

УДК 342.9

Руденко А.В

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ДОСТУПНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Стаття присвячена дослідженню деяких елементів доступності адміністративного судочинства, що гарантують вільний доступ громадян до адміністративного судочинства. У статті звертається увага на відображення в українському законодавстві норм міжнародного права.

Ключові слова: адміністративне судочинство, доступність, система адміністративних судів, територіальна доступність.

Адміністративні суди є досить новим інститутом для українського законодавства, але за короткий проміжок їх існування та дії, адміністративна юстиція вже стала більш доступним та ефективним інститутом захисту прав, свобод та інтересів людини [1, с. 3]. Доступність адміністративної юстиції є необхідною передумовою її ефективного функціонування, не зважаючи на те територіальна це чи процесуальна доступність. Кожна людина, чії права порушені органами державної влади, їх посадовими особами повинна мати можливість захистити свої права у судовому порядку.

Конституція України проголосила права та свободи людини найвищою соціальною цінністю, а на державу поклала обов'язок їх забезпечувати та захищати. Важлива роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування відводиться адміністративним судам. Саме на них покладається розгляд і вирішення правових (адміністративно-правових) спорів, де однією стороною виступає особа (фізична або юридична), а іншою – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти публічної влади при здійсненні ними управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Але ніяка найефективніша система захисту прав і свобод громадян не буде діяти доки не буде забезпечений вільний та безперешкодний доступ до неї. Згідно із ч.3 ст.3 Закону України „Про судоустрій України” судова система забезпечує доступність правосуддя для кожної особи в порядку, встановленому Конституцією України та законами. Ця норма спрямована на реалізацію в Україні загальновизнаних міжнародних норм, оскільки відповідає положенням Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (п. „а” ч. 3 ст. 2), Європейській конвенції про захист прав людини (ст. 6).

Система адміністративних судів України та норми Кодексу адміністративного судочинства України (далі КАСУ) в цілому спрямовані на вирішення цього питання, але ще залишаються питання, котрі вимагають аналізу та законодавчого вирішення.

Розробкою цих питань займалися О. Бідей, Г. Жилін, І. Марочкін, В. Онопенко, О. Пасенюк, Ю. Педько, В. Стефанюк, С. Тараненко та інші.

Серед проблем, з якими стикається правосуддя, Г. Жилін виділяє такий фактор, що негативно впливає на його доступність, як збільшення з кожним роком надходження

справ у суди та ускладнення справ. 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 ще більше навантаження на суди. Іншою причиною, в силу якої істотно знижується доступність судового захисту, є та обставина, що низовою ланкою системи судів загальної юрисдикції, що розглядає більшу кількість цивільних справ, є районні суди, які, як правило, розташовані на великій відстані від значної частини населення [2]. Надмірне навантаження негативно впливає на строки розгляду справ та якість судочинства, оскільки відбувається не виправдане спрощення, недотримання процедури. Численні скарги на порушення прав людини часто вчасно не розглядаються в зв'язку з перевантаженістю судів різних інстанцій і особливо судів на місцях [3]. Таку думку розділяють і самі судді [4]. Всупереч цієї думки О. Бідей вважає, що в Україні досі не подоланий страх перед самою назвою адміністративних судів [5, с. 39]. З цією думкою важко погодитися. У 2007 році на розгляді окружних адміністративних та місцевих загальних судах перебувало близько 240 тисяч позовних заяв. В апеляційних адміністративних судах України на розгляді перебувало 47 тисяч скарг. Це говорить про значну динаміку росту кількості звернень громадян до адміністративних судів. На думку С. Тараненко значна кількість звернень громадян свідчить з одного боку про їх соціальну активність, а з іншого – віддзеркалює негативні явища у суспільстві, недоліки в роботі владних структур [6, с. 141]. На наш погляд, збільшення кількості звернень громадян свідчить про зростання довіри до адміністративних судів, розуміння, що адміністративний суд є „захисником” громадян від порушень прав та законних інтересів з боку державних органів та їх посадових осіб.

