

13. Основы менеджмента : [учебник] / Д.Д. Вачугов, Т.Е. Берёзкина, Н.А. Кислякова и др. ; под ред. Д.Д. Вачугова. – М. : Высш. шк. 2003. – 376 с.
14. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/4495-17>.
15. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
16. Мельник О. Г Система управління митною діяльністю в Україні: сутність та структурна декомпозиція / О.Г. Мельник, О.В. Мукач, Х.В. Кабан // Вісник Національного університету «Львівська політехніка» : Менеджмент та підприємництво в Україні : етапи становлення і проблеми розвитку. – 2013. – № 776. – С. 39–47.
17. Стан реалізації міжнародних інфраструктурних проєктів за участі ДФС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/305410.html>.
18. Федотов О.П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика : дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.П. Федотов. – О., 2016. – 457 с.

УДК 342.92

КАПЛЯ О.М.

ДОСТУПНІСТЬ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ЯК ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

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, compliance mechanisms, court fees, legal expenses, legal aid.

Вступ. Історія незалежної України показує вже дуже тривалий період пошуку створення ефективної моделі системи судової влади, та 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 закордонного досвіду у сфері доступ-

© КАПЛЯ О.М. – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент кафедри управління безпекою правоохоронної та антикорупційної діяльності (Міжрегіональна академія управління персоналом)

ності захисту прав і свобод людини, результатом якої стане створення судової моделі, здатної ефективно реалізовувати конституційні принципи правосуддя.

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

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

Результати дослідження. Поняття «доступність судового захисту», «доступність правосуддя», «доступність суду», «справедливість» були предметом дослідження багатьох учених-правників, філософів, соціологів різних часів. Значний вклад у дослідження принципів правосуддя, зокрема й доступності правосуддя, внесено російськими вченими XIX ст., що набувало актуальності в період реформ і пореформені часи. Яскравими представниками того періоду були Є.В. Васильовський, А.Д. Градовський, В.М. Гордон, І.Я. Фойницький, Т.М. Яблочков.

Серед сучасних праць привертає увагу монографія О.М. Овчаренко «Доступність правосуддя та гарантії його реалізації», присвячена загальнотеоретичному дослідженню сутності та змісту доступності правосуддя як принципу судової влади.

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

Держава зобов'язана надати кожній особі, яка звернулася до судової системи, «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 сформулировала ідею, що право на судовий захист є правом вищого порядку через те, що «доступ усіх громадян до правосуддя не може бути зіставлений із правом на забезпечення працею, освітою, житлом, медичним обслуговуванням, якими б важливими вони не були. Справедливе правосуддя – основа нашої політичної системи» [2].

Цілком природно, що для реалізації проголошених прав держава повинна створити таку модель судової системи та судочинства, яка здатна забезпечити реалізацію конституційних гарантій і ефективний рівень захищеності людини з боку судової влади, що є також показником рівня формування громадського суспільства та правової держави.

Як вже зазначалося, під час дослідження цього питання науковці у своїх працях щодо принципу доступності вживали такі терміни: «правосуддя», «судова влада», «суд», «судовий захист». Більшість учених ці поняття трактували або як тотожні, або як такі, що доповнюють одне одного, що можна пояснити різними підходами до розуміння самих понять, а також тим, 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 і судової влади поставали як в різні часи української державності, так і в закордонних країнах, були предметом обговорення науковців різних галузей. Так, ще в «Руській правді» визначалася роль судових органів в українському процесі як органів, що «допомагають» сторонам вирішити спір через здійснення контролю за виконанням сторонами процесуальних правил і 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 в праві або правосудді, або відстрочки їх [4].

Також не залишалася осторонь і теологія. Вперше в 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 з іудаїзмом, «право й закон, аби бути справедливими, повинні мати божественне походження, тому права і закон первинні, а держава і влади вторинні» [5, с. 98]

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

Що стосується змісту доступності судового захисту, то зверталася увага на такі його складники: територіальне розміщення; дотримання форми судочинства; чітке розмежування підвідомчості справ; фінансовий бар'єр на шляху до судового захисту; використання досудових процедур; а також складники, які стосуються кадрового складу суду, матеріального забезпечення суддів як гарантії їхньої невідчужуваності та незалежності. Головною метою реалізації доступності судового захисту, на думку Є.В. Васильовського, є організація судочинства на засадах, за яких кожний громадянин, який потребує захисту свого права, мав би можливість швидко та легко отримати його, а суд без зайвих витрачання праці – задовольнити його вимоги. Але швидкість розгляду від подання позову до судового рішення не повинна впливати на його якість, оскільки такий судовий процес «не мав би для громадян жодної цінності» [8, с. 95].

