

Смокович М.І.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду

«ЄДИНЕ ВІКНО» В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЯК ІНСТИТУЦІЙНИЙ ЕЛЕМЕНТ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ

У статті комплексно, з урахуванням здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, а також чинного законодавства України розкрито сутність «єдиного вікна» як інституційного елемента доступу до правосуддя та його переваги у практиці адміністративного судочинства.

З'ясовано правову природу «єдиного вікна» як інституційного елемента доступу до правосуддя. Доведено, що цей інститут є сукупністю правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у зв'язку із реалізацією суб'єктивного права особи на оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень і прийняттям публічно-правового спору до розгляду адміністративним судом за встановленою процедурою, і характеризуються визначеними законами правами й обов'язками учасників судового процесу при встановленні обставин справи.

Сьогодні надзвичайно важливо забезпечити реальну доступність правосуддя. Неприпустимо зводити значення доступності судової влади лише до того, що останні є інституційно зареєстрованими у системі відповідних органів, наділених необмеженою компетенцією у вирішенні правових конфліктів, і кожна людина має реальну (а не абстрактну) можливість реалізувати своє конституційне право та подати позов у разі порушення її права. Доступність полягає в тому, щоб не лише провести процедуру судового розгляду, а й мати можливість скористатися останнім.

Доведено, що реалізація цих елементів потребує значних зусиль як із боку держави, в т. ч. судової влади, так і з боку учасників судового процесу. Зазначається, що результат, який можна досягти – розширення прав і можливостей «єдиного вікна» як інституційного елемента доступу до правосуддя, – вартий того.

Ключові слова: адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, принципи адміністративного судочинства, «єдине вікно», принцип доступності.

Постановка проблеми. Така категорія, як «принцип» є ключовою для юридичної науки. Принципи синтезують і відбивають об'єктивність законів розвитку суспільства, оскільки, на відміну від об'єктивних законів, залежать від свідомості людей, від пізнання й усвідомлення ними законів природи й суспільства та є керівними орієнтирами не тільки у науковій, а й у практичній діяльності.

Принципи відіграють одну із ключових ролей у вивченні природи правових процесів. Будь-яка галузь, інститут права, функціонування правових феноменів і регулювання суспільних відносин відбувається на основі базових засад, вихідних ідей і керівних цілей. Завдяки існуванню принципів забезпечується сталість і стабільність суспільно-державних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із таких принципів, який міститься в системі принципів правової держави, є принцип доступності адміністративного правосуддя та захисту в адміністративних правовідносинах.

Видатний юрист І.Ф. Фойницький у своїх працях вказував, що важливим завданням державної влади є обов'язок доставити правосуддя населенню. Значущість цієї державної функції він обґрунтовував тим, що саме вона зумовлює життєздатність судової системи у взаємодії з іншими гілками влади [1, с. 145]. Підтримували вказану позицію й А.Д. Градовський, котрий відзначав, що правосуддя має знаходитися біля дверей кожного громадянина [2, с. 19].

Проблеми, якими переймалися вчені, набувають нового наповнення сьогодні; більше того, дискусії щодо оптимізації судоустрою і судочинства виходять за межі національних правових доктрин, втілюючись у «мінімальних» міжнародних стандартах доступності правосуддя, розвинутих у документах Ради Європи, а також на рівні Європейської конвенції із захисту прав і основних свобод людини, положення якої розгорнуті у багатій прецедентній практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Сучасні дослідники визначають доступність правосуддя як певний стандарт, котрий відбиває

вимоги справедливого й ефективного судового захисту, що конкретизується насамперед у необмеженій судовій юрисдикції та належних судових процедурах.

Вказане підтверджується практикою ЄСПЛ, а саме тими критеріями, які останній застосовує, керуючись Конвенцією з захисту прав і основних свобод людини, щодо оцінки певної судової системи і судового провадження як «доступного».

Не наводячи чіткого визначення «доступності правосуддя», ЄСПЛ підкреслює, що забезпечення права ефективного доступу до правосуддя є обов'язком держави та вимагає від неї не просто пасивних спостережень, а певних активних дій (рішення у справі «Ейрі проти Ірландії» від 09 жовтня 1979 р., серія А, № 32, п. 25). У рішенні у справі «Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства» вказано, що право на доступ до суду повинно не лише існувати, а й бути ефективним, із чого випливає негативний обов'язок держави утримуватися від перешкоджання належному використанню права на доступ до суду як через рішення, так і шляхом фактичних дій.

Неможливість застосування цього права може зумовлюватися бездіяльністю уповноважених органів державної влади. Так само у справі «Ейрі проти Ірландії» ЄСПЛ акцентував увагу на тому, що адміністративні органи Ірландії не вжили належних заходів для реальної організації та проведення процесу розірвання шлюбу. Держава зобов'язана своїми діями сприяти ефективному використанню права на доступ до суду. Цей позитивний обов'язок може зумовлювати необхідність певної фінансової допомоги приватним особам, а також вчинення інших конкретних дій залежно від обставин справи.

