

РОЗДІЛ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

ПРОБЛЕМА ЗВІЛЬНЕННЯ БІЖЕНЦІВ ВІД СПЛАТИ СУДОВОГО ЗБОРУ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

THE PROBLEM OF REFUGEES' EXEMPTION FROM PAYING COURT FEES IN THE ADMINISTRATIVE CASE

Бенедик В.І.,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

Стаття присвячена дослідженню проблеми доступу до суду уразливих категорій осіб, зокрема біженців та осіб, які потребують додаткового захисту. З урахуванням сучасного міжнародного й вітчизняного досвіду науки й практики визначено порядок і підстави звільнення відповідних категорій осіб від сплати судового збору. Проаналізовано роль держави у процесі належного забезпечення й охорони прав біженців та осіб, які потребують додаткового захисту.

Ключові слова: біженці, особи без громадянства, права біженців, судовий збір, доступ до суду, адміністративний процес.

Статья посвящена исследованию проблемы доступа к суду уязвимых категорий лиц, в частности беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите. С учетом современного международного и отечественного опыта науки и практики определены порядок и основания освобождения соответствующих категорий лиц от уплаты судебного сбора. Проанализирована роль государства в процессе надлежащего обеспечения и охраны прав беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите.

Ключевые слова: беженцы, лица без гражданства, права беженцев, судебный сбор, доступ к суду, административный процесс.

The article deals with the problem of access to justice for vulnerable persons such as refugees and persons in need of extra protection. Using modern international and domestic scientific and practical experience, determined the procedure and grounds for refugees' exemption from paying court fee. The state's role in the process of proper security and protection of the rights of refugees and persons in need of extra protection is analyzed in the article.

Key words: refugees, stateless person, rights of refugee, court fee, access to justice, administrative process.

Актуальність теми. Необхідність захисту прав людини є визначальним аспектом діяльності кожної сучасної держави. Загальне та безумовне визнання непорушності прав людини в умовах глобалізації неодмінно призводить до якнайширшої імплементації національними правовими системи міжнародних стандартів прав людини й тих гарантій, що могли б дієво забезпечити реалізацію цих прав у межах конкретної держави. Така тенденція не оминула й Україну. Численні статті Конституції України проголошують необхідність гарантування широкого каталогу прав людини.

Однак сам механізм захисту є категорією досить гнучкою та такою, що знаходиться в постійному еволюційному розвитку. Проте існування проблеми доступу до справедливого суду загалом, а так само конкретних категорій осіб, таких як біженці, створює необхідність для іманентного вдосконалення законодавства й оптимізації національної правозастосовної практики. На сьогодні роль законодавця та судді як вартових беззаперечного дотримання прав людини, особливо в умовах сучасної української

правової дійсності, є більше ніж важливою, визначальною для нормального функціонування суспільства на шляху до дієвого прогресу, і багато в чому саме на них покладається місія належного забезпечення й охорони прав біженців та осіб, які потребують додаткового захисту.

Дослідженням окремих аспектів проблеми біженців свого часу займалися такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як В. Андрієнко, М. Буроменський, О. Кузьменко, Ю. Тодика, С. Чехович, О. Фрицький, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Шепель, М. Шульга та інші. Проте питання звільнення відповідних категорій осіб від сплати судового збору в контексті їх доступу до справедливого суду відповідно не вирішені.

Метою статті є формулювання з урахуванням сучасного міжнародного й вітчизняного досвіду науки та практики теоретичних положень і висновків, спрямованих на визначення сутності, порядку й підстав звільнення біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, від сплати судового збору.

Виклад основного матеріалу. У процесі поглибленого аналізу вітчизняного законодавства у сфері

забезпечення особам вільного доступу до справедливого суду було виявлено низку критичних недоліків. Зокрема, труднощі виникають із застосуванням п. 13 ст. 5 Закону України «Про судовий збір» (далі – Закон) [1], відповідно до якого від сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях звільняються позивачі у справах щодо оскарження рішень щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового захисту. Варто зазначити, що в минулій редакції, зокрема відповідно до п. 23 ст. 5 Закону, містилося інше формулювання, згідно з яким від сплати судового збору звільнялися позивачі за подання позовів щодо оскарження рішень щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового захисту [2].