Першу спробу систематизації елементів змісту доступності судового захисту здійснила М.С. Шакарян, запропонувавши визначення об'єктивних і суб'єктивних передумов доступності й ефективності правосуддя, а також судоорганізаційні (інституційні) та судочинські аспекти доступності правосуддя, умовами реалізації яких зазначила: гарантоване право на звернення до суду чітко встановленим порядком, наближеність суду до населення, розумні судові витрати, розумні строки розгляду справ, обґрунтоване навантаження суддів, простоту і ясність процедури розгляду справи, гарантування правової допомоги [9, с. 61–62].

У вітчизняній правовій науці були здійснені подальші кроки в 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 й ефективного судового захисту, що конкретизуються в необмеженій судовій юрисдикції, належних судових процедурах, розумних строках, а також безперешкодного звернення всякої заінтересованої особи до суду». Науковець розподіляє елементи змісту згаданого поняття на дві групи: «раціональної» юрисдикції суду та «права бідності» [10].

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

Цікавою є позиція В.М. Сидренка, який пропонує поділ елементів змісту принципу доступності правосуддя на три групи: правові, економічні й 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 в суді, можливість оскарження рішення, реальне виконання судового рішення). До другої, економічної, – розумність судових витрат, передбачення пільг і 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 в групу організаційно-правових елементів.

Неможна не зазначити, що під час тлумачення Європейським судом з прав людини Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод принципи доступності судового захисту або правосуддя прямо не передбачені. Так, ст. 6 Конвенції зазначає, що кожна людина має «право на справедливий і публічний розгляд її справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом <...>», а ст. 13 визначає «право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі». Однак зміст цих статей і фундаментальні висновки Європейського суду з прав людини встановлюють право кожного вимагати судовий захист, що дозволяє розглядати принцип доступності судового захисту як один зі складників принципів процесуального права. Підтвердженням цьому є рішення Європейського суду та, зокрема, позиція, згідно з якою вперше право на доступ до суду розглядалося як елемент права на суд у справі «Голдер проти Сполученого Королівства» (1975 р.) [12].

Хоча ст. 6 Конвенції розглядає право на справедливий суд у контексті захисту цивільних прав і 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 в судах іншої юрисдикції (адміністративної або господарської) [13, с. 50].

Посилаючись на багату практику Європейського суду щодо тлумачення поняття «права на суду», можна визначити його складники. По-перше, це право на розгляд спору незалежним і 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 і доступ до судового захисту. По-друге, організація судочинства з урахуванням таких вимог: чіткого визначення підвідомчості та підсудності спору; розроблення оптимального порядку звернення та відкриття провадження по справі; забезпечення доступності юридичних послуг для громадян, а за необхідності отримання безоплатної правової допомоги, метою є реалізація ефективного представлення своїх інтересів у суді; створення системи пільг уплати судового збору, а також уплати інших судових витрат; використання сучасних можливостей для інформування всіх суб'єктів про наявність умов для реалізації права на захист прав та інтересів.

Зроблені висновки мають загальнотеоретичний характер і важливі для дослідження реалізації принципу доступності судового захисту в адміністративному судочинстві, реалізуючи 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). Особливістю адміністративного судочинства є те, що предметом судового розгляду стає адміністративний спір – юридичним середовищем якого є управлінське, що передбачає юридично 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. Так, у ст. 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 створює єдину систему та будується за принципами територіальності, спеціалізації й інстанційності, та має в структурі, так би мовити, підсистему спеціалізованих адміністративних судів, яка, своєю чергою, складається з місцевих (окружних) судів, апеляційних адміністративних судів, Вищого адміністративного суду України. Сьогодні, з ухваленням 2016 р. в межах правової реформи нового Закону «Про судоустрій і статус суддів», ми на шляху зміни побудови судової системи. Так, ліквідуються Вищі спеціалізовані суди, зокрема й Вищий адміністративний суд, створюється Верховний Суд України як єдиний суд касаційної інстанції. А головне, 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 згаданого Закону). Зазначене може вплинути на доступність судового захисту для громадян, зокрема й для осіб з обмеженими можливостями.

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

Але навіть за наявності тлумачень і додаткових роз'яснень виникають проблеми з визначенням компетенції суду. Яскравими прикладами були справи про визнання недійсними 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 юридичну, так і фактичну. У рішенні «Беллет проти Франції» зазначалося: щоб право на «доступ до суду було ефективним, особа повинна мати чітку фактичну можливість оскаржити діяння, що становить втручання в її права» [19].

