

ЗМІСТ ТА ПРЕДМЕТ ДОСТУПНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОГО ЗАХИСТУ

Мазурик Наталія Ігорівна - головний спеціаліст Київського апеляційного суду

УДК 342.9

У статті автором вивчено питання доступності адміністративно-юрисдикційного захисту як цілісного механізму доступності адміністративного правосуддя та адміністративного оскарження. Автор провів співставлення процедур адміністративного та судового оскарження на предмет переваг та недоліків. У статті висунуто гіпотезу, що становлення ідеї доступності захисту в рамках адміністративного оскарження є наступним кроком в удосконаленні загальнодержавного механізму захисту осіб у відносинах за участю владних суб'єктів. Автор стверджує, що доступність адміністративно-юрисдикційного захисту не слід ототожнювати із фактичним доступом до правосуддя чи органу адміністративного оскарження, оскільки останній є вужчим предметом.

Ключові слова: доступність, адміністративно-юрисдикційний захист, суб'єкти владних повноважень, правосуддя, адміністративне оскарження, процесуальна форма, правовий захист.

В статье автором изучен вопрос доступности административно-юрисдикционной защиты как целостного механизма доступности административного правосудия и административного обжалования. Автор провел сопоставление процедур административного и судебного обжалования на предмет преимуществ и недостатков. В статье выдвинута гипотеза, что становление идеи доступности защиты в рамках административного обжалования является следующим шагом в совершенствовании общегосударственного механизма защиты лиц в отношениях с властными субъектами. Автор утверждает, что доступность административно-юрисдикционной защиты не следует отождествлять с фактическим доступом к правосудию или к органу административного обжалования, поскольку последнее имеет более узкий предмет.

Ключевые слова: доступность, административно-юрисдикционная защита, субъекты властных полномочий, правосудие, административное обжалование, процессуальная форма, правовая защита.

In the article the author studies the issue of the accessibility of jurisdictional protection as an integral accessibility mechanism of administrative justice and administrative appeals mutually. The author compares difference between administrative and judicial procedures of advantages and disadvantages in law arrangement. In the article is proposed the supposition that the idea of the availability of protection within the framework of an administrative appeal is the next step in improving the national protection mechanism public sphere of relations. The author argues that the accessibility of administrative and jurisdictional protection should not be equated with actual access to justice or an administrative appeal body, because the latter has a more restrictive subject matter. Because the access of an administrative appeal and jurisdictional procedure has a more restrictive consideration subject than accessibility of jurisdictional protection - they don't have to be similar.

The availability of administrative and judicial protection should not be equated with actual access to a court or administrative body. Accessibility has a much broader scope, which by its very nature creates and enforces legal and organizational requirements to ensure the exercise of the right of defense in public relations.

The direction of the norms of administrative law for the protection of rights and legitimate interests is the result of the legislative, normative, judicial law-making and right-realization activities of the participants in administrative legal relations, which manifests itself in the following properties of norms: preventing the creation of excessive and discretionary powers of the subject of state power; the availability of a procedural mechanism for the implementation of substantive law on protection; the availability of administrative suicide; consolidation of legal liability and the presence of a specific offense in the legislation on liability of officials (officials) of public administration; comprehensive interpretation of the content of fundamental human rights and freedoms, as well as legal principles by the administrative and constitutional courts.

The nature of the appeal against public authority is individual in nature, that is, the basis of the complaint is the reason to believe that the actions, decisions, acts of the subjects of authority have led to a violation of the rights, freedoms and interests of the subject of the appeal. Thus, the mechanism of public appeal should be as simple as possible, convenient, economical, and should not contain bureaucratic procedures of overburdening of an individual nature.

Key words: accessibility, administrative and jurisdictional protection, subjects of authority, justice, administrative appeal, procedural form, legal protection.

Україна є однією із найбільших за територією і водночас однією із найбідніших країн Європи, де чітко прослідковується соціальний контраст осіб з високим доходом та бідного населення. Більше того, сучасні процеси урбанізації, динаміка яких активно спостерігається в останні роки, вносить суттєвий дисбаланс у діяльність державних органів, їх організаційний та функціональний устрій. Іншою важливою особливістю, яка впливає на соціально-економічне та правове становище громадян є фактична неможливість функціонування державних інституцій на тимчасово окупованих територіях. На перший погляд, здається, що проблеми, перераховані вище, не мають стосунок до судочинства, проте це зовсім не так. Отримання справедливого судового чи адміністративного рішення передуює фактичному поданню скарги особи до суду (органу адміністративного оскарження) з усіма організаційними, фінансовими, правовими, технічними перешкодами. Насправді, об'єктивно існує певний процес, який передуює фактичному розгляду справи по суті, пошук юридичного супроводу, написання позовної заяви, встановлення належної судової інстанції, сплата судового збору. Чинник легкості, простоти, уніфікованості процедур попередньої реалізації права на правовий захист оцінюється такою категорією, як доступність захисту, яка вміщує вивчення

системи проблемних чинників, бюрократичних перешкод, труднощів, з якими стикаються особи при реалізації свого права на захист.

