересованої особи до суду. Щодо елементів змісту цього поняття науковець їх поділяє на дві групи «раціональної» юрисдикції суду та «права бідності» [10].

О. М. Овчаренко характеризує елементи змісту доступності правосуддя, пропонує наступну класифікацію: 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 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 створення судів з урахування 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, розумність судових витрат, передбачення пільг та належне фінансування судової діяльності, що за-

безпечує можливість повного та незалежного правосуддя. Створення умов матеріально-технічного забезпечення судів, організації роботи апарата суду та кадрового добору суддівського складу об'єднанні у групу організаційно-правових елементів.

Неможна не зазначити, що при тлумаченні Європейським судом з прав людини Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод принци доступності судового захисту або правосуддя прямо не передбачений. Так ст. 6 Конвенції зосереджую увагу 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 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 про 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 «права на суду» 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 безперешкодну 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 є реалізація ефективного представлення своїх інтересів у суді; створення системи пільг сплати судового збору, а також сплати інших судових витрат; використання сучасних можливостей задля інформування усіх суб'єктів про можливість реалізації права на захист прав та інтересів.

Зроблені висновки мають загальнотеоретичний характер і важливий для дослідження реалізації принципу доступності судового захисту в адміністративному судочинстві. Реалізуючи завдання адміністративного судочинства, а саме «за-

хист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин» (ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України). Особливістю адміністративного судочинства є те, що предметом судового розгляду стає адміністративний спір – юридичною середою якого є управлінське середовище та передбачає юридичне нерівне становище сторін, учасників цього спору.

Кодекс адміністративного судочинства України хоча й не проголошує це як принцип адміністративного судочинства, але забезпечує реалізацію конституційного права захисту прав й 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 будується 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 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)» (ст 21 Закону). Що 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. Компетенція 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 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 прик-

ладами були справи про визнання недійсним рішень сільради та державного акта про право власності на землю, оскарження дій (бездіяльності) реєстратора. У відкрите протиостояння 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, а також забезпечення фактичного рівноправ'я 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 зрушенням, 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, орга-

нів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» та «створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя» (ст. 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 – задоволення заявлених вимог (матеріальна складова). Реалізація цього можлива при створенні «справедливого балансу» між сторонами, Європейський суд з прав людини вимагає надання розумної можливості представляти справу [20, 21] та з забезпеченням судом процесуальних гарантій [22].

Висновки. У якості висновку можна зазначити, що наведені теоретичні та практичні здобутки щодо реалізації права на судовий захист крізь призму принципів доступності правосуддя або принципу доступу до суду, надають можливість сформулювати позицію, що ці поняття мають дуже умовну відмінність, яка здебільше побудована на певних наукових традиційних поняттях. Так правовій науці дореволюційного періоду російського та українського права характерне дослідження принципу доступності саме правосуддя, як діяльність держави, в особі судової влади, щодо розгляду спорів стосовно прав та інтересів суб'єктів права у спеціально передбаченій процесуальній формі. Судовій практиці Європейського суду з прав людини харак-

терно 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 відповідати усім вимогам верховенства права. Стан сучасного українського законодавства та його змінюваність, а також перманентне реформування судової системи унеможливають повноцінну реалізацію принципу судового захисту. Крім того, фактори, що заважають або ускладнюють досягнення судового захисту прав та свобод громадянина маю не тільки правову складову, а й політичну, соціально-економічну та навіть з історією. 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.

Список використаних джерел

1. Сакара Н. Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – Х., 2006. – 209 с.
2. Forer L. G. Money and Justice. New York, 1984. P. 25.
3. Ковальчук Г. К. Стародавні пам'ятки правової культури України: навч. посіб. до курсу «Основи держави і права України» / Г. К. Ковальчук. – 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. N 5. С. 98
6. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства: В 2 т. – Т. 1. – СПб.: Альфа, 1996. – 552 с.
7. Градовский А. Д. Собрание сочинений: В 9 т. – Т. 2. – СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1899. – 492 с.
8. Васильковский 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 доступности правосудия у цивільних справах: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – 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 А № 18, п. 28-36).
13. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: Науково-методичний посібник для суддів. – 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// <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? // <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 А, № 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 р., заява № 7460/03.

O. Kaplia,

PhD in Law, senior researcher, associate professor of the Security Management of Law Enforcement and Anti-Corruption Activities of the Interregional Academy of the Staff Management

AVAILABILITY OF JUDICIAL PROTECTION AS A PRINCIPLE OF THE ADMINISTRATIVE TRIAL IN UKRAINE

The article describes the theoretical and practical achievements in the realization of the right to the judicial protection through the prism of the principle of access to justice or the principle of the court access. It provides the possibility to form the position that those concepts have the conventional difference, which is mostly based on certain scientific traditional notions. Thus, the Law science of the pre-revolutionary period of in Russia and Ukraine is characterized by the study of the principle of the accessibility of justice itself, as the state activity, in particular the judiciary functions, concerning the consideration of the disputes related to the rights and interests of the law subjects of in the specially prescribed procedural form. The jurisprudence of the European Court on Human Rights is characterized by the use of the term "right the court access ". In terms of the content those notions are very similar. They combine the procedural and material components of ensuring the fair trial of all cases.

The article has cleared up that the European Court on Human Rights reveals the content of the principle of the rule of law, which has a complex nature. The law quality is its integral part, that is the law availability, predictability and compliance with all the requirements of the rule of law. The state of the current legislation of Ukraine and its variability, as well as the consistent reforming of the judicial system, make it impossible to implement the principle of the judicial protection in full scale. In addition, the factors hindering or complicating the achievement of the judicial protection of the rights and freedoms of a citizen have the legal, political, social, economic and even historic background. The level of legal culture and the mentality of society are directly related to the institutions of the state power. Therefore, the court, which is available in our country, is just a product of the society, in which it exists. Another change in the judiciary system or procedural legislation will not have a real positive effect, because the guaranteed implementation of the judicial protection principle is possible only with the development of democratic institutions, in particular the civil society institute.

Key words: *principle of availability, administrative justice, compliance mechanisms, court fees, legal expenses, legal aid.*

Надійшла до редакції 02.11.2017