Таким чином, спостерігається поглиблена демократизація та інтернаціоналізація всіх сегментів правової системи як наслідок розвитку ідей попередніх поколінь, хоч із певними модифікаціями, привнесеними часом.

Доцільно погодитися з О.М. Овчаренко, яка вважає, що доступність правосуддя необхідно віднести до інституційних принципів, які стосуються організації та діяльності судової влади загалом, а також відіграють роль системоутворюючих чинників, що виражають сутність і призначення останньої, служать фундаментом, на якому ґрунтується устрій судової системи та процес вирішення юридично значущих справ, котрі належать до юрисдикції суду [3, с. 33].

У спеціальній літературі також виказується думка, що доступ до правосуддя є принципом

доступності права й охоплює широкий спектр заходів і засобів, які забезпечують можливість особі або іншому суб'єкту безперешкодно звернутися до органів правосуддя й отримати захист свого права [4, с. 6].

Проведене ґрунтовне дослідження змісту доступності правосуддя показало, що цей принцип розкривається через сукупність її елементів – правових (інституційних і процесуальних), соціальних та економічних [3].

Доступність судового процесу можна оцінити через такі її характеристики, як-то: а) розумний строк розгляду справи; б) максимально можлива простота судового процесу; в) доступ до судового рішення; г) належне виконання судового рішення.

Інституційними елементами доступності правосуддя є: а) територіальна наближеність суду; б) відкритість інформації про нього; в) універсальність юрисдикції суду; г) його компетентність; д) стабільність судової системи.

Соціальні елементи доступності правосуддя становлять: а) потреба громадян у вирішенні правових конфліктів, що виникають у суспільстві; б) рівень розвитку правосвідомості суспільства загалом та окремих громадян, який полягає у правовій обізнаності населення й у довірі громадян до суду; в) рівень правосвідомості носіїв судової влади – суддів.

Економічними елементами доступності правосуддя є витрати: а) держави на фінансування судової влади; б) сторін та інших учасників справи, передбачені процесуальним законодавством; в) держави на забезпечення доступу до суду найбідніших верств населення.

Безумовно, право на доступ до суду має бути ефективним. Ця вимога при розгляді адміністративних справ включає в себе і систему правової допомоги заявникам, котрі не мають змоги сплатити за послуги юриста. У цьому аспекті можна згадати рішення ЄСПЛ у справі *Airey v. Ireland* від 9 жовтня 1979 р., в якій Європейський суд підкреслив, що в цивільному процесі надання правової допомоги не є абсолютно обов'язковим, як у кримінальному. Однак надання правової допомоги є необхідним у випадках, коли особа сама не може представляти свої інтереси або в разі, коли національний закон визнає юридичне представництво обов'язковим.

Вимога ефективності також передбачає чіткість законодавчих положень і прозорість системи судового контролю. Якщо процесуальні норми виписані таким чином, що створюють певну невідзначеність (наприклад, щодо того, як визначити

юрисдикцію суду), особи, чиї заяви були відхилені з підстав порушення процесуальних норм, вважаються такими, які не мали реального, ефективного доступу до суду (Рішення ЄСПЛ від 16 грудня 1992 р. у справі de Geouffre de la Pradelle v. France, Publ. Court, Series A, vol. 253-B).

Нарешті, коли виконання оспорюваного акта вже розпочато, ефективність права доступу має передбачати можливість заявника вимагати припинення чи попередження його негайного виконання, а у разі відхилення такої вимоги – проведення судового процесу з ретельністю, яку вимагають наявні обставини (Рішення ЄСПЛ від 23 липня 2002 р. у справі Janosevic v. Sweden, № 34619/97).

Відповідно до співвідношення нормативного закріплення досліджуваного нами принципу та практики його реалізації доцільно вирізнити види доступності правосуддя – формальну і реальну [3].

На забезпечення реальної спрямовані засоби забезпечення (гарантії) доступності, які мають бути реалізовані в законодавстві про судову систему і процесуальному законодавстві.

Вкрай актуальним сьогодні є забезпечення реальної доступності правосуддя. Неприпустимо зводити цінність доступності судової влади лише до того, що остання інституційно оформлена в системі відповідних органів, наділена необмеженою компетенцією у вирішенні правових конфліктів, а кожна особа має реальну (а не абстрактну) можливість реалізувати своє конституційне право та подати заяву до суду у разі порушення її прав. Насамперед доступність полягає не тільки у наявності процедури судового розгляду, а й у можливості скористатися перевагами останньої.