Потрібно звернути увагу на те, що попереднє, власне, так само як і сучасне, формулювання ст. 5 Закону України «Про судовий збір» у частині, що стосується осіб, які мають намір отримати статус біженця в Україні, пов'язане з низкою проблем, для виявлення яких треба насамперед звернутися до ратифікованої Україною Конвенції про статус біженців 1951 р. (далі – Конвенція), зокрема ст. 16 «Право звернення до суду». Так, ч. 2 ст. 16 закріплює положення, відповідно до якого кожен біженець на території Договірної Держави, у якій знаходиться його звичайне місце проживання, користується щодо права звернення до суду таким самим правом, що й громадяни, зокрема з питань юридичної допомоги та звільнення від забезпечення сплати судових витрат (*cautio judicatum solvi*) [3].

Зазначене положення обмежувало здатність біженця скористатися можливостями, передбаченими в статті, до моменту визнання його статусу країною перебування й, відповідно, отримання права на постійне місце проживання (“*habitual residence*”) в ній. У зв'язку з цим у доктрині була розпочата дискусія щодо можливості реалізації положень ст. 16 Конвенції в ситуаціях, пов'язаних із процесом естановлення статусу біженця, зокрема випадків судового перегляду рішень міграційних органів щодо відмови від надання притулку тій чи іншій особі.

На думку Д. Балдінгер, той факт, що ані Конвенція, ані підготовчі матеріали до неї не згадують про справи, пов'язані з процедурою визначення статусу особи як біженця, має розглядатися з огляду на обставини, що існували на момент розробки Конвенції, оскільки національні судові процедури, пов'язані з проблемою надання притулку, були практично невідомі державам-учасникам Конвенції.

Так, у Нідерландах до 1975 р. не існувало розвинутої національної процедури надання статусу біженця, у тому числі системи судового перегляду пов'язаних із цим рішень. Подібна ситуація мала місце й в Об'єднаному Королівстві, де можливості судового оскарження, пов'язані з процедурою надання притулку, були встановлені лише в 1993 р. [4, с. 25]. Отже, згідно з оригінальним наміром розробників тексту Конвенції, правило щодо звільнення від сплати судових витрат стосувалося лише захисту речового права в межах цивільного процесу.

Варто зазначити, що принцип *cautio judicatum solvi* походить із римського права та стосується обов'язку іноземця або особи без громадянства внести заставу з метою забезпечення судових витрат, на випадок, якщо їй буде відмовлено в задоволенні позовних вимог, що створювало передумови для виникнення ситуації, за якої вказана категорія осіб зазнавала дискримінації стосовно можливостей реалізації процесуального захисту своїх порушених прав. Низка держав, які зверталися до такої практики, погодилися усунути її за допомогою укладеного багатостороннього міжнародного договору – Гаазької конвенції з питань цивільного процесу 1954 р., інші – у порядку двосторонніх угод (наприклад, договорів про правову допомогу), треті – на основі застосування принципу взаємності [5]. Вірогідно з цією самою метою ст. 16 Конвенції 1951 р. містить указівку на звільнення від *cautio judicatum solvi* осіб, котрі набули статусу біженця в державі-учасниці договору.

Згодом ситуація змінилася, а забезпечення можливості реального доступу до судового захисту в процесі надання статусу біженця набуло нагального характеру. Зокрема, беззаперечними є зобов'язання кожної держави гарантувати захист прав людини для всіх, хто перебуває в межах її території або юрисдикції, без жодних обмежень і переваг [6, с. 661].

Отже, видається доцільним презюмувати можливість реалізації положення ч. 2 ст. 16 Конвенції стосовно сучасних національних процедур надання притулку, хоча б з огляду на те, що будь-який договір, який спрямовується на захист прав людини, має слугувати реальним і дієвим інструментом, що зберігає свою актуальність і відповідає вимогам сучасності [4, с. 27–28]. Це твердження відповідає позиції Європейського суду з прав людини, який не раз указував на те, що Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (далі – ЄКПЛ) є «живим інструментом, що має тлумачитися відповідно до вимог сьогодення» [7, § 71].

Однак, незважаючи на це, у більшості національних правових систем дія положення ч. 2 ст. 16 Конвенції може бути безпосередньо реалізована лише з моменту набуття особою статусу біженця. Така ситуація притаманна, зокрема, практиці, що склалася протягом тривалого часу в Бельгії та Італії. Утім за деяких надзвичайних умов, як зазначає Дж. Хетевей, економічні бар'єри доступу до правосуддя, тим не менше, можуть слугувати підставою для визнання за державою порушення зобов'язання щодо забезпечення права на справедливий розгляд справи, відповідно до ч. 1 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [8, с. 909].