Необхідним чинником забезпечення доступності судочинства є реалізація в процесуальному законодавстві конституційних положень, відповідно до яких права і свободи людини та громадянина захищаються судом [7, с. 13]. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2002 року № 15/рп/2002 щодо офіційного тлумачення положення ч. 2 ст. 124 Конституції України, право на судовий захист не може бути обмежене законом чи іншими нормативно-правовими актами навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану. Конституція України подібна до конституцій країн Європи саме через розуміння домінанти людини як постаті у суспільному середовищі, а держави – як спеціального механізму для обслуговування інтересів людини через забезпечення реалізації їх прав (природних чи набутих) [8, с. 22]. Гарантія права звернення особи до суду не має винятків. У випадках, коли після використання всіх національних заходів захисту особа вважає, що її права все ж таки незаконно порушені, передбачена можливість звернутися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ст. 55 Конституції України).

Закріплення зазначених норм в адміністративному процесуальному законодавстві та реалізація їх на практиці належним чином забезпечить доступність правосуддя. Аналогічні норми містить Загальна декларація прав людини (ст. 10) та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (ч. 3 ст. 2, ч. 1 ст. 14). КАСУ також дублює цю норму в ст. 6, зазначаючи, що ніхто не може бути позбавлений права на розгляд йо-

го справи та права на участь у розгляді своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції.

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.

Альтернатива позивача у виборі адміністративного суду теж відіграє позитивну роль у реалізації доступності адміністративного судочинства. Так, 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). Позивач, маючи право вибору суду, може висловити таким чином свою довіру чи недовіру конкретному суду, вибрати найдоступніший для себе суд. Право вибору суду є додатковою гарантією для громадян при захисті порушених прав. У разі невизначеності предметної чи територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача.

В країнах Європи питання невизначеної підсудності вирішується по-різному. Так, у законодавстві Франції розмежовано підсудність справ судовим органам, проте, коли виникає прогалина в законодавчому полі, питання підсудності вирішується в юрисдикційному провадженні. Таку функцію має трибунал з конфліктів, який відіграє посередницьку роль у французькій судовій системі. Він створений за принципом паритетного представництва суддів від кожної гілки правосуддя – Касаційного суду Франції й Державної ради, його рішення оскарженню не підлягають [9, с. 44]. На етапі становлення адміністративного судочинства, з урахуванням проблем, які виникають при визначенні підсудності адміністративних судів, така норма має право на існування. З накопиченням досвіду діяльності адміністративних судів та для більш ефективного здійснення адміністративного судочинства необхідно більш конкретно визначити підсудність адміністративних судів. В такому разі ця норма втратить своє значення.

На нашу думку, доступність судочинства також забезпечується за рахунок реалізації принципу територіальності у 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. Разом з тим, 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 задля захисту суду від можливих посягань органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб на хід розгляду справи в суді та ухвалення рішення по справі. Однак територіальне розташування не повинно спричинити труднощів для громадян при зверненні за захистом своїх прав і свобод. Це, безумовно, складне завдання. Чим більша територія підсудна адміністративному суду, тим

складніше громадянам безпосередньо звернутися до нього за захистом своїх порушених прав та брати участь у судовому процесі. З іншого боку, зменшення території, що підсудна адміністративному суду, може вплинути на їх залежність від органів виконавчої влади. Сьогодні проблема незалежності судової влади є вкрай актуальною [10].

У процесі проведення судової реформи пропонувалися різні варіанти побудови системи адміністративних судів. Так, Концепція судово-правової реформи України пропонувала систему адміністративних судів, що відповідала системі судів загальної юрисдикції – районні адміністративні суди, колегії з адміністративних справ в апеляційних судах та Верховному Суді України.

КАСУ закріпив, що система адміністративних судів складається з місцевих (окружних) адміністративних судів, апеляційних адміністративних судів, Вищого адміністративного суду України, а також місцевих загальних судів при вирішенні ними деяких категорій адміністративних справ та Верховного Суду України при перегляді судових рішень за винятковими обставинами.

