

УДК 347.998.85 (477)

ДОСТУПНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЯК КРИТЕРІЙ ЕФЕКТИВНОСТІ ЙОГО ДІЯЛЬНОСТІ

Соловійов І. М.,

здобувач кафедри організації судових
та правоохоронних органів
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

Анотація: У статті розглядаються проблемні питання ефективності діяльності адміністративних судів. Розкривається змістовне наповнення одного з критеріїв – доступність адміністративного суду. Проаналізована наукова література щодо різних аспектів доступності суду. На підставі чинного законодавства проведена характеристика складових частин доступності адміністративного суду. Особливу увагу приділено економічній складовій доступності адміністративного суду.

Ключові слова: суд, адміністративний суд, ефективність, діяльність адміністративного суду, критерій ефективності, доступність адміністративного суду, правосуддя, справи адміністративної юрисдикції.

Анотация: В статье рассматриваются проблемные вопросы эффективности деятельности административных судов. Раскрывается содержательное наполнение одного из критериев – доступность административного суда. Проанализирована научная литература по различным аспектам доступности суда. На основании действующего законодательства проведена характеристика составных частей доступности административного суда. Отдельное внимание уделено экономической составляющей доступности административного суда.

Ключевые слова: суд, административный суд, эффективность, деятельность административного суда, критерии эффективности, доступность административного суда, правосудие, дела административной юрисдикции.

Annotation: The article deals with the problematic issues of the effectiveness of the administrative courts. It reveals the substance of one of the criteria – of the administrative court. The scientific literature is analyzed on various aspects of the accessibility of the administrative court. Based on current legislation carried characterization parts of accessibility of the administrative court. Separate attention is devoted to the economic component of the accessibility of the administrative court.

Key words: court, administrative court, efficiency, activity of the administrative court, criteria of the effectiveness, accessibility of the administrative court, justice, cases of administrative jurisdiction.

На сьогодні судова система України перебуває у стані реформування, пошуку оптимальних шляхів удосконалення та покращення функціонування. Питання належної та ефективної діяльності органів судової влади взагалі, та адміністративних судів зокрема, мають не лише теоретичне, але й практичне значення, адже слугують подальшому реформуванню й удосконаленню діяльності всієї судової системи. Саме за допомогою оцінки ефективності діяльності адміністративних судів на підставі певних критеріїв можна виявити та усунути недоліки у роботі, поширити передові методи праці та прогресивного досвіду роботи. Тому особливої актуальності, як з теоретичної, так і практичної точки зору, набувають питання прикладного характеру, пов'язані з визначенням критеріїв ефективності діяльності адміністративних судів і розкриттям їх змістовного наповнення, та спрямовані на вироблення стандартів їх функціонування. Адміністративний суд посідає головне місце в юридичному механізмі правового захисту, адже основним його завданням згідно Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [1]. Виходячи із завдань, поставленими перед адміністративним судом, одним із критеріїв ефективності їх діяльності слід визнати доступність адміністративного суду. Визначення та змістовне

наповнення такого критерію дає уявлення про те, яким має бути досконалий адміністративний суд, тобто суд, в діяльності якого в повній мірі реалізовані базові правові цінності демократичного суспільства – верховенство права, незалежність суду, право на справедливий суд, тощо.

Окремі питання доступності до правосуддя у своїх роботах досліджували науковці: М.А. Гурвич, В.Г. Гусев, О.В. Иванов, І.С. Марочкін, Л.М. Москвич, О.М. Овчаренко, Н.Ю. Сакара, В.М. Семенов, Н.В. Сібілова, В.С. Стефанюк, О.І. Ходаковський та інші. Але питання доступності адміністративного суду як критерію оцінки ефективності їх діяльності залишилися поза увагою вчених.

Мета статті полягає в аналізі нормативно-правових актів та наукової літератури щодо визначення ефективності діяльності адміністративних судів. Відповідно до означеної мети досліджується змістовне наповнення одного з критеріїв ефективності – доступність адміністративного суду.

Взагалі проблема доступності суду впливає з права на справедливий судовий розгляд. За приписами ст. 8 Конституції України звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [2]. Крім того, згідно з ч. 3 ст. 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон) визначено, що судова система забезпечує доступність правосуддя для кожної особи відповідно до Конституції та в порядку, встановленому законами України [3]. Тобто цією нормою на суди покладено тягар відповідальності за забезпечення в Україні реалізації конституційного

права на належний судовий захист.

