

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.2.15>**Завидняк Аліна Вікторівна,**аспірантка кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права,
Ужгородський національний університет
<https://orcid.org/0000-0001-5005-7126>

ДОСТУП ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ТА ОБОВ'ЯЗОК ДЕРЖАВИ ЗАХИЩАТИ ПРАВА ЛЮДИНИ

У статті розкрито доступу до адміністративного судочинства через обов'язок держави захищати права людини. Судовий захист входить до процедурно-процесуальних гарантій прав людини. Аналіз природи обов'язку держави захищати права людини дає змогу розкрити такі аспекти, доступу до адміністративного правосуддя у розрізі негативних і позитивних обов'язків держави. Негативні обов'язки держави щодо права на доступ до адміністративного судочинства означає, що ні законодавство, ні судова практика не можуть встановлювати надмірні обмеження у здійсненні права на судовий захист, зокрема щодо правничої допомоги, судових витрат, територіального доступу адміністративних судів тощо. Позитивні обов'язки держави означають таке забезпечення особі права на судовий захист, щодо якого попри волевиявлення носія суб'єктивного публічного права стосовного його здійснення держава покликана забезпечити належне функціонування адміністративних судів, які зобов'язані розглядати всі звернення і приймати по них обґрунтовані рішення. Вимога ефективності засобів юридичного захисту передбачає розуміння доступу до правосуддя у площині як судових, так і позасудових засобів захисту прав людини. У цьому аспекті судовий контроль над юридичними актами органів публічної влади є складником принципу верховенства права. Функція адміністративного судочинства щодо вирішення адміністративних спорів має подвійну природу, оскільки сутнісний зміст цього права носить як конституційний, так і адміністративно-правовий характер. Тобто детальні правила процедури розгляду адміністративних справ, які регулюються у Кодексі адміністративного судочинства України, мають належним чином впливати із сутнісного змісту основоположного права на судовий захист, не викривлюючи і звужуючи його сутності.

Ключові слова: адміністративне судочинство, верховенство права, засоби юридичного захисту, доступ до правосуддя, обов'язки держави, процесуальні гарантії, суд.

Доступ до адміністративного судочинства як складова основоположного права на судовий захист (стаття 55 Конституції України) зумовлює проаналізувати його у контексті обов'язків держави захищати права людини. Це також впливає із основоположного обов'язку держави захищати права людини (стаття 3 Конституції), у зв'язку із чим держава покликана забезпечити і процесуальні гарантії прав людини. Зазначену проблематику у площині обов'язку держави захищати порушене право переважно розглядають у конституційному праві. Зазначеній проблематиці присвячені праці С. Голо-

ватого, Р. Мельника, Р. Москаля, К. Николіної, М. Савчина та інших. У цій статті обов'язок держави захищати права людини буде розглянуто з точки зору доступу до адміністративного судочинства.

Загальні засади процедурно-процесуальних гарантій прав людини М. Савчин визначає як такі, згідно з якими приватна особа звертається до органу публічної влади з метою забезпечення доступу до певного матеріального чи духовного блага, яке забезпечуються юридичними засобами, або щодо захисту охоронюваного законом інтересу. На засадах довіри таке звернення

принаймні має бути розглянуто, тобто має бути формально відкрита процедура провадження на підставі цього твердження. Згідно з принципом розслідування орган публічної влади має встановити істотні обставини справи і вирішити справу по суті; у разі, якщо порушене питання не належить до його повноважень, має скерувати відповідне звернення приватної особи до компетентного органу публічної влади чи незалежного агентства/установи, яке в силу закону наділено вчиняти відповідні публічно-владні функції і повноваження [1, с. 71].

