

Савранчук Л. Л.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОСТІ ПРАВОСУДДЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

PROBLEMS OF PROVISION OF ACCESSIBILITY TO JUSTICE IN ADMINISTRATIVE JUSTICE

У статті досліджено поняття та сутність доступу до правосуддя, проаналізовано особливості доступу до адміністративного суду. Виокремлено та проаналізовано окремі проблеми забезпечення адміністративними судами доступності до правосуддя під час розв'язання публічно-правових спорів. Запропоновано власне бачення щодо вирішення та усунення проблем доступності до правосуддя в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: доступність до правосуддя, верховенство права, адміністративне судочинство, судовий збір, правова допомога.

В статье исследованы понятие и сущность доступа к правосудию, проанализированы особенности доступа в административный суд. Выделены и проанализированы отдельные проблемы обеспечения административными судами доступности правосудия при решении публично-правовых споров. Предложено собственное видение решения и устранения проблем доступности правосудия в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: доступность к правосудию, верховенство права, административное судопроизводство, судебный сбор, правовая помощь.

The article explores the concept and essence of access to justice, analyzes the peculiarities of access to the administrative court. Separate problems of providing administrative courts with access to justice during the settlement of public-law disputes are identified and analyzed. The author proposes his own vision for solving and eliminating the problems of access to justice in administrative legal proceedings.

Key words: access to justice, rule of law, administrative justice, court fee, legal aid.

Постановка проблеми. Історія судової системи в Україні показує тривалий період пошуку створення оптимальної моделі судової системи, що з часом призвело до втрати довіри громадян до органів правосуддя. Тому проблема забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві сьогодні є надзвичайно актуальною та пов'язана зі створенням оптимальної моделі адміністративного правосуддя, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів, забезпечує кожній людині право на справедливий суд і повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України.

Серед важливих проблем становлення судової влади та здійснення належного правосуддя в Україні одне з насущних питань сьогодні є проблема доступу до правосуддя, адже розв'язання саме цієї проблеми визначить Україну як правову державу щодо ефективності реалізації конституційного права на належний судовий захист прав і свобод людини в Україні.

Питання принципів адміністративного судочинства, зокрема доступність судового захисту, доступність правосуддя та справедливості як одні з важливих умов продуктивного функціонування судової системи в Україні, були предметом дослідження багатьох учених. Проблема доступу до правосуддя була предметом дисертацій таких учених як О.М. Овчаренко, Н.Ю. Сакара, О.А. Уварова, а доступність правосуддя в адміністративних судах висвітлювались у наукових статтях таких авторів,

як Н.В. Гришин, М.І. Смоктович, А.В. Руденко, К.В. Ткач та інші науковці.

Метою статті, враховуючи здобутки досліджень учених різних часів, є охарактеризувати зміст доступності судового захисту та визначити проблеми доступу до адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 3 ст. 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. [1] судова система забезпечує доступність правосуддя для кожної особи відповідно до Конституції України та в порядку, встановленому законами України. Ця норма спрямована на реалізацію в Україні загальноєвропейських міжнародних норм, оскільки відповідає положенням Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (п. «а» ч. 3 ст. 2) [2] та Європейської конвенції про захист прав людини (ст. 6) [3], відповідно до яких держава зобов'язана надати кожній особі, яка звернулася до судової системи, «ефективний засіб юридичного захисту».

На думку В.С. Стефанюка, судовий контроль над адміністративними діями має бути доступним як фізичним, так і юридичним особам. При цьому судам адміністративної юстиції, які виступають захисниками громадян від свавілля держави, має бути забезпечена якнайбільша незалежність і неупередженість [4, с. 4].

Доступність передбачає наявність двох аспектів. По-перше, модель судового адміністративного процесу в аспекті її пізнання повинна бути зрозумілою

та доступною. По-друге, це забезпечення можливості реальних дій у межах судового адміністративного процесу (відкритість діяльності судових органів) [5, с. 167].

І.С. Марочкін визначає доступність правосуддя як нормативно закріплену та реально забезпечену можливість безперешкодного звернення до суду за захистом своїх прав [6, с. 32]. Серед основних елементів доступності він виділяє такі:

1. Організаційно-правові:

а) *судоустрій* – територіальне наближення судів до населення; створення умов, що сприятимуть зайняттю суддівських посад висококваліфікованими спеціалістами; належне матеріальне забезпечення судів; раціональна організація роботи апарату суду тощо;

б) *судочинний* – порядок порушення справ у суді; порядок розгляду справ, що забезпечує безперешкодну можливість використовувати процесуальні права; розумні строки судового розгляду; можливість оскарження судових рішень та їх реальне виконання тощо.