В науковій літературі проблеми доступності суду розглядалася в різних аспектах, як з точки зору судоустрою та спрощення й уніфікації судової системи, так і в аспекті розв'язання проблем судочинства, зокрема надання правової допомоги [4, с. 13]. В літературі склалося декілька підходів до розуміння сутності цього критерію [5, с. 10; 6, с. 16; 4, с. 13]. І.С. Марочкін визначає доступність правосуддя як нормативно закріплену та реально забезпечену можливість безперешкодного звернення до суду за захистом своїх прав. Серед основних елементів доступності він виділяє: 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; 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 [7, с. 31-34]. Ми також приєднуємося до широкого трактування поняття доступності суду, що не зводиться виключно до наявності системи відповідних органів держави, які уповноважені розглядати та вирішувати спори про право [8, с. 408]. В будь-якому разі, доступність адміністративного суду розглядаємо як критерій оцінки ефективності його діяльності, що охоплює стандарти реального забезпечення можливості фізичним і юридичним особам безперешкодно звертатись до адміністративного суду за захистом своїх прав та інтересів.

Щодо безпосереднього наповнення критерію доступності правосуддя в адміністративних справах, то слід навести такі міркування. Відповідно до ч. 2 ст. 2 КАСУ до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Вичерпний перелік публічно-правових справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів, визначено в ч. 3 ст. 17 КАСУ, а саме справи: що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; які належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; про накладення адміністративних стягнень; щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції. Отже, КАСУ регламентує порядок розгляду не всіх публічно-правових спорів, а лише тих, які виникають у результаті здійснення суб'єктом владних повноважень управлінських функцій і розгляд яких безпосередньо не віднесено до підсудності інших

судів. Крім того, до змісту критерію доступності адміністративного суду, слід віднести законодавче закріплення заборони відмови у прийнятті позовної заяви (ст.ст. 109, 157 КАСУ). Перелік таких підстав є вичерпним, і у разі відповідності позовної заяви формі та змісту суддя зобов'язаний відкрити провадження у справі та розв'язати конфлікт.

Також доступність адміністративного суду пов'язується з територіальною наближеністю до суб'єктів звернення. Саме для забезпечення доступності адміністративного судочинства були створені адміністративні окружні суди та наділені місцеві загальні суди повноваженнями з розгляду адміністративних справ. Безсумнівно, фізичній чи юридичній особі зручніше звернутись до суду, ближче розташованому територіально. Позитивну роль у реалізації доступності адміністративного судочинства відіграє норма КАСУ про альтернативу у виборі адміністративного суду позивачем. Право вибору адміністративного суду є додатковою гарантією при захисті особою порушених прав.

Цілком доречним вважаємо, що при утворенні адміністративних судів необхідно враховувати транспортні комунікації, зв'язок з населеними пунктами, з житловими кварталами, можливість зручного, вільного й легкого доступу заінтересованих осіб і просто бажаючих бути присутніми на судовому засіданні у приміщенні суду [9, с. 98–99]. В даному разі мова йде не лише про зручний доступ до приміщення суду, але й про зручне перебування в ньому (просторі приміщення зі сприятливою температурою, достатня кількість стільців, столів і т.д.). Дуже часто громадяни нарікають на незручне розташування адміністративних судів, на труднощі при користуванні громадським транспортом, при паркуванні особистого автомобіля, при доступі до приміщення суду людей з обмеженими можливостями тощо.

Економічним складником критерію доступності суду є розумність судових витрат. Окремі автори вважають, що проблемі нерівності фінансових можливостей сторін в ідеалі можна вирішити шляхом введення безоплатного правосуддя, проте з точки зору практичної реалізації, принаймні на найближчу перспективу, це є нереальним [10, с. 38]. Дійсно, усунення фінансової перешкоди при зверненні до суду та забезпечення доступності правосуддя не має здійснюватися за рахунок скасування сплати судових витрат, враховуючи сутність і призначення вказаного інституту [11, с. 200]. У Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи «Про шляхи полегшення доступу до правосуддя» зазначено, що судочинство не повинно бути недоступним через те, що сторона не в змозі сплатити державі грошової суми, розмір якої є нерозумним стосовно справи, що розглядається. Якщо ж судові витрати є явною перешкодою для доступу до правосуддя, їх слід по можливості зменшити або ж анулювати [12]. Одним із шляхів вирішення цього питання, можна запропонувати закріплення законодавчо, хоча б при вирішенні справи касаційною інстанцією, остання зобов'язана прийняти рішення щодо «справедливої сатисфакції» із сторони, яка не підтвердила законність своїх вимог або заперечень.