Така характеристика права на захист зумовлює розкривати доступ до адміністративного правосуддя у розрізі негативних і позитивних обов'язків держави щодо забезпечення особи права на судовий захист. Попри волевиявлення носія права на судовий захист щодо його здійснення, держава все одно покликана забезпечити належне функціонування адміністративних судів, які зобов'язані розглядати всі звернення і приймати по них обґрунтовані рішення. З цією метою у ч. 5 ст. 125 Конституції України йде мова про те, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

Висловлюються думки, щодо специфіки права на захист у ключі, що їх особливістю є те, що їхня реалізація і забезпечення пов'язані з необхідністю захисту прав за умови, що ці права вже порушені або наражаються на потенційну загрозу порушення [2, с. 321]. Воно так і є з точки зору носія права на захист, якому кореспондується обов'язок держави захистити і поновити порушене право, що впливає із вимог статті 3 Конституції України. Дана процесуальна гарантія як взаємозв'язок між приписами статей 3 і 55 Конституції України має походження із доктрини належної правової процедури, про яку є згадка у параграфі 39 Великої хартії вольностей 1215 року та практики Верховного Суду США. Зокрема у практиці Верховного Суду США та науковій доктрині цієї країни сформульовано чотири таких аспектів належної правової процедури (*due process of law*): процесуальна належна процедура (*procedural due process*) (в цивільному і кримінальному провадженні), матеріальна належна процедура (*substantive due process*), заборона невизначеності у законодавстві, а також засіб інкорпорації Білля про права [3, с. 44–46]. Доктрина належної правової процедури має вплив на розвиток системи захисту прав людини на міжнародному рівні захисту прав людини, про що піде мова пізніше.

У світлі цього є необґрунтованими твердження, що обов'язок захисту прав людини, зокрема доступ до правосуддя «закріплюються в негативній формі, що для інших груп прав є винятком. Дані права сконструйовані за типом “Право на право”» [4, с. 7–10]. Тут спостерігається плутанина одразу із декількома ключовими категоріями у сфері прав людини.

Насамперед тут існує плутанина із розумінням негативних прав людини, які передбачають мінімальне втручання держави у сферу приватної автономії індивіда. Право на судовий захист, зокрема і доступ до правосуддя, є формально негативним правом в тому аспекті, що саме особа, права якої порушено, вирішує, яким засобом юридичного захисту скористатися, яким саме чином і в якому обсязі. Якщо розглядати доступ до правосуддя у контексті свободи вибору його носієм засобів юридичного захисту, то це не входить у прерогативи самої держави, її органів охорони правопорядку та судів.

З другого боку, ще починаючи зі справи *Airey v Ireland* [5] в юриспруденції Європейського суду з прав людини склалася концепція позитивних обов'язків держави щодо забезпечення доступу до правосуддя у такому ключовому його аспекті як забезпечення правничої допомоги особами, які потребують її у силу певних життєвих обставин. У згаданій справі домогосподарка не могла скористатися правом на звернення до суду із розірванням шлюбу, оскільки не мала коштів для сплати послуг адвоката, а фінансово залежала від чоловіка, проти якого мала намір подати заяву до суду. Таким чином, йде мова про низку позитивних обов'язків держави щодо забезпечення доступу до правосуддя, а не лише про заборону втручання держави у самовизначення особи, яким чином їй скористатися засобами юридичного захисту.

Третім аспектом порушеної проблематики є ефективність засобів юридичного захисту, власне, у зв'язку із чим тут розглядається не лише доступ до суду, а і доступ до правосуддя, яке окрім судових розглядає також і позасудові засоби захисту прав людини з точки зору їх доступності. Вироблені підходи щодо трактування ефективності засобів юридичного захисту розкривають також окремі аспекти розуміння доступу до правосуддя.

По-перше, ефективним можна вважати засіб, тільки якщо він доступний і достатній (не тільки на практиці, а й за законом з урахуванням індивідуальних обставин справи). Однак він не має забезпечувати безумовну гарантію

виграшу у процесі, а тому у справі слід враховувати і формальні, і змістовні аспекти [6].

По-друге, засіб юридичного захисту може бути як судовим, так і позасудовим [7]. При певних обставинах використання позасудових засобів є запорукою ефективності судових засобів захисту, як то є, до прикладу, при вирішенні виборчих спорів.