Актуальність адміністративно-правового підходу до вивчення питання доступності захисту в адміністративно-юрисдикційному процесі обумовлюється наступним. У першу чергу, очевидно те, що природа самої проблеми доступності має організаційну, управлінську, фінансово-технічну природу, і проявляється у негативному зобов'язанні держави забезпечити максимальну доступність до правового захисту. З цього випливає ряд обов'язків, які кореспондуються із діяльністю державних органів, їх посадових осіб, ліквідацією перешкод, що виникають об'єктивно, протидія корупції тощо.

Представниками вітчизняної науки адміністративного права (Підвальна М., Деркач Н., Колеснікова І., Марат Ю., Грень Н., Шевчук С., Капля О.) акцентовано на доступності адміністративного судочинства. Натомість питання доступності адміністративно юрисдикційного захисту залишаються розробленими недостатньо.

Мета дослідження – обґрунтувати широкий підхід до питання доступності адміністративно юрисдикційного захисту та з'ясувати його предмет.

Значення терміну «доступність» у правовому вимірі стосується не тільки питань фізичного доступу. Інколи його використовують для пояснення досить абстрактних понять, наприклад, принципу правової визначеності. З цього приводу С.П. Погребняк відносить до його елементів зрозумілість (доступність) текстів нормативно-правових актів, пояснюючи, що вони мають бути максимально простими, стислими (точними й однозначними), системними й послідовними [1, с. 46]. Слід погодитись, що доступність у деякому роді є синонімом терміну «зрозумілість» та «сприйнятність».

У системі чинного законодавства можна привести чималу кількість конкретизованих тверджень, що закріплюють негативне зобов'язання держави у забезпеченні доступності та виокремлюють його організаційні особливості.

Так, доступність інформації визначено серед принципів інформаційних відносин (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про інформацію»), який реалізується шляхом належного та рівного порядку доступу до інформації. У той же час гарантії права на інформацію діють через створення можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів (ч. 1 ст. 6 Закону України «Про інформацію») [2]. Отже, доступність інформації визначається атрибутами рівного, вільного, належного доступу до інформації. До речі, доступність інформації також встановлено в якості стратегічної цілі розвитку інформаційного суспільства (п.1 Розділу II Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 - 2015 роки») [3].

Доступність екстренної медичної допомоги, її своєчасність, якість та пріоритетність є, відповідно до ч. 4 ст. 5 Закону України «Про екстрену медичну допомогу», завданнями системи екстренної медичної допомоги [4]. Така доступність, у тому числі, забезпечується належною організацією системи екстренної допомоги, мобільністю, швидкістю реагування працівників швидкої.

Наприклад, формою реалізації принципу доступності безоплатної правової допомоги

є встановлення обов'язку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування забезпечувати проведення особистого прийому осіб висококваліфікованими працівниками, які можуть чітко і доступно надати роз'яснення положень законодавства та консультації з питань реалізації прав і свобод людини і громадянина та виконання обов'язків (ч. 3 ст. 11 Закону України «Про безоплатну правову допомогу»). Разом з цим пасивний обов'язок передбачає недопущення застосування привілеїв чи обмежень до осіб за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [5].

Доступність кіберпростору та розвиток мережі Інтернет встановлено як принцип кібербезпеки в п. 3 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [6].

Отже, поняття та організаційні засади доступності не є новацією для вітчизняного законодавства та можуть знайти своє втілення в інших сценаріях удосконалення певних правових процесів.

Закон України «Про адміністративні послуги» трактує механізм реалізації доступності адміністративних послуг у наступних ознаках: доступність інформації про адміністративні послуги, зручність в отриманні адміністративної послуги, безоплатність інформації про адміністративні послуги, вільний доступ до приміщень, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, у тому числі належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями [7].