На сьогодні розмір судового збору, порядок його

сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються Законом України «Про судовий збір» [13]. До прийняття зазначеного закону державне мито для звернення до адміністративного суду становило 3,40 грн. Це створювало ситуацію, коли певні особи зловживали своїм правом на звернення до суду, звертаючись до нього, навіть не маючи для цього достатніх підстав. Аналогічно, таким способом особа могла отримати кваліфіковану юридичну консультацію за невеликий кошт. На сьогодні згідно з Законом України «Про судовий збір» ставка судового збору становить 0,06 розміру мінімальної заробітної плати за адміністративний позов немайнового характеру (з 01.01.2015 р. 73,80 грн. [14]) та 2 відсоток майнових вимог, але не менше 1,5 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 4 розмірів мінімальної заробітної плати за адміністративний позов майнового характеру. Але в окремих випадках, навіть такий невеликий розмір судового збору для окремих верств населення стає перешкодою для звернення до адміністративного суду. Саме для покращення доступності правосуддя Законом України «Про судовий збір» встановлюється перелік осіб, які звільнені від сплати судового збору та позовних заяв, за подання яких не сплачується судовий збір. Крім того, згідно зі ст. 88 КАСУ 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. Для вирішення майнового становища особи для визнання за особою пільг на сплату судового збору під час звернення до адміністративного суду можливо запропонувати тісну співпрацю органів фіскальної служби з адміністративними судами. Так, після того, як суд отримує клопотання особи про звільнення її від сплати судового збору чи зменшення його розміру з необхідними документами, суд звертається до відповідного територіального органу фіскальної служби. А той в свою чергу зобов'язаний надати суду необхідну інформацію про дійсне матеріальне становище особи. При цьому на законодавчому рівні обов'язково слід передбачити, що на такі запити адміністративного суду інформація надається в найкоротші терміни.

Складовою частиною економічної доступності правосуддя в адміністративних справах слід також визнати і право на безоплатну правову допомогу. На відміну від кримінальних справ, держава зазвичай не зобов'язана забезпечувати правову допомогу в адміністративних справах, адже у них особа сама ініціює процес. Однак, незважаючи на це, у деяких випадках право на справедливий судовий розгляд вимагає від держави забезпечити правову допомогу й у таких справах. Як зазначено в Резолюції № (78) Комітету Міністрів Ради Європи «Про безоплатну правову допомогу і юридичні консультації» ніхто не може бути позбавлений можливості використання або захисту своїх прав у будь-яких судах, правомочних виносити рішення в цивільних, торгових, адміністративних, соціальних або податкових справах через перешкоди економічного характеру [15].

На думку В.М. Бевзенко запровадження принципу правової допомоги в адміністративному судочинстві

пояснюється апіорі нееднаковими можливостями судового захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів фізичними особами і суб'єктами владних повноважень та об'єктивною необхідністю урівняти процесуальні правові можливості захисту цими суб'єктами їх прав, свобод, інтересів [16, с. 167]. Таку позицію автор пояснює тим, що фізичні особи свої права, свободи й законні інтереси вимушені відстоювати, маючи у своєму розпорядженні лише власні фінансові ресурси, тоді як суб'єкти владних повноважень наділені значними можливостями забезпечення своїх законних інтересів. У структурі кожного органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, як правило, створено підрозділ, який професійно здійснює юридичні функції, представляє та захищає ці органи у відносинах з іншими органами влади, підприємствами, установами чи організаціями. Окрім цього також може отримувати відповідну методичну та практичну допомогу від вищестоящих органів.

Відповідно до ч. 3 ст. 16 КАСУ суд повністю або частково звільняє особу від оплати правової допомоги і забезпечує надання правової допомоги у випадках та порядку, встановлених законом, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги. Такий механізм дозволяє уникати окремого додаткового процесу щодо оскарження протиправної відмови органу у забезпеченні правової допомоги.

Крім того, згідно з ч. 3 ст. 105 КАСУ, на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви. Положення ч. 3 ст. 105 КАСУ означає, що працівники апарату адміністративного суду повинні допомогти, надавши інформацію, щодо форми та змісту позовної заяви, а саме дотримання відповідності адміністративним позовам вимог, передбачених ст. 106 КАСУ. В даному випадку мається на увазі лише оформлення позовної заяви, а не складання процесуального документу. Є навіть роз'яснення Вищого адміністративного Суду України, що така допомога може стосуватися лише в частині роз'яснення вимог щодо відповідності позовної заяви положенням статей 105, 106 КАСУ, а не стосовно її змісту, обґрунтування чи виготовлення (друкування) [17]. Така допомога повинна надаватися відповідними працівниками апарату суду, адже не всі службовці займають посади юридичного профілю, мають відповідну освіту у галузі права та необхідний для цього досвід, ними можуть здійснюватися функції з матеріального, технічного, інформаційного та іншого забезпечення суду, що не передбачає наявності знань у сфері юриспруденції.

