

СЕКЦІЯ 3

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

ДОСТУПНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК СКЛАДОВА СУДОВОЇ ТА ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

ACCESSIBILITY OF ADMINISTRATIVE JUSTICE AS AN ELEMENT OF JUDICIAL AND STATE LEGAL REFORM IN EUROPEAN COUNTRIES

У статті автором розглянуто місце, значення, шляхи запровадження вимог щодо забезпечення доступності адміністративного судочинства як складової принципу верховенства права, що набули опосередкування в стратегічних, програмних документах Світового Банку, нормативних актах національного законодавства європейських країн.

Обґрунтовано доцільність розробки стратегічних та програмних документів, спрямованих на комплексне впровадження в Україні вимог принципу верховенства права, пропорційності, адекватності, ефективності, відкритості діяльності судових установ, що становлять пріоритет стратегічних документів Світового Банку для розвинених країн світу.

Підкреслено необхідність сприяння розробці актів законодавства про критерії забезпечення доступності надання публічних послуг, зокрема, адміністративних послуг, послуг канцелярії адміністративних судів на рівні спеціального закону.

Автором зроблено висновок про те, що забезпечення доступності адміністративного судочинства – це комплекс вимог адміністративного, фінансового, організаційного, технічного, інформаційного забезпечення діяльності адміністративних судів, що сприяють підвищенню об'єктивних можливостей звернутися до суду за захистом порушених прав, всупереч корупційним практикам, не правовим формам взаємодії в суспільстві.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративна реформа, стратегія судової реформи, верховенство права, доступність адміністративного судочинства, судові інституції, права людини, Сві-

товий Банку, фінансові та адміністративні бар'єри.

In the proposed article author has reviewed the place, role and modes of introduction of demands regarding providing access to administrative justice as an element of the Rule of Law principle, that had received normative fixation in the strategic, program documents of the World Bank, normative acts of the national legislation on the most of European countries.

Author has substantiated the necessity to develop strategic and program documents at national level, oriented at complex implementation in Ukraine of demands of the Rule of Law principle, proportionality, adequacy, effectiveness, openness of judicial institutions, that constitute a modern priority of strategic documents of the World Bank for developed countries of the world. It has been stressed, that there is a necessity to support drafting legislation on the criteria of granting access to rendering public services, among them – administrative services, activities of judicial front-offices in rendering judicial services, basically at the level of a special law.

Author has concluded, that providing access to administrative justice – is a complex of demands having administrative, financial, organizational, technical, informational character to provide activities of administrative courts, granting objective possibilities to address to the court for protection of violated rights, as opposite to corruption practices, illegal forms of cooperation in the society.

Key words: administrative justice, administrative reform, strategy of judicial reform, the Rule of Law, accessibility of administrative justice, judicial institutions, human rights, the World Bank, financial and administrative burdens.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32843/juridical/2020.1.4>

Іваненко Т.М.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного
університету

Актуальність обраної теми дослідження обумовлена важливістю забезпечення адміністративно-правових гарантій, ефективного адміністративно-правового механізму забезпечення доступності, ефективності, результативності адміністративного судочинства як складової судових та державно-правових реформ, що відбуваються в провідних країнах світу в контексті демократизації та удосконалення організації публічної влади в цілому.

В Україні означена складова лише частково окреслена в стратегічних та програмних документах в контексті судової реформи, в той час як у низці європейських країн вже отримали конституційне закріплення та схвалення вимоги дотримання доступності судочинства для всіх категорій населення. Це має важливе значення для українців також у зв'язку з тим, що лише незначна частина населення може дозволити собі оплатити судовий збір та судові

витрати, що виникають у зв'язку з необхідністю судового захисту порушених прав.

Постановка завдання. Метою цієї статті є характеристика місця, значення, шляхів запровадження вимог щодо забезпечення доступності адміністративного судочинства як складової принципу верховенства права, що набули опосередкування в стратегічних, програмних, нормативних актах національного законодавства європейських країн. Серед основних завдань слід зазначити:

1) розкриття значення, місця сучасних вимог принципу верховенства права в судових та державно-правових реформах в європейських країнах;

2) описати сучасні підходи щодо закріплення критеріїв доступності адміністративного судочинства (фінансових, адміністративних, організаційно-технічних тощо);

3) сформулювати пропозиції та рекомендації щодо розвитку вітчизняної судової реформи в контексті поглиблення дотримання вимог принципу верховенства права в цілому та доступності адміністративного судочинства зокрема.