Конституція України встановила, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір (ч. 3 ст. 124). Цей припис узгоджується з позицією ЄСПЛ, який неодноразово наголошував, що суд у значенні п. 1 ст. 6 Конвенції повинен бути наділений повною компетенцією з вирішення справи. Суд зауважив: «Орган судової влади має бути спроможним вирішити спір про права й обов'язки відповідно до положень Конвенції, а тому він повинен мати право спинятися на питаннях права й факту, що стосуються справи, яку він розглядає». Проте практична реалізація відновлення порушеного права особи не має бути обтяжена різноманітними правовими та фактичними перешкодами на момент звернення до суду чи у процесі судового розгляду.

Задля оптимальної можливості реалізації принципу доступності правосуддя національ-

ний законодавець розробив ряд заходів, серед яких є і запровадження т. зв. принципу «єдиного вікна», котрий має стати одним із базових під час вирішення будь-якого питання під час розгляду адміністративної справи.

Зокрема, громадяни можуть звертатися з будь-якими питаннями, які стосуються розгляду справ, починаючи з подання заяви, документів і закінчуючи особистим прийомом громадян адміністрацією суду й отримання копій судових рішень, виконавчих листів тощо.

Крім того, цей інституційний елемент передбачає виключення або максимально можливе полегшення для заявників у судових процесах при вирішенні питання юрисдикції.

Так, за попередньою редакцією КАС України, яка діяла до 15 грудня 2017 р., у разі подання позову з порушенням правил підсудності суд під час вирішення питання про відкриття провадження повертав позовну заяву позивачу у зв'язку з тим, що справа не підсудна цьому адміністративному суду (п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України).

Передати справу до іншого суду суд мав право лише після відкриття провадження, до початку розгляду, виключно у випадках, коли порушення правил підсудності було виявлено вже після відкриття провадження. Подібна ситуація (якщо дійсно мала місце помилка позивача) вимагала повторної оплати судового збору за подання позовної заяви до належного суду. Крім того, суд не завжди встановлював в ухвалі про повернення позовної заяви, якому саме іншому суду підсудна справа, що викликало у позивача додаткові складнощі в разі відсутності достовірної інформації щодо зареєстрованого місця проживання відповідача.

Згідно з нормами КАС України у чинній редакції (ст. 169), яка встановлює підстави для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви вже не містить такої підстави, як «справа не підсудна цьому адміністративному суду».

У разі, якщо справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду, суд передає її на розгляд іншому суду. Передача справи за встановленою підсудністю здійснюється на підставі відповідної ухвали.

Крім того, КАС України містить норму щодо розгляду справи судом, котрий прийняв справу до свого провадження з додержанням правил підсудності, у разі, коли у процесі розгляду вона стала підсудна іншому суду, крім випадків змін у складі відповідачів, через що справа належить до виключної підсудності іншого суду.

Спори між судами про підсудність не допускаються. Справа обов'язково має бути прийнята до провадження судом, якому надіслана. Отже, запровадженими новаціями вирішено проблему для позивачів у разі неправильного визначення належного суду: саме на суд фактично покладається обов'язок визначити правильну підсудність справи та передати її на розгляд такому суду.

Водночас із метою практичної реалізації цих прагнень Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ» № 460-IX від 15 січня 2020 р. оновлено редакцію ст. 239 КАС України.

Крім того, на відміну від попередньої редакції, в чинній редакції в ч. 1 ст. 239 КАС України («якщо провадження у справі закривається з підстави, встановленої п. 1 ч. 1 ст. 238, суд повинен роз'яснити позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд справи») додаються норми про те, що «суд апеляційної або касаційної інстанції повинен також роз'яснити позивачу про наявність у нього права протягом 10 днів із дня отримання ним відповідної постанови звернутися до суду із заявою про направлення справи за встановленою юрисдикцією, крім випадків об'єднання в одне провадження кількох вимог, які підлягають розгляду в порядку різного судочинства. Заява подається до суду, що ухвалив постанову про закриття провадження у справі. У разі надходження до суду справи, яка підлягає вирішенню в порядку адміністративного судочинства, після закриття провадження Верховним Судом чи судом апеляційної інстанції в порядку цивільного чи господарського судочинства провадження у справі не може бути закрито з підстави, встановленої п. 1 ч. 1 ст. 238».

Безумовно, наявні новели позитивно впливатимуть і допомагатимуть під час судового розгляду адміністративної справи. Проте варто подумати над питанням, чому законодавець надав можливість направлення справи за заявою особи про направлення справи за встановленою юрисдикцією виключно судам апеляційної та касаційної інстанцій. Можливо, таке право доцільно надати й судам першої інстанції, тому що саме вчасне реагування судом першої інстанції щодо питання визначення юрисдикції надавало б громадянам можливість у найкоротші терміни відновити своє порушене право.