Відповідно до положень ЄКПЛ, Високі Договірні Сторони гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I ЄКПЛ (ст. 1). Водночас Документ гарантує кожному, чий права і свободи було порушено, право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, котрі здійснювали свої офіційні

повноваження (ст. 13) [9]. Відповідно до практики Європейського суду з прав людини, доступність такого національного засобу правового захисту не може мати виключно теоретичний характер [10]. Більше того, нездатність заявника оскаржити відмову у виданні дозволу на проживання, через що його скарга була відхилена лише на підставі несплати необхідного збору в справі «G.R. проти Нідерландів», на думку Суду, свідчила про порушення вимог ст. 13 ЄКПЛ державою перебування [11, с. 131].

Водночас у межах указаної проблеми прогресивним видається підхід, закріплений у Федеральному законі про адміністративні процедури Швейцарії, відповідно до ст. 65 якого в межах адміністративного судочинства передбачається можливість звільнення від процесуальних і судових витрат щодо апеляційного провадження осіб, котрі знаходяться в скрутному становищі та якщо їхні претензії мають шанси на успіх [12, с. 72]. Такий підхід відповідає вимогам, установленим у Директиві Ради «Про мінімальні стандарти процедур надання та відкликання статусу біженця в Державах-членах» від 01 грудня 2005 р. [13], зокрема ст. 15 Директиви встановлює таке: у разі негативного рішення уповноваженого органу Держави-члени забезпечують надання за запитом безоплатної правової допомоги та/або представництва, відповідно до положень п. 3.3 Директиви; держави-члени можуть передбачати у своєму національному законодавстві надання безоплатної правової допомоги та/або представництва тільки для процедур у суді або трибуналі, за винятком будь-яких апеляцій, що знаходяться на розгляді, або переглядів, передбачених національним законодавством, включаючи повторне слухання апеляції; та/або тільки тим, кому не вистачає ресурсів; та/або лише юрисконсультам або іншим консультантам, спеціально передбаченим національним законодавством, для надання допомоги та/або подання прохачем притулку; та/або тільки у випадку, якщо апеляція або перегляд, імовірно, будуть успішними.

Отже, держава не обмежується в можливостях законодавчо встановити випадки, обставини, за наявності яких указані особи матимуть змогу безкоштовно звернутися до суду з метою досягнення зазначених цілей (оскільки в іншому випадку існування імперативного правила щодо «звільнення від сплати» безпідставно обмежувало б можливість реалізації державою власних суверенних прав у межах своїх кордонів). Водночас, якщо особа абсолютною мірою позбавляється можливості звернутися до суду тільки через те, що не має достатніх для цього коштів, така ситуація може в кінцевому підсумку свідчити про порушення прав, передбачених ст. 6 і 13 ЄКПЛ.

На початку статті ми вже зазначали, що в минулій редакції, зокрема п. 23 ст. 5, Закону України «Про судовий збір» містилося відмінне сучасному формулювання, відповідно до якого від сплати судового збору звільнялися позивачі за подання позовів щодо оскарження рішень щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового захисту. Така ситуація

створювала передумови для неоднозначного застосування норми адміністративними судами. До недавнього часу в межах адміністративного судочинства норма про звільнення осіб, котрі шукають притулку, від сплати судового збору застосовувалася неоднозначно, зокрема в деяких рішеннях норма, що розглядається, підлягала безумовному застосуванню лише на рівні розгляду справи в першій інстанції, траплялися випадки залишення апеляційних або касаційних скарг без руху на підставі ст. 108 Кодексу адміністративного судочинства України. На користь цього, зокрема, свідчив намір законодавця розглядати диференційовано право особи на звільнення від судового збору залежно від об'єкта справляння судового збору (позовні заяви, апеляційні й касаційні скарги) та, відповідно, стадії судового процесу, а також процесуального статусу заявника. Указаний підхід превалював у межах адміністративного судочинства й видавався таким, що відповідав букві закону.

Разом із тим інша практика склалася в межах господарського та цивільного судочинства, зокрема дія ст. 5 Закону України «Про судовий збір» поширювалася на всі категорії осіб, визначених статтею, незалежно від стадії судового процесу. Видається, що подібній правозастосовній практиці було притаманне розширювальне тлумачення вказаної норми, однак такий підхід сприяв більш дієвій реалізації права особи на доступ до правосуддя.