Методологічну основу дослідження становить використання системного підходу, структурно-функціонального методу, порівняльно-правового аналізу, методів індукції та дедукції, формально-логічного методу тощо, за допомогою яких розроблені пропозиції та рекомендації для подальшого врахування в українській правотворчій, судовій практиці вимог з дотримання принципу верховенства права як фундаментального принципу правової системи та, зокрема, доступності адміністративного судочинства як однієї з основної вимог, дотримання яких має.

Серед наступних напрямів розвитку означеної проблематики слід зазначити вивчення практики Європейського суду з прав людини щодо забезпечення доступності судочинства, а також порівняння з критеріями, закріпленими в законодавстві європейських країн для надання різних видів публічних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. Центральне місце принципу верховенства права в сучасних конституційно-адміністративно-правовій, судовій реформі визнається провідними вченими світу, а також українськими науковцями, зокрема: Дж. Гарингтоном, А. Дайсі, Б. Константом, Дж. Міллом, С. Резерфордом, Ж. Зіллером, Ю. Шварце, серед вітчизняних дослідників слід окремо зазначити праці видатних науковців – М.І. Козюбри, В.М. Шаповала, П.М. Рабінювича, які в своїх дослідженнях визначили зміст та підходи до дослідження та впровадження принципу верховенства права в українській правовій доктрині. В контексті судової реформи зміст та особливості запровадження

принципу верховенства права стали предметом досліджень таких видатних політичних діячів, суддів, ідеологів судової реформи як В.Б. Авер'янов, С.П. Головатий, Р.С. Куйбіда, Ю.С. Педько та деякі інші.

Важливо відмітити, що в чинній редакції Кодексу адміністративного судочинства України закріплений підхід, розроблений на засадах людиноцентризму, розробленого в контексті конституційно- та адміністративно-правової реформи, проте його зміст потребує удосконалення з урахуванням сучасних вимог до принципу верховенства права, зокрема, щодо доступності адміністративного судочинства, що проявляється через комплекс фінансових, адміністративних, організаційно-технічних гарантій, норм, приписів, що забезпечують не тільки формальну, але й реальну здатність здійснити судовий захист порушених прав в системі адміністративних судів.

Тривалий час вітчизняна правова думка ґрунтувалася на засадах дотримання режиму законності, відтак і принцип законності займав центральне місце в доктринальних та спеціальних юридичних дослідженнях. Лише частина вітчизняних науковців впродовж останніх десяти років почали визнавати фундаментальне значення принципу верховенства права та його істотних елементів, доцільність їх запровадження у національній доктрині та системі законодавства. Зміст та місце принципу верховенства права на сьогодні закріплені на рівні Конституції України, спеціальних законів, що регулюють діяльність центральних органів державної влади, зокрема, судової системи, проте формального закріплення не достатньо для впровадження вимог верховенства права, необхідна розробка дієвого адміністративно-правового механізму реалізації та захисту прав людини, складовою якого виступає і розробка критеріїв доступності адміністративного судочинства в Україні з урахуванням досвіду провідних європейських країн.

В європейських країнах, на відміну від виробленого національного підходу, принцип верховенства права впроваджувався впродовж другої половини ХХ століття як складова конституційно-, адміністративно-правових та судових реформ, більшість з них призвели до перегляду та прийняття нових редакцій конституційних актів в європейських країнах, а пізніше – системного оновлення національного законодавства з урахуванням дотримання вимог принципу верховенства права, законності, пропорційності, недискримінації, відкритості та результативності, ефективності тощо. Цей досвід слід враховувати і для проведення відповідних реформ в Україні, адже досі означені вимоги не отримали конституційного закріплення.

Сучасне тлумачення змісту та критеріїв дотримання принципу верховенства права

дістало певної уніфікації в контексті євроінтеграційних процесів на європейському континенті, фактично можна узагальнити, що вироблене сучасне європейське розуміння принципу верховенства права, яка охоплює дотримання вимог щодо якості закону, прозорості, доступності судочинства, відкритості. Ефективності, юридичної визначеності. За аналогією з підходом до визначення живого механізму Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини, виробленої суддями для тлумачення змісту Конвенції та практики її застосування, на наш погляд, принцип верховенства права також динамічно розвивається та характеризується виникненням нових, додаткових елементів, критеріїв, що потребують впровадження в національному законодавстві.

Зокрема, дотримання доступності адміністративного судочинства в Україні залишається по-за увагою вчених і дослідників, які переважно розглядають організаційно-правові засади забезпечення адміністративного судочинства, проте комплексний аналіз проблем забезпечення доступності адміністративного судочинства як складової верховенства права у вітчизняній доктрині адміністративного права досі не був проведений.