По-третє, як в ході судових, так і позасудових процедур має бути гарантоване відшкодування заподіяної шкоди правам, свободам і законним інтересам особи.

Доступ до правосуддя також означає і територіальний доступ до судів. Як відзначають дослідники, такий доступ може включати наявність судів із відповідною юрисдикцією, наявність тлумачення (судової практики), доступ до інформації та доступність судових рішень. Вона може також включати географічну віддаленість суду, якщо його місцезнаходження не дозволяє заявникам ефективно брати участь у провадженні [8, с. 26]. Територіальна організація судової влади може інколи мати вирішальне значення для визначення доступу до правосуддя. В Україні адміністративні суди першої інстанції побудовані за обласним (регіональним) поділом, а для апеляційної інстанції створено вісім апеляційні округи адміністративних судів.

При розумінні питання доступу до правосуддя у розрізі права на судовий захист та принципу поваги до людської гідності також слід брати до уваги юридичні позиції Конституційного Суду України (далі – КСУ). Такі юридичні позиції розроблені Судом в аспекті людської гідності та сутнісного змісту прав людини, зокрема КСУ наголосив на функціональному зв'язку між обов'язком захищати права людини та забезпечувати право на судовий захист (ч. 2 ст. 3 та ст. 55 Конституції України) [9]. Зокрема, важливим є юридична позиція КСУ, згідно з якою доступ до правосуддя «охоплює можливість особи ініціювати судовий розгляд та брати безпосередню участь у судовому процесі, або позбавлений такого права» [10]. Ці застереження щодо ситуації позбавлення права на звернення до суду мабуть має на увазі випадки користування правом на звернення до суду третьою стороною зі самостійними чи без самостійних вимог тощо.

На думку КСУ, кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушу-

ються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене [11]. Зазначена позиція КСУ означає, що індивід на власний розсуд розпоряджається належним йому правом на судовий захист, яке може бути обмежене лише в рамках, допустимих згідно зі статтею 64 Конституції України. Водночас ч. 2 ст. 55 Конституції гарантує оскарження актів публічної адміністрації, вказуючи, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

При цьому згідно із КСУ доступ до правосуддя «не означає автоматичної незаконності рішень, дій або бездіяльності [органів публічної влади – А.З.], а спрямований на перевірку у судовому порядку їх законності та правомірності, що не лише забезпечує ефективний захист прав, свобод кожної особи, якої стосується неправомірна діяльність суб'єктів владних повноважень, а й сприяє підтримці законності та правопорядку в цілому шляхом виявлення та усунення нелегітимних проявів у такій діяльності» [12]. У цьому положенні КСУ наголосив на ідеї судового контролю над юридичними актами органів публічної влади, яка сама по собі є складником принципу верховенства права. Далі Суд цілком логічно вказав, що право на судовий захист пов'язане з тим, що кожній особі має надаватися можливість обґрунтувати перед судом свою переконаність у неправомірності втручання суб'єктів владних повноважень у її права та свободи.

Стосовно виборчих спорів, предмет яких є специфічним і потребує дотримання певного досудового порядку встановлення юридичних фактів, то КСУ сформулював доктрину, згідно з якою законодавець може конкретизувати предмет такого спору. Суд вказав, що:

«скарги щодо предметів, суб'єктів оскарження, які не розглядаються виборчими комісіями <...>, можуть бути розглянуті в судовому порядку, що є гарантією захисту порушених виборчих прав. Звуження кола предметів та суб'єктів оскарження для виборчих комісій пов'язане з особливостями законодавчого врегулювання питань виборчого процесу, що не належить до гарантій, визначених частиною

п'ятою статті 55 Конституції України щодо права будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень та протиправних посягань» [13].