2. *Матеріальні* – розумність судових витрат, часткове чи повне звільнення від їх сплати; фінансування судової діяльності, що забезпечує можливість незалежного правосуддя; надання кваліфікованої юридичної допомоги на пільгових умовах вразливим верствам населення [6, с. 33].

Серед проблем, з якими стикається правосуддя, Г. Жилін виділяє такий фактор, що негативно впливає на його доступність, – те, що з кожним роком надходження справ у суди збільшується, зростає їхня складність. Причому це відбувається на тлі масової свідомості, в якій переважають негативні оцінки можливості судового захисту, а саме звернення до суду не схвалюється. У такій ситуації зміцнення авторитету суду, підвищення ефективності його роботи може спричинити лише ще більше навантаження на суди [7]. Іншою причиною, через яку істотно знижується доступність судового захисту, є та обставина, що надмірне навантаження судів негативно впливає на строки розгляду справ та якість судочинства, оскільки відбувається невиправдане спрощення та недотримання процедури. Численні скарги на порушення прав людини часто вчасно не розглядаються у зв'язку з перевантаженістю судів різних інстанцій і, особливо, судів на місцях [8].

Отже, велика кількість звернень громадян щодо порушення їхніх прав свідчить, з одного боку, про їхню соціальну активність, а з іншого – висвітлює негативні явища в суспільстві, недоліки в роботі владних структур [9, с. 141].

На думку А.К. Соловйової, доступність правосуддя в судах загальної юрисдикції ускладнена через дорожнечу, повільність і формалізм процесу [10, с. 67].

Тож дослідження поняття, особливостей і проблем доступності до правосуддя містить багато аспектів, з якими сьогодні зіткнулися адміністративні суди на практиці, що полягає у відкритті проваджень в адміністративних справах і розв'язанні спорів.

Отже, підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що головними перешкодами доступності адміністративного судочинства можуть стати такі, як велика завантаженість суддів адміністративних судів, віддаленість адміністративних судів від населення, формалізм і дорожнеча.

З іншого боку, забезпеченню доступності адміністративного судочинства, на думку вчених-адміністративістів, слугує таке:

1) право на звернення до суду для відкриття провадження в адміністративній справі та порядок реалізації цього права;

2) територіальне розташування адміністративних судів;

3) відсутність матеріальних перешкод (судові витрати, надання правової допомоги та платних послуг);

4) встановлення такого порядку судового розгляду адміністративної справи, що забезпечує можливість безпосереднього здійснення особами, які беруть участь у справі, процесуальних прав у всіх інстанціях (особиста участь, мова, перекладач) [5, с. 175].

Необхідним чинником забезпечення доступності судочинства є реалізація в процесуальному законодавстві конституційних положень, відповідно до яких права і свободи людини та громадянина захищаються судом. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України «кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист» [11].

Практика Європейського суду з прав людини виробила мінімальні стандарти доступу до правосуддя. Відповідно до них будь-яка вимога, що стосується громадянських прав та обов'язків, може бути пред'явлена до суду; якщо особа не має коштів на оплату послуг представника, держава зобов'язана надати їй безкоштовну юридичну допомогу; розгляд справи має бути здійснений судом у розумний строк. Наявність і втілення цих міжнародних стандартів є однією з ознак кожної правової держави [12, с. 127].

Елементом доступності правосуддя у разі звернення з адміністративним позовом є альтернатива у виборі способу подання позовної заяви до суду (особисто, поштою, представником). Важливою ознакою ефективного правового захисту є прийнятні передумови доступу для прийняття (допустимості) заяв, які не повинні занадто ускладнювати шлях правового захисту [4, с. 5]. Тобто повинні бути встановлені прийнятні строки для подання адміністративного позову та не повинно бути встановлено занадто високих вимог до форми адміністративного позову. За загальним правилом, строк звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод і законних інтересів особи встановлений шестимісячний, що обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатись про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (ч. 2 ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України) [11].

Альтернатива позивача у виборі адміністративного суду теж відіграє позитивну роль у реалізації доступності адміністративного судочинства. Наприклад, справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача. Позивач сам здійснює вибір суду, який йому більш підходить (з урахуванням територіальної наближеності, довіри до суддів окремих судів тощо). У разі невизначеності предметної чи територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача [5, с. 177].