Водночас слід акцентувати увагу на тому, що Україна, як і весь світ, стрімко рухається вперед у напрямі побудови нового інформаційного суспільства. Суспільства, однією з ознак якого є переведення

максимальної кількості комунікацій звичайної життєдіяльності людини в електронну, інформаційну форму. Однією з таких сфер є судочинство.

Окремі кроки на цьому шляху вже зроблено. Проте оптимальна реалізація, зокрема принципу доступу до правосуддя, у розрізі розширеного розуміння такого інституційного елемента, як «єдине вікно» у судочинстві, якраз можлива шляхом повноцінної двосторонньої комунікації між судом, учасниками судового процесу й усіма іншими зацікавленими особами за допомогою засобів сучасних електронних інформаційно-комунікаційних технологій і можливості вчинення в електронному форматі усіх процесуальних дій під час розгляду будь-яких судових справ, у т. ч. й щодо визначення юрисдикції під час розгляду адміністративної справи та подальшого її направлення за встановленою юрисдикцією саме судом першої інстанції.

Зокрема, європейські експерти неодноразово наголошували, що чотири рівні електронної взаємодії між громадянами та владою, розроблені в ЄС, а саме: перший рівень (онлайнова інформація про загальнодоступні послуги); другий (одностороння взаємодія: завантаження форм із сайтів); третій (двостороння взаємодія: обробка форм (у т. ч. автентифікація), процесуальні дії в цифровій формі); четвертий (транзакція: робота зі справою, прийняття й оголошення рішення, оплата тощо) – запорука ефективності будь-якої системи, у т. ч. й судової.

Тим більше, що в окремих країнах вже апробовані системи електронного правосуддя, які відповідають усім названим вище рівням інформатизації судочинства. Зокрема, в цьому аспекті доцільно згадати сингапурську Систему електронної подачі документів (Electronic Filing System); Інтегровану електронну систему цивільних позовів (Integrated Electronic Litigation System); Службу електронного вилучення документів (Electronic Extract Service); Електронну інформаційну службу (Electronic Information Service), що дає можливість дізнаватися про всі процесуальні дії суду в режимі реального часу; Сайт системи LawNet, який є єдиною точкою доступу до судових сервісів. Електронний інформаційний сервіс «Судовий кабінет», реалізований у Республіці Казахстан, – єдине вікно для доступу до електронних сервісів судових органів тощо.

Висновки. Запровадження вказаних елементів потребує значних зусиль як із боку держави, у т. ч. судової влади, так і з боку учасників судового процесу. Проте ми переконані, що результат, якого можна досягти – розширення можливостей функціоналу «єдиного вікна» як інституційного елемента доступу до правосуддя, – вартий того.

Список літератури:

1. Фойницький І.Я. Курс уголовного судопроизводства : в 2 т. Т. I. Санкт-Петербург : Изд-во «Альфа», 1996. 552 с.
2. Градовский А.Д. Собрание сочинений : в 9 т. Петербург : Типография М.М. Стасюлевича, 1899. Т. 2. 492 с.
3. Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : монографія. Харків : Право, 2008. 304 с. URL: http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/MonoOvcharenko.pdf.
4. Мокрицька І.Я. Доступність правосуддя як шлях до забезпечення права на судовий захист у кримінальному процесі: науково-теоретичний аспект. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2015. № 1 (11). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15miynta.pdf>.

Smokovych M.I. THE “SINGLE WINDOW” IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS AS AN INSTITUTIONAL ELEMENT OF ACCESS TO JUSTICE

The article comprehensively, taking into account the achievements of national and foreign legal science, as well as the current legislation of Ukraine, reveals the essence of the “single window” as an institutional element of access to justice and its advantages in the practice of administrative justice.

The legal nature of the “single window” as an institutional element of access to justice has been clarified. It is proved that this institute represents a set of legal norms governing public relations that arise in connection with the realization of the subjective right of a person to appeal against decisions, actions, inaction of the subject of power and acceptance of public and legal dispute for consideration by administrative court in accordance with the established procedure, and are characterized by the statutory rights and obligations of participants in the trial in establishing the circumstances of the case.

It is stated that it is extremely important for today to ensure the real accessibility of justice. It is inadmissible to reduce the value of the accessibility of the judiciary only to the fact that the latter is institutionally registered in the system of relevant bodies, endowed with unlimited competence in resolving legal conflicts, and each person has a real (and not abstract) opportunity to exercise his constitutional right and file a lawsuit in case of violation her rights. First and foremost, accessibility is not only about having a litigation procedure, but also being able to take advantage of the latter.

It is proved that the implementation of these elements requires considerable efforts both from the state, including the judiciary, and from the participants of the trial. It is stated that the result that can be achieved – empowering the “single window” as an institutional element of access to justice – is worth it.

Key words: *administrative justice, public-law dispute, principles of administrative justice, “single window”, principle of accessibility.*