Стосовно доступу до конституційного судочинства, оскільки це гіпотетично може зачепити і доступ до адміністративного судочинства при розгляді конституційних скарг, існує певна специфіка. Згідно з ч. 4 ст. 55 Конституції України питання доступу до конституційного судочинства визначається, як Конституцією, так і законом, який регулює порядок його здійснення, тобто деталізує конституційні принципи, які визначають стандарти розгляду конституційних скарг.

Хоча КСУ розглядав одну справу ще у період, коли у силу статті 124 Конституції України юрисдикція поширювалася на всі правовідносини, що виникають у державі, вона і до сьогодні не втрачає актуальності. Адже в аспекті доступу до адміністративного судочинства зміни до Конституції 2016 р., що стосувалися визначення сфери юрисдикції судів щодо вирішення юридичних спорів, не зачіпають його сутності. КСУ зазначив, що «суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушено чи порушуються, або створено чи створюються перешкоди для їх реалізації, або має місце інше ущемлення прав і свобод» [14]. Основою розуміння цієї позиції є функція адміністративного судочинства щодо вирішення адміністративних спорів, оскільки сутнісний зміст цього права носить як конституційний, так і адміністративно-правовий характер. Тобто детальні правила процедури розгляду адміністративних справ, які регулюються у КАС, мають належним чином впливати із сутнісного змісту основоположного права на судовий захист, не викривлюючи і звужуючи його сутності.

При аналізі проекту закону про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя, КСУ підкреслив, що «закріплення в Конституції України положення щодо можливого визначення в законі обов'язкового досудового порядку врегулювання спору є додатковим засобом правового захисту особи, який не позбавляє її можливості надалі звернутися до суду» [15]. При цьому Суд зробив застереження про те, що диференціація у підвідомчості вирішення спорів судами сприяє підвищенню ефективності реалізації прав і свобод людини і громадянина. Хоча диференціація судової юрисдикції та підвідомчості судів залежить від особливостей побудови судової системи, за таких умов виникають

завжди проблеми, пов'язані із вирішенням спорів про конфлікт між судовими юрисдикціями, зокрема це залежатиме від забезпечення єдності судової практики Верховним Судом.

Тут вже зазначалося, що для розуміння доступу до правосуддя слід розуміти поєднання як судових, так і позасудових засобів юридичного захисту у площині ефективності їх забезпечення. КСУ з цього приводу вважає, що:

«Можливість використання суб'єктами правовідносин досудового врегулювання спорів може бути додатковим засобом правового захисту, який держава надає учасникам певних правовідносин <...>. Виходячи з необхідності підвищення рівня правового захисту держава може стимулювати вирішення правових спорів у межах досудових процедур, однак їх використання є правом, а не обов'язком особи, яка потребує такого захисту.

Право на судовий захист не позбавляє суб'єктів правовідносин можливості досудового врегулювання спорів. <...> Досудове врегулювання спору може мати місце також за волевиявленням кожного з учасників правовідносин <...>.

<...> обрання певного засобу правового захисту, у тому числі і досудового врегулювання спору, є правом, а не обов'язком особи, яка добровільно, виходячи з власних інтересів, його використовує» [16].

Тут обрано ці положення юридичної позиції КСУ, які корелюються у взаємозв'язку із внесеними змінами до Конституції України у 2016 р., коли було змінено концептуально підхід щодо розуміння доступу до судів. Це змінило категоричну вимогу, що нібито юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що насправді мало відповідає реаліям юридичного життя. Такі положення мало відповідали фактичним відносинам, оскільки юридичні суперечки можна було і вони залагоджувалися і за позасудовим порядком і тут залишалося лише забезпечити баланс інтересів і дотримання вимог належної правової процедури при вирішенні юридичних спорів. Та й врешті-решт, доволі складно собі уявити ситуацію належності до юрисдикції судів звичайної практики укладання договорів, оскільки суд не володіє належними засобами для визначення умов договору – такі визначаються суто за взаємною згодою сторін.