Отож, на нашу думку, для уникнення плутанини з визначенням предметної підсудності адміністративних справ вважаємо доцільним, враховуючи міжнародний досвід, запропонувати створити самостійну систему адміністративних судів. Це дасть змогу замінити змішану систему адміністративної юрисдикції, де справи першої інстанції розглядаються місцевими загальними судами та спеціалізованими (окружними) адміністративними судами, на чітку окремо визначену систему адміністративних судів [12, с. 124].

Також зазначимо важливий складник доступності судочинства, який забезпечується, насамперед, завдяки *реалізації принципу територіальності* в побудові системи адміністративних судів, за яким суди наближені до населення. Конституція України закріпила, що система судів загальної юрисдикції будується за принципом територіальності, тобто вона пристосована до адміністративно-територіального устрою України [15]. Така побудова спрямована, перш за все, на забезпечення наближення судів до населення. Водночас в адміністративному судочинстві реалізація принципу територіальності повинна мати свої особливості, оскільки територія, яку обслуговуватиме той чи інший адміністративний суд, не повинна збігатися з адміністративно-територіальним устроєм країни, що, однак, не повинно спричинити труднощів для громадян у разі звернення за захистом своїх прав і свобод [5, с. 178].

Система адміністративних судів побудована так, щоб вона була максимально наближена до позивачів, але водночас захищена від можливих посягань органів публічного адміністрування, їхніх посадових осіб вплинути на хід розгляду справи в суді та ухвалення рішення по справі. Відповідно до ч. 3 ст. 17 Закону України «Про судову систему» від 2 червня 2016 р. систему судоустрою становлять місцеві, апеляційні суди та Верховний Суд [1].

Закон зазначає, що місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, які утворюються в округах, а апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є апеляційні адміністративні суди, які утворюються у відповідних апеляційних округах, а також до складу Верховного Суду входить Касаційний адміністративний суд щодо розгляду адміністративних справ [1].

На наш погляд, побудована в Україні система адміністративних судів не є досконалою. Під час її побудови недосконало розмістили адміністративні суди, оскільки сьогодні в кожній області функціонує лише один окружний адміністративний суд, що, у свою чергу, обмежує в доступі до правосуддя громадян України через свою віддаленість. Тому, зважаючи на викладене вище, необхідно реформувати систему адміністративних судів і більше територіально наблизити апеляційні адміністративні суди.

Про доступність адміністративного судочинства свідчить також те, що суд, враховуючи майновий стан сторони, може своєю ухвалою зменшити розмір належних до оплати судових витрат чи звільнити від їх оплати повністю або частково, чи відстрочити або розстрочити сплату судових витрат на визначений строк (ч. 1 ст. 133 Кодексу адміністративного судочинства України) [11]. Також, на нашу думку, необхідно врахувати не лише стан сторін, але й стан третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, оскільки ці особи вступають у справу шляхом подання адміністративного позову і на них поширюється вимога щодо сплати судового збору. Також сьогодні досить *висока ставка судового збору*, який визначається Законом України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 р. [14]. Ставка судового збору за подання до адміністративного суду адміністративного позову майнового характеру – 1 % ціни позову, але не менше 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (тобто 1669,2 грн.) та не більше 5 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (тобто 20 865 грн.), а немайнового характеру – 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (тобто 1669,2 грн.).

Ще однією проблемою забезпечення доступності адміністративного судочинства є *отримання якісної первинної та вторинної правової допомоги мало захищеним верствам населення*. Наприклад, відповідно до ст. 59 Конституції України, де зазначено, що кожен має право на професійну правничу допомогу [15]. Проте складання процесуальних документів є вторинною правовою допомогою і надається лише вразливим категоріям осіб.

Зазначимо позитивні положення норми ст. 8 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 р., відповідно до якої право на безоплатну первинну правову допомогу згідно з Конституцією України та цим Законом мають усі особи, які перебувають під юрисдикцією України [16].

При цьому треба врахувати, що безоплатна первинна правова допомога передбачає такі види правових послуг:

- 1) надання правової інформації;
- 2) надання консультацій і роз'яснень із правових питань;
- 3) складання заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру);
- 4) надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації [16].