Упровадження сервісного підходу необхідне не тільки в рамках процедур надання послуг, але й у системі оскарження дій та рішень органів влади, оскільки це сприятиме:

- по-перше, формуванню сприятливого клімату в системі публічного самоврядування;
- по-друге, підвищенню правової та управлінської культури державних службовців;
- по-третє, стимулюванню добросовісності виконання службових обов'язків;
- по-четверте, забезпеченню надання якісних попередніх консультацій;

по-п'яте, врегулюванню конфліктів у досудовому порядку;

по-шесте, зменшенню корупційних проявів та халатного ставлення до своїх посадових обов'язків;

по-сьоме, розвитку зворотного зв'язку як елементу демократизації державної влади;

по-сьоме, підвищенню довіри до державницького апарату.

Цілком очевидно, що оскарження публічно-владної діяльності має індивідуальний характер, тобто підґрунтям подання скарги є докази вважати, що дії, рішення, акти суб'єктів владних повноважень призвели до порушення прав, свобод та інтересів суб'єкта оскарження. Таким чином механізм публічного оскарження повинен бути максимально простим, зручним, економічним, а також не повинен містити бюрократичні процедури надмірного обтяження, які, наприклад, стосуються процесуальної форми.

Законом України «Про звернення громадян» встановлено фундаментальні засади необхідності забезпечення доступності адміністративного оскарження. Положення щодо обов'язку органів державної влади і місцевого самоврядування об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги, скасовувати або змінювати оскаржувані рішення, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням тощо (ст. 19) [8] – є свого роду імперативною настановою у прийнятті до розгляду скарг громадян.

Скарга, на відміну від позову до суду, має інший механізм та зміст доступності, який пов'язаний із природою адміністративного оскарження. У першу чергу, звертається увага на універсальний характер позову до суду, яким може бути охоплений більш широкий предмет. Натомість, у літературі стверджується, що адміністративний порядок оскарження має такі переваги, як дешевизна і оперативність, доступність, простота реалізації, оцінка з позицій не лише законності, але й доцільності [9, с. 84].

Процедури адміністративного оскарження (незважаючи на те, що більшою мірою регламентуються спеціальним законом про

звернення громадян) кореспондентні сфері публічного адміністрування. Так, наприклад, порядок оскарження, а відповідно, скасування негативних наслідків, які спричинені незаконним (протиправним) рішенням органів, регламентується спеціальним законодавством у сфері кримінальних процесуальних, цивільно-процесуальних, трудових відносин, а також відносин у сфері захисту економічної конкуренції, судоустрою та статусу суддів, адміністративного судочинства, запобігання та протидії корупції, виконавчого провадження (ст. 12 Закону України «Про звернення громадян») [8]. З причини неуніфікованого нормативного регулювання процедур адміністративного оскарження впливають різні процесуальні особливості, які суттєво впливають на доступність звернення, а саме: строки, спосіб та форма подання скарги, належна інстанція, яка приймає скарги до розгляду тощо.

Окрім правозахисної, функція адміністративного оскарження передбачає дисциплінуюче спрямування. Як зазначає М.В. Лошицький, подання адміністративної скарги сигналізує про наявні недоліки в роботі органів публічної адміністрації, сприяє усуненню останніх, поліпшенню її роботи, а також може бути певним підґрунтям для застосування інших засобів забезпечення законності й дисципліни в діяльності органів публічної адміністрації, зокрема контролю та нагляду [10, с. 148].

Однією із рис співвідношення доступності адміністративного та судового захисту є те, що подання адміністративної скарги не є перешкодою для звернення до суду. Конституційний Суд України, проводячи тлумачення ст. 55 Конституції України, вказує, що судові скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду [11]

Ефективне врегулювання адміністративних правовідносин, тобто відносин, у яких наявні владні особи, за своєю суттю неможливе без феномену захисту. За класичним уявленням загального адміністративного права, гарантія правової захищеності у відносинах із публічною особою, наділеною владними повноваженнями, повинна передбачати можли-

вість захистити свої права та інтереси. Захист із протиправних дій в правовій державі є основним елементом верховенства права.

Особлива матеріально-правова природа протиправного, незаконного діяння, яке може бути властиве суб'єкту владних повноважень, свого часу стало ключовою передумовою створення адміністративного судочинства як самостійного виду судових органів, діяльність яких спрямована на вирішення публічних спорів.