Надання кваліфікованої юридичної допомоги як складова частина принципу доступності судового захисту виконує декілька функцій, а саме: надання можливості реалізувати право на звернення до суду; забезпечення фактичного рівноправ'я сторін у змагальному процесі. У цьому напрямі в Україні є позитивні зрушення, які не тільки мають 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 ухвалення 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» (ст. ст. 7, 13 Закону).

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

Висновки. Отже, можна зазначити, що наведені теоретичні та практичні здобутки щодо реалізації права на судовий захист крізь призму принципу доступності правосуддя, або принципу доступу до суду, дозволяють стверджувати, що такі поняття мають дуже умовну відмінність, яка здебільшого побудована на певних наукових традиційних поняттях. Так, для правової науки дореволюційного періоду російського й українського права характерне дослідження принципу доступності саме правосуддя як діяльності держави в особі судової влади щодо розгляду спорів стосовно прав та інтересів суб'єктів права в спеціально передбаченій процесуальній формі. Судовій практиці Європейського суду з прав людини властиве вживання терміна «право доступу до суду». За змістом ці поняття дуже схожі та поєднують процесуальні й матеріальні складники забезпечення справедливого розгляду справи судом.

Європейський суд з прав людини, розкриваючи зміст принципу верховенства права, що має комплексний характер, зазначає, що складником є якість закону, тобто доступність закону, його передбачуваність і відповідність усім вимогам верховенства права. Стан сучасного українського законодавства і його змінюваність, перманентне реформування судової системи унеможливають повноцінну реалізацію принципу судового захисту. Крім того, чинники, що заважають або ускладнюють досягнення судового захисту прав і свобод громадянина, мають не тільки правовий складник, а й політичний, соціально-економічний і навіть пов'язаний з історією. Рівень правової культури й ментальності суспільства прямо пов'язані з інститутами влади, тому наявний у 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 й інституту громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Сакара Н.Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право, цивільний процес, сімейне право та міжнародне приватне право» / Н.Ю. Сакара. – Х., 2006. – 209 с.
2. Forer L.G. Money and Justice / L.G. Forer. – 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 : РДП, 1996. – 107 с.
4. Макарчук В.С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн : [навчальний посібник] / В.С. Макарчук. – Вид. 4-те, доп. – К. : Атіка, 2004. – 616 с.
5. Грубарг М.Д. Основные элементы учения иудаизма о государстве и праве / М.Д. Грубарг // Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 98.
6. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства : в 2-х т. / И.Я. Фойницкий. – Т. 1. – СПб. : Альфа, 1996. – 552 с.

7. Градовский А.Д. Собрание сочинений : в 9-ти т. / А.Д. Градовский. – Т. 2. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1899. – 492 с.
8. Васьюковский Е.В. Учебник гражданского процесса / Е.В. Васьюковский. – М., 1917. – С. 95.
9. Шакарян М.С. Проблемы доступности и эффективности правосудия в судах общей юрисдикции / М.С. Шакарян // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве. – М., 2001.
10. Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : [монографія] / О.М. Овчаренко. – Х. : Право, 2008. – 304 с.
11. Справа «Голдер проти Сполученого Королівства», рішення від 21 лютого 1975 р. – Серія А № 18. – П. 28–36.
12. 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.
13. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ і кримінальних справ : постанова Пленуму Спеціалізованого суду України з розгляду цивільних № 3 від 1 березня 2013 р. // Вищий спеціалізований суд.
14. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам : постанова Пленуму Вищого господарського суду України № 10 від 24 жовтня 2011 р. // Вищий господарський суд.
15. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 8 від 20 травня 2013 р. // Вищий адміністративний суд.
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова С.В. від 14 грудня 2011 р. № 19-рп/2011 // Конституційний Суд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11>.
17. Нечитайло О.М., Полянничко А.О. Судочинство у Верховному Суді України : з думкою про громадян? / О.М. Нечитайло, А.О. Полянничко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2016/7/28/148677.htm>.
18. Рішення у справі «Беллет проти Франції» (Bellet v. France) від 4 грудня 1995 р. – Серія А. – № 333-Б.
19. Рішення у справі Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands від 27 жовтня 1993 р., заява № 14448/88.
20. Рішення у справі Ankerl v. Switzerland від 23 жовтня 1996 р., заява № 17748/91.
21. Рішення у справі «Надточій проти України» (Nadtochiy v. Ukraine) від 15 травня 2008 р., заява № 7460/03.