Досить важливими є норми Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 р. [16], проте сьогодні не надається вторинна правова допомога, а юридичні послуги дорого вартісні? та досить частими є випадки надання неякісної правової допомоги. Тому у зв'язку з вищезазначеними обставинами особа, яка потребує захисту прав, свобод та інтересів щодо вирішення публічно-правового спору, фактично може втратити право на судовий захист у зв'язку зі спливом строків звернення до суду, якщо така особа згаяла час на підготовку процесуальних документів самостійно, а не скористалася допомогою спеціалізованими суб'єктами.

Отже, на нашу думку, найкращим порятунком для осіб, які потребують кваліфікованої юридичної допомоги для захисту своїх прав та інтересів, є безпосереднє звернення до юридичних клінік, які діють при вищих навчальних закладах, і громадських організацій, що спроможні надати якісну правову допомогу.

Проблема недотримання строків розгляду адміністративних справ і несвочасне виготовлення тексту судових рішень теж, у свою чергу, потребує невідкладного вирішення для забезпечення доступності адміністративного судочинства. Наприклад, судові засідання досить часто переносяться як із поважних причин, так і допускаються порушення строків розгляду справи внаслідок безпідставного затягування процесу шляхом задоволення клопотань про призначення експертиз, висновки яких суттєво не впливають на результати вирішення публічно-правового спору. Судом безпідставно неодноразово задовольняються клопотання сторін про відкладення розгляду справи для надання їм можливості подати докази та інше. Мають місце факти без-

підставного перенесення судових засідань [17, с. 387]. Суттєво впливає на дотримання строків розгляду адміністративних справ також завантаженість суддів.

Висновки. Отже, для вдосконалення роботи адміністративних судів і забезпечення доступності адміністративного судочинства необхідно внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України щодо збільшення строків оскарження ухвал і постанов суду, а також усунення можливостей зловживання учасниками процесу своїми процесуальними правами. А для запобігання перевищеного навантаження на суддів доцільно збільшити штат адміністративних судів.

На підставі проведеного дослідження можна виділити основні проблеми забезпечення доступу до адміністративного судочинства:

- недосконала предметна та територіальна підсудність адміністративних судів;
- висока ставка судового збору;
- надання якісної первинної та вторинної правової допомоги;
- дотримання строків в адміністративному судочинстві.

Отже, подолання вказаних проблем і внесення відповідних змін до чинного законодавства підвищать рівень доступності фізичних та юридичних осіб до судового захисту. Забезпечення осіб якісним і результативним вирішенням питання щодо захисту прав і свобод у вирішенні публічно-правового спору одночасно підвищить рівень законності та відповідальності органів публічної адміністрації за свою діяльність та, у свою чергу, поверне втрачену довіру населення України до судової системи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. ООН; Пакт, Міжнародний договір від 16 грудня 1966 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
3. Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції № 475/97-ВР. *Офіційний вісник України* від 16 квітня 1998 р. № 13. С. 270.
4. Стефанюк В.С. Проблеми вдосконалення адміністративного права та перспективи розвитку адміністративної юстиції в Україні. *Право України*. 2003. № 1. С. 3–6.
5. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. *Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого*. Харків, 2006. 209 с.
6. Марочкін І.Є. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації. *Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи*. К.; Х., 2002. С. 31–34.
7. Жилин Г.А. Защита прав человека в гражданском судопроизводстве. *Рос. юстиция*. 1998. № 1. С. 5–7.
8. Горшкова С.А. Европейская защита прав человека и реформирование российской судебной правовой системы. *Журн. рос. права*. 2002. № 7. С. 99–112.
9. Тараненко С.М. Механізм захисту громадянами прав і свобод під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Право України*. 1998. № 11. С. 141–143.
10. Соловьева А.К. Перспективы развития административной юстиции: Организационный и формальный подход. *Правоведение*. 1999. № 1. С. 66–72.
11. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
12. Руденко А.В. Реалізація принципу доступності в адміністративному судочинстві. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия: «Юридические науки»*. 2008. Т. 21 (60). № 2. С. 125–129.
13. Сердюк В.В. До питань створення адміністративних судів в Україні. *Вісник Верховного Суду України*. 2001. № 2. С. 43–44.
14. Про судовий збір: Закон України від 2 липня 2011 р. № 3674-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 59. С. 110.
15. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
16. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 р. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.
17. Підвальна М.З. Проблеми забезпечення доступу до адміністративного суду. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3(47). С. 380–395.