Тому важливо звернутися до сучасного досвіду європейських країн щодо закріплення вимог доступності адміністративного судочинства в контексті проведених реформ та схвалених стратегічних програм впровадження верховенства права в країнах Європи, що може становити орієнтир для розвитку вітчизняної правової думки, подальших наукових дискусій та розробки Стратегічного національного плану реформ в сфері судочинства, що сприятиме покроковому впровадженню комплексу вимог верховенства права в судовій гілці влади.

Як зазначається у Звіті Світового банку за 2017 р. [1], дотримання вимог верховенства права – складова центральних державно-правових реформ в світі, його дотримання належить до «довгострокових пріоритетів Світового банку, що сприяють подоланню бідності та сприяння загальному процвітанню». Основними пріоритетами Світового Банку у сфері судочинства залишаються: забезпечення доступності, ефективності та справедливості судових установ, отже доступність адміністративного судочинства визнано першим з пріоритетних завдань проведення судових та державно-правових реформ.

У європейських країнах дотримання вимог верховенства права також становило значний суспільний інтерес та потребувало розробки національного підходу до забезпечення адмі-

ністративно-правових гарантій доступності адміністративного судочинства. В цих країнах було проведено ревізію Конституцій, спеціальних актів законодавства у сфері судочинства та судоустрою, чим було звершено перегляд базових аксіологічних засад правової системи, сформовано нову систему адміністративного судочинства на засадах дотримання прав людини, верховенства права, демократичних засад здійснення державної влади, у т.ч. судової гілки влади.

Означений досвід цікавий для України тим, що понад десятирічний період реформ в означених країнах призвів до формування оновленої системи судочинства та судоустрою, зокрема, на засадах дотримання вимог верховенства права, поваги прав людини, забезпечення ефективного судового оскарження порушених прав і свобод в сфері виконавчої влади.

Закріплення критеріїв дотримання доступності судочинства як складової верховенства права не може бути результатом виключно суб'єктивних узагальнень, тому проаналізуємо сучасні стратегічні, програмні та нормативні акти європейських країн, що встановлюють критерії доступності адміністративного судочинства.

Забезпечення доступності адміністративного судочинства виступає одним з пріоритетів Світового Банку при проведенні судових реформ, зокрема, щодо реформи правового забезпечення судочинства та удосконалення відповідних кодифікованих актів, перегляду процесів удосконалення ефективності, зменшення корупції, удосконалення систем автоматичного розподілу справ, удосконалення фінансового менеджменту та добору суддів, подальшого інвестування в розвиток судової інфраструктури та інформаційно-технічного забезпечення з метою забезпечення доступу, ефективності та прозорості, удосконалення діяльності судових установ шляхом проведення твінінг проектів, обміну досвідом [2].

У європейських країнах вимога доступності судочинства була запроваджена на рівні конституційних актів як базова вимога принципу верховенства права. За результатами проведеного аналізу встановлено, що доступність адміністративного судочинства – складова вимог дотримання принципу верховенства права, належного урядування, низки міжнародних актів, що забезпечують впровадження елементів верховенства права, демократичного урядування, захисту прав людини в демократичних правових системах сучасності.

Дотримання критеріїв доступності адміністративного судочинства в європейських

¹ The World Bank report. 2017. URL: www.worldbank.org/en/publication/wdr2017.p.1 (Дата звернення: 25 грудня 2020 р.)

² The World Bank: New Directions of Reforms. 2012. URL: www.worldbank.org/en/publication/wdr2017.p.1 (Дата звернення: 25 грудня 2020 р.)

країнах забезпечується як шляхом нормативно-правового закріплення відповідних вимог на рівні законів та кодексів, що забезпечують реалізацію функцій правосуддя, так і шляхом сприяння формуванню правової культури, правової свідомості суддів, учасників розгляду справ в судах. Вжиття таких заходів в комплексі сприятиме виробленню нової судової практики щодо спрощеного та доступного судочинства, подолання адміністративних бар'єрів та практики відмов у прийнятті позовних заяв за зверненням приватних осіб без відповідних спеціальних знань щодо письмового оформлення позовної заяви та порядку подання доказів, шляхом впровадження сучасних підходів щодо інформаційного та консультаційного забезпечення доступності судочинства в цілому, зокрема, адміністративного судочинства.

У той же час, слід відмітити, що недоступність адміністративного судочинства – протилежне негативне явище, такий стан об'єктивних можливостей приватних осіб при зверненні до адміністративних судів, який унеможлиблює подання позову через адміністративні, фінансові, соціальні бар'єри, технічні, інформаційні, консультаційні складнощі, що перешкоджають захисту порушених прав людини в порядку адміністративного судочинства.