Ще однією зі складових доступності адміністративного суду визнати доступність інформації про відповідний суд. Доступність інформації включає: відкритість інформації про місцезнаходження суду, його територіальну й предметну юрисдикцію, режим його роботи, номера довідкових телефонів, доступність інформації щодо процедури подання позову й механізму проходження судової справи по судовим інстанціям, правила поведінки в суді [18, с. 104]. На сьогодні з боку держави широко використовуються всі можливі способи для інформування населення про роботу того

чи іншого суду. Це може бути певна довідкова інформація у пресі, у приміщеннях суду. Для покращення інформування населення про роботу адміністративного суду кожен суд має сторінку в мережі Інтернет.

Висновки. Таким чином, доступність адміністративного суду полягає у реальному забезпеченні можливостей фізичним і юридичним особам безперешкодно звертатись до адміністративного суду за захистом своїх прав та законних інтересів. Доступність адміністративного суду визначається насамперед наявністю наступних складових: гарантоване право на звернення до суду в чітко встановленому порядку; законодавче встановлення підстав для відмови у прийнятті позовної заяви та закриття провадження; територіальна наближеність адміністративного суду до суб'єктів звернення; законодавче закріплення альтернативи у виборі адміністративного суду позивачем; зручний доступ до приміщення суду та перебування в ньому; розумні судові витрати з правом бути звільненим від них; гарантоване право на юридичну допомогу, у визначених випадках – безоплатну. За допомогою зазначеного критерію ефективності можна проводити оцінку діяльності незалежно від суб'єктів, зосереджуючи увагу на ефективності діяльності всієї системи адміністративних судів чи конкретного адміністративного суду, спрямованої на захист прав, свобод людини та громадянина.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.05 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, 35-36, 37. – Ст. 446.
2. Конституція України від 28.06.96 року № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 Спеціальний випуск. – Ст. 2598.
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.10 р. № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.
4. Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: монографія / О.М.Овчаренко. – Х.: Право, 2008. – 304с.
5. Яковлев В.Ф. Вступительное слово / В.Ф. Яковлев // Проблемы доступности и эффективности арбитражного и гражданского судопроизводства; отв. ред. И.А. Приходько. – М.: Юрид. фирма «Лиджист», 2001. – С. 9–11.
6. Ярков В.В. Современные проблемы доступа к правосудию в Российской Федерации / В.В. Ярков // Российский юридический журнал. – 2001. – № 1. – С. 16–29.
7. Марочкін І.Є. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації / І.Є. Марочкін // Судова реформа в Україні. Проблеми та перспективи. – Мат. наук.-практ. конф. 18–19 квітня 2002 р. – К.; Х.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 31–34.
8. Ісакова В.М. Право на правову допомогу як елемент принципу доступності правосуддя / В.М.Ісакова // Форум права. – 2012. – № 04. – С. 404–410 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12ivmpdp.pdf>.
9. Назаров І.В. Принципи побудови судової системи: Монографія / І.В. Назаров. – Харків: Вид-во «ФІНН», 2009. – 144с.
10. Шевчук П.І. Питання про доступність правосуддя та правової допомоги потребує законодавчого вирішення / П.І.Шевчук // Вісник Верховного Суду України. – 2000. – № 2 (18). – С. 38 – 41.
11. Сакара Н.Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах: монографія / Н.Ю. Сакара. – Х.: Право, 2010. – 256с.
12. Рекомендация R(81)7 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно путей облегчения доступа к правосудию от 14.05.1981 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_133.
13. Про судовий збір: Закон України від 08.07.11 р. № 3674-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 14. – Ст. 87.
14. Про Державний бюджет України на 2015 рік: Закон України від 28.12.2014 № 80-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 3. – Ст. 5.
15. Про безоплатну правову допомогу і юридичні консультації: Резолюція Комітету міністрів Ради Європи від 02.03.78 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vgsu.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014_3.pdf.
16. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія / В.М. Бевзенко. – К., 2010. – 475с.
17. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: Постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 06.03.08 р. № 2 // Вісник Вишого адміністративного суду України. – 2008. – № 2. – С. 117.
18. Москвич Л.М. Ефективність судової системи: концептуальний аналіз: Монографія / Л.М. Москвич. – Харків: Вид-во «ФІНН», 2011. – 384 с.