Суд може втрутитися у процес перевірки договору про порядок досудового врегулювання, якщо у ході укладення цього договору допущені істотні порушення, що впливають на його зміст, або має місце зловживання довірою

з боку одного із контрагентів, або один із контрагентів зловживаючи довірою та посідаючи фактично положення монополіста нав'язав іншій стороні наперед не вигідні умови договору. Насправді такі випадки доволі рідкісні, а тому суд за таких ситуацій має доволі вузький спектр для застосування свободи розсуду. Водночас, всі ці чинники є визначальними для з'ясування того, чи досудове врегулювання спору відповідатиме критерію ефективності юридичного захисту.

Якщо раніше КСУ визначив такий аспект доступу до правосуддя, як доступ до правничої допомоги, який як такий не може обмежуватися лише наданням її лише адвокатами, а іншими фахівцями у галузі праві [17], то після внесення змін до Конституції України щодо правосуддя у 2016 р. дещо змістив акценти з цього питання. Суд тепер диференціює поняття у зазначеній сфері, зокрема, що поняття «надання професійної правничої допомоги» не тотожне поняттю «представництво особи в суді». На думку Суду, надання професійної правничої допомоги здійснюють адвокати, натомість представництво особи у суді може бути здійснене за вибором особи адвокатом або іншим суб'єктом [18]. У подальшому право на правничу допомогу у цій роботі буде стосуватися аспекта забезпечення якісного доступу до адміністративного правосуддя, з урахуванням того, що також на адвокатів покладається завдання представництва інтересів органів публічної влади у судах.

У контексті верховенства права доступ до правосуддя, як слушно зазначає С. Головатий, виражається через утвердження верховенства права в Україні як *conditio sine qua non* розкриття глибинної сутності розмаїття проявів короткої тези доповіді Венеційської комісії про верховенство права від 2011 р. [19] про те, що «предметом верховенства права є здійснення влади і стосунки між особою та державою» [20, с. 163]. Оскільки у зазначеній Доповіді предмет нашої проблематики лише охоплюється питанням доступу до суду, то у подальшому у роботі це питання стосується також і досудового врегулювання адміністративних спорів. Дещо пізніше ці позиції Венеційська комісія розвинула у своїй доповіді «Rule of Law Checklist», в якій зокрема розглядає доступність (приступність) судових рішень, тобто вимогу їх викладу таким чином, щоб їх зміст був легко зрозумілим, дохідливим для якомога широкого кола людей [21, с. 22]. Таке зміщення акцентів у Доповіді та Контрольному списку пов'язано зі специфікою конвенцій-

ного захисту прав людини, про що буде окремо приділено увагу у рамках європейських стандартів доступу до правосуддя.

Таким чином, аналіз природи обов'язку держави захищати права людини дає змогу розкрити такі аспекти, доступу до адміністративного правосуддя у розрізі негативних і позитивних обов'язків держави. Воно означає таке забезпечення особі права на судовий захист, щодо якого попри волевиявлення носія суб'єктивного публічного права стосовного його здійснення держава покликана забезпечити належне функціонування адміністративних судів, які зобов'язані розглядати всі звернення і приймати по них обґрунтовані рішення. Вимога ефективності засобів юридичного захисту передбачає розуміння доступу до правосуддя у площині як судових, так і позасудових засобів захисту прав людини. У цьому аспекті судовий контроль над юридичними актами органів публічної влади є складником принципу верховенства права. Функція адміністративного судочинства щодо вирішення адміністративних спорів має подвійну природу, оскільки сутнісний зміст цього права носить як конституційний, так і адміністративно-правовий характер. Тобто детальні правила процедури розгляду адміністративних справ, які регулюються у КАС, мають належним чином впливати із сутнісного змісту основоположного права на судовий захист, не викривлюючи і звужуючи його сутності.