На жаль, як у європейських країнах, так і в Україні є приклади неналежного дотримання зазначеного критерію, переважною мірою вони стосуються надмірних фінансових тягарів, віддаленості розміщення канцелярії адміністративного суду, організаційно-технічних аспектів забезпечення доступності адміністративного судочинства.

На наш погляд, для України важливе значення має врахування особливостей українських реалій захисту порушених прав вразливими категоріями громадян, як, на жаль, не можуть дозволити собі оплатити судовий збір та судові витрати через втрату роботи, мізерну пенсію, відсутність соціального забезпечення, відсутність одного з батьків та скрутне матеріальне становище, що унеможлиблює доступність судового оскарження порушеного суб'єктивного права.

У європейських країнах для подолання фінансових бар'єрів у наданні судових послуг враховується низка критеріїв, що визначають спроможність особи фінансово забезпечити, тобто самостійно оплатити, суму судових витрат та судового збору, що підлягає сплаті у разі подання адміністративного позову. В Україні немає окремого документа, яким би встановлювався орієнтовний перелік таких критеріїв ні в сфері судової влади, ні в сфері надання адміністративних послуг. З огляду на це, необхідно розробити проект Закону України «Про оплату та звільнення від оплати судового збору», в якому визначити критерії

безоплатності, часткової оплатності розгляду спорів судами, а також передбачити можливість розстрочки та часткової, поетапної сплати належних платежів.

Для подолання адміністративних бар'єрів як складової доступності адміністративного судочинства, важливу роль відіграє місце розташування, спосіб організації під'їзду до адміністративної будівлі, час роботи, прийому громадян, зручність облаштування, наявність необхідної інфраструктури, інформації, консультативних стендів, зразків заповнених документів тощо. Звісно, в кожному суді допускаються свої особливості забезпечення подолання адміністративних бар'єрів, проте деякі з засобів можуть також стосуватися можливостей оскарження дій, рішень судді як до голови суду, так і до органів прокуратури, національного Омбудсмена.

Організаційно-технічне забезпечення діяльності адміністративних судів також становить складову вимог доступності адміністративного судочинства, адже дозволяє забезпечити судову установу усіма необхідними ресурсами для відправлення судочинства: водопостачання, газопостачання, вивезення відходів, надання послуг канцелярії суду тощо. В Україні залишається не вирішеним питання спеціального режиму організаційно-технічного забезпечення судових установ з огляду на специфіку їх діяльності і особливе значення для забезпечення реалізації та захисту прав людини.

Враховуючи викладене, слід зробити наступні пропозиції та рекомендації щодо подальшого проведення судової реформи в контексті забезпечення доступності адміністративного судочинства:

1. Сприяти розробці стратегічних та програмних документів, спрямованих на комплексне впровадження в Україні вимог принципу верховенства права, пропорційності, адекватності, ефективності, відкритості діяльності судових установ, що становлять пріоритет стратегічних документів Світового Банку для розвинених країн світу.

2. Сприяти розробці актів законодавства про критерії забезпечення доступності надання публічних послуг, зокрема, адміністративних послуг, послуг канцелярій адміністративних судів. На наш погляд, такі критерії потребують закріплення на рівні спеціального закону.

3. Переглянути вузький національний підхід до розуміння принципу верховенства права з урахуванням сформованих у стратегічних документах Світового Банку вимог щодо доступності, ефективності, результативності судочинства, внести відповідні зміни як на конституційному рівні, так і до спеціального законодавства.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити наступні висновки:

1. Досвід європейських країн засвідчує хоч і консервативний, але поступовий, уніфікований підхід до закріплення критеріїв дотримання верховенства права в адміністративному судочинстві, серед яких особлива роль належить доступності адміністративного судочинства, що уможливорює судовий розгляд та захист порушених суб'єктивних прав громадян.

2. Український досвід проведення конституційно-, адміністративно-правової та судової реформи засвідчує часткове впровадження вимог принципу верховенства права, зокрема в частині доступності адміністративного судочинства, що потребує удосконалення шляхом вироблення ефективного адміні-

стративно-правового механізму та гарантій доступності адміністративного судочинства з урахуванням світового та європейського досвіду.

3. Забезпечення доступності адміністративного судочинства – це комплекс вимог адміністративного, фінансового, організаційного, технічного, інформаційного забезпечення діяльності адміністративних судів, що сприяють підвищенню об'єктивних можливостей звернутися до суду за захистом порушених прав, всупереч корупційним практикам, не правовим формам взаємодії в суспільстві.

ЛІТЕРАТУРА:

1. The World Bank report. 2017. URL: www.worldbank.org/en/publication/wdr2017.p.1
2. The World Bank: New Directions of Reforms. 2012. URL: www.worldbank.org/en/publication/wdr2017.p.1