Значення доступності судочинства поступово розвивалося, наближуючи адміністративну юстицію ближче до громадськості як у правовому, так і організаційному (інформаційному, технічному) аспектах. Незважаючи на відсутність безпосереднього визначення в Кодексі адміністративного судочинства України принципу доступності, він неодноразово виокремлювався вченими в доктрині адміністративного права. Так, автори навчального посібника «Адміністративне судочинство» Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. забезпечення права на захист та доступність захисту відносили до основних галузевих принципів адміністративного судочинства [12, с. 73].- О. Корчинський виокремлював відкритий доступ до судових засідань та право бути присутніми на них як елемент принципу гласності адміністративного судочинства [13, с. 155]. Ефективність доступності права громадян на захист в адміністративних судах впливає із реалізації організаційних принципів адміністративного судочинства – міркує В.Б. Пчелін [14]. Доступність правосуддя є основоположним принципом адміністративного судочинства, як стверджує О. А. Міленко [15, с. 51].- У цьому таки плані бачиться, що становлення доступності захисту в рамках адміністративного оскарження є наступним кроком в удосконаленні загальнодержавного механізму захисту осіб у відносинах за участю владних суб'єктів.

Доступність адміністративного правосуддя як компонентна складова доступності адміністративно-юрисдикційного захисту не є новацією національної правової системи. Факт наявності доступу до правосуддя вже закладено в систему принципів реалізації права на судовий захист. У свою чергу, Ю. Марат ствер-

джує, що право на доступ до правосуддя впливає із принципу міжнародного права, який забороняє відмову у правосудді та є одним із найважливіших елементів права на судовий захист [16, с. 23]. Отже, якщо доступність правосуддя – це елемент механізму реалізації права на судовий захист, то доступ до адміністративного оскарження рішень суб'єктів владних повноважень – це складова механізму права на попередню скаргу та правомірного очікування справедливого реагування на неї. У сукупності названі елементи доступності утворюють єдиний механізм доступності права на захист, необхідність якого особливим чином наглядно демонструється у відносинах адміністративного права.

Отже, доступність адміністративно-юрисдикційного захисту не слід ототожнювати із фактичним доступом до суду чи органу адміністративного оскарження. Доступність має значно ширший предмет, який охоплюється за своєю природою створенням та виконанням правових та організаційних вимог задля забезпечення реалізації права на захист у публічних правовідносинах.

Більше того, доступність є оціночною категорією, яку можна виміряти якісними та кількісними параметрами, або, у більшій мірі, дати відповідь на питання: чи доступним є захист?

Природа оскарження публічно-владної діяльності має індивідуальний характер, тобто підставою подання скарги є доводи вважати, що дії, рішення, акти суб'єктів владних повноважень призвели до порушення прав, свобод та інтересів суб'єкта оскарження. Таким чином, механізм публічного оскарження повинен бути максимально простим, зручним, економним, а також не повинен містити бюрократичні процедури надмірного обтяження, що мають індивідуальну природу.

Література

1. Погребняк С. Вимоги до нормативно-правових актів, що впливають з принципу правової визначеності // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2005. – № 3 (42). – С. 42–53.

2. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // База даних «Законо-

давство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12>

3. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 09.01.2007 № 537-V // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/537-16>

4. Про екстрену медичну допомогу : Закон України від 05.07.2012 № 5081-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5081-17>

5. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3460-17>

6. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2163-19>

7. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5203->

8. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-BP // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80>

9. Лошицький М. В. Адміністративне оскарження як форма захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів // Науковий вісник Чернівецького університету, - 2012. - №636. - С.83-87

10. Лошицький М. В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. - 2015. - №. 31 (2). - С. 146-150

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадян : Рішення Конституційного суду України від 25.11.1997 № 6-зп // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v006p710-97>

12. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навчальний посібник / М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. - Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. - 596 с.

13. Корчинський О. Принципи адміністративного судочинства як основа захисту прав людини і громадянина // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. 2017. №876 (15). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsiipi-administrativnogo-sudochinstva-yak-osnova-zahistu-prav-lyudini-i-gromadyanina>

14. Пчелін В. Б. Класифікація принципів організації адміністративного судочинства України / В. Б. Пчелін // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». - 2015. - Вип. 33-2. - Т. 1. - С. 166-169. - [URL] : http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.33-2/part_1/43.pdf

15. Мілієнко О.А. Принципи адміністративного судочинства та їх класифікація / О. А. Мілієнко // Право і суспільство. - 2016. - № 2. - С. 132-139. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_2_25

16. Марат Ю. Право на доступ до суду: Європейська традиція та проблеми забезпечення в Україні / Ю.Марат // Национальный юридический журнал: теория и практика, 2017. - [URL] : http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/6/part_2/4.pdf