Список використаної літератури:

1. Савчин М. Порівняльне конституційне право. Ужгород-Київ : ВАІТЕ, 2020.
2. Основні права людини: німецько-український правовий вимір / за ред. Р. С. Мельника. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022.
3. Николина К. Належна юридична процедура: теоретичні аспекти визначення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. Вип. 94. С. 44–46.
4. Гасанов К. К., Червонюк В. И. Основные процессуальные права в системе гуманитарного права. *Вестник Московского университета МВД России*. 2013. Специальный выпуск. № 6. С. 7–10.
5. HCtHR, *Airey v Ireland*, 32 ECtHR Ser A (1979): [1979] 2 E.H.R.R. 305.
6. HCtHR, *Dorđević v. Croatia*, ECtHR App. No. 41526/10, Judgment on 24 July 2012.
7. HCtHR, *Soering v UK*, ECtHR App. No. 14038/88, Judgment on 7 July 1989.
8. Посібник з європейського права з питань доступу до правосуддя. Агенція Європейського

- Суду з основних прав і Рада Європи. Люксембург :
Офіс публікацій Європейського Союзу, 2016.
9. Рішення КСУ 7-рп/2001 від 30.05.2001 р.
10. Рішення КСУ № 9-рп/2012 від 12.04.2012 р.
11. Рішення КСУ № 9-зп/1997 від 25.12.1997 р.
12. Рішення КСУ № 6-р(II)/2020 від 24.06.2020 р.
13. Рішення КСУ № 26-рп/2009 від 19.10.2009 р.
14. Рішення КСУ № 6-рп/2001 від 23.05.2001 р.
15. Висновок КСУ « 1-в/2016 від 20.01.2016 р.
16. Рішення КСУ № 15-рп/2002 від 09.07.2002 р.
17. Рішення КСУ № 23-рп/2009 від 30.09.2009 р.
18. Висновок КСУ 4-в/2019 від 31.10.2019 р.
19. Report on the Rule of Law. *Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session* (Venice, 25–26 March 2011) on the basis of comments by Mr Pieter van Dijk (Member, Netherlands), Ms Gret Haller (Member, Switzerland), Mr Jeffrey Jowell (Member, United Kingdom), Mr Kaarlo Tuori (Member, Finland). Study No. 512/2009. CDL#AD(2011)003rev. Or.Engl
20. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська комісія. *Право України*. 2011. № 10. С. 154–184.
21. Мірило правовладдя. Коментар. Глосарій. Rule of Law Checklist / пер. С. Головатий. Київ : ВАІТЕ, 2017.

Zavydniak A. V. Access to the administrative proceedings and state`s duty to protect human rights

The article discloses access to administrative proceedings due to the state`s duty to protect human rights. Judicial protection is part of the procedural guarantees of human rights. An analysis of the nature of the state`s duty to protect human rights makes it possible to reveal the following aspects, access to administrative justice in terms of negative and positive duties of the state. The negative obligations of the state regarding the right of access to administrative proceedings means that neither legislation nor judicial practice can set excessive restrictions on the exercise of the right to judicial protection, in particular regarding legal aid, court costs, territorial access of administrative courts, etc. The positive duties of the state mean such provision of a person`s right to judicial protection, regarding which, despite the manifestation of the will of the bearer of a subjective public right regarding its implementation, the state is called to ensure the proper functioning of administrative courts, which are obliged to consider all appeals and make reasonable decisions on them. The requirement for the effectiveness of legal remedies implies an understanding of access to justice in terms of both judicial and extrajudicial means of protecting human rights. In this aspect, judicial control over legal acts of public authorities is a component of the rule of law principle. The function of administrative proceedings regarding the resolution of administrative disputes has a dual nature, since the essential content of this right is both constitutional and administrative-legal in nature. That is, the detailed rules of the procedure for consideration of administrative cases, which are regulated in the Code of Administrative Procedure of Ukraine, should properly follow from the very essence of the right to judicial protection, without distorting and narrowing its essence.

Key words: administrative proceedings, rule of law, means of legal protection, access to justice, duties of the state, procedural guarantees, court.