На наш погляд, побудована в Україні система адміністративних судів не є досконалою. При її побудові не реалізована ідея створення адміністративних судів в округах, як територіальних одиниць, які б не співпадали з існуючим територіальним поділом України. Створення окружних адміністративних судів на рівні областей не є досягненням у забезпеченні доступності для населення. Зрозуміло, що така побудова системи адміністративних судів може мати об'єктивні підстави, наприклад, брак коштів, тому ми вважаємо, що це питання не можна вважати остаточно вирішеним. Така система адміністративних судів є перехідною на шляху створення справді незалежного та доступного адміністративного судочинства.

Система адміністративних судів в Україні створена на демократичних засадах з урахуванням прогресивних норм міжнародного права. В адміністративному судочинстві досить повно реалізована можливість захисту судом прав всіх верств населення, порушених рішеннями, діями та бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. Підвищення рівня доступності фізичних та юридичних осіб до судового захисту спрямоване, в першу чергу, на забезпечення ефективного захисту їх порушених прав, свобод, інтересів й одночасно на підвищення рівня законності та відповідальності органів державної влади за свою діяльність.

Список використаних джерел та література:

1. Пасенюк О. Розбудова адміністративної юстиції триває // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 1. – С. 3-12.
2. Жилин Г. Защита прав человека в гражданском судопроизводстве // Рос. юстиция. – 1998. – № 1. – С. 5-7.
3. Горшкова С. А. Европейская защита прав человека и реформирование российской судебной правовой системы // Журн. рос. права. – 2002. – № 7. – С. 99-112.
4. Марочкін І.Є., Овчаренко О.М. Проблеми доступності судової влади: соціально-правовий аналіз // <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/56267D170B5E60C0C325726D003EA0A7?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=56267D170B5E60C0C325726D003EA0A7&Count=500&>
5. Бідей О. Проблеми популяризації адміністративної юстиції як головного інструмента захисту прав і свобод особистості // Право України. – 2008. – № 5. – С. 37-39.

6. Тараненко С. Механізм захисту громадянами прав і свобод під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення // Право України. – 1998. – № 11. – С. 141-143.
7. Шишкін В. Організація судоустрою у світлі вимог ст. 6 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини // Право України. – 2000. – № 9. – С. 21-24.
8. Стефанюк В. С. Адміністративне право та адміністративно-правовий захист // Право України. – 2001. – № 12. – С. 3-5.
9. Сердюк В. В. До питань створення адміністративних судів в Україні // Вісн. Верхов. Суду України. – 2001. – № 2. – С. 43-44.
10. Онопенко В. Такого відвертого тиску, такого брутального, нахабного втручання в діяльність судів, як тепер, не було ніколи // Дзеркало тижня. — 2007.06.23. — № 24; Пасенюк О. Інтерв'ю в газеті Верховної Ради України "Голос України" // Голос України. – 1 квітня 2008 р. – № 62 (43120); Постанова Пленуму Верховного Суду України від 13 червня 2007 р. № 8 Про незалежність судової влади; Пилипчик П. Про стан виконання в державі Конституції і законів України щодо забезпечення самостійності судів та незалежності суддів // доповідь на VIII позачерговому з'їзді суддів України 26 червня 2007 р.

Руденко А.В. Реализация принципа доступности в административном судопроизводстве.

Статья посвящена анализу некоторых элементов доступности административного судопроизводства, гарантирующих свободный доступ граждан к административному судопроизводству. В статье обращается внимание на отображение в украинском законодательстве норм международного права.

Ключевые слова: административное судопроизводство, доступность, система административных судов, территориальная доступность.

Rudenko A.V. The realization of principle of availability in the administrative legal proceeding.

The article is devoted to the analysis of some elements of availability of the administrative legal proceeding, guaranteeing free access of citizens to the administrative legal proceeding. In the article attention applies on a reflection in the Ukrainian legislation of norms of international law.

Key words: administrative legal proceeding, availability, system of administrative courts, territorial availability.

Надійшла до редакції 28.10.2008 р.