Вирішити цю проблему в межах адміністративного процесу була покликана Постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України в редакції від 30.09.2013 р. № 12, у якій зазначалося, що «судам варто враховувати, що апеляційні і касаційні скарги іноземців та осіб без громадянства щодо оскарження рішень про їх видворення, а також позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органів охорони державного кордону або органів Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства подаються до адміністративного суду без сплати судового збору» [14]. Водночас практика адміністративних судів залишалася непослідовною стосовно застосування положень ст. 5 Закону.

У цьому контексті на особливу увагу заслуговує рішення Верховного Суду України від 30 червня 2015 р. № 826/18593/14 [15], який дійшов висновку, що якщо позивач звільняється від сплати судового збору в першій інстанції, то розмір ставки для звернення з апеляційною або касаційною скаргою дорівнює нулю. Це рішення стало передвісником змін до Закону України «Про судовий збір», які закріпили норму в її сучасній редакції.

При цьому варто зазначити, що ситуація, яка існувала до вказаних змін, часто унеможлиблювала ефективний і безумовний доступ до національних засобів захисту особи, а отже, з одного боку, нерозповсюдження дії пільгової норми на можливість оскарження особою в апеляційному або касаційному порядку рішення суду першої інстанції створювало передумови для порушення принципу рівності в до-

ступі до правосуддя в межах юрисдикції конкретної держави громадян і «негромадян», а з іншого – перешкоджало здатності особи-пошукача притулку отримати дієвий захист своїх прав у державі перебування, що могло створювати передумови для визнання її потенційною жертвою порушення ст. 3 ЄКПЛ. Зокрема, відповідальність Держави може настати тоді, коли існують суттєві підстави стверджувати, що в разі видворення заявнику загрожує реальний ризик нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання¹.

Проте, незважаючи на позитивний вектор запроваджених змін, варто звернути увагу, що нова редакція ст. 5 Закону України «Про судовий збір» не уникла деяких недоліків, а саме: законодавець, посилаючись на ст. 12 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», обмежує застосування пільгової норми щодо звільнення від сплати судового збору лише випадками оскарження рішень щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового захисту, що безпосередньо суперечить вимогам ч. 2 ст. 16 Конвенції 1951 р. Таке формулювання видається особливо вразливим у контексті вимог, що висуваються до України, її законодавства, відповідно до положень Угоди про асоціацію [16]. Так, п. с) ч. 2 ст. 16 Угоди встановлює, що співробітництво

між Україною та ЄС буде поряд з іншим зосереджуватися на запровадженні всеохопного діалогу з питань притулку, зокрема стосовно практичних аспектів реалізації Конвенції ООН про статус біженців 1951 р., Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. й інших відповідних міжнародних документів, а також шляхом забезпечення поваги принципу «невислання».

Висновки. Отже, на перший погляд проста й зрозуміла норма, закріплена в новій редакції ст. 5 Закону, як виявилось, водночас із прогресивним «зерном» не позбавлена недоліків. За таких умов указані особливості національного законодавства можуть створювати передумови порушення права особи, з одного боку, отримати рівні можливості доступу до національної системи правосуддя, порівняно з громадянами держави перебування, з іншого – повністю або частково обмежувати саму доступність такого національного засобу правового захисту особи.

Тому, на нашу думку, доцільним є внесення змін до Законів України «Про судовий збір» і «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», які закріпили б ширше коло суб'єктів, котрі мають право не сплачувати судовий збір, більше того – розповсюдили дію цієї норми й на інші категорії справ, не обмежуючись провадженнями щодо набуття статусу біженця.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про судовий збір : Закон України від 26.09.2015 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.
2. Про судовий збір : Закон України від 28.03.2015 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3674-17/ed20150328>.
3. Конвенція про статус біженців // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
4. Baldinger, Dana. Vertical Judicial Dialogues in Asylum Cases: Standards on Judicial Scrutiny and Evidence in International and European Asylum Law. – Brill/Nijhoff, Netherlands, 2015.
5. Процессуальная защита // Сайт SVBUSINERS.RU [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://svbusiness.ru/content/view/74/37>.
6. Goodwin-Gill, Guy S. The Dynamic of International Refugee Law / Сайт International Journal of Refugee Law // International Journal of Refugee Law. – 2014. – Vol. 25. – No. 4. – С. 651–666. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ijrl.oxfordjournals.org/content/25/4/651.full.pdf+html>.
7. Case of Loizidou v. Turkey, 23 March 1995 // Офіційний сайт European Court of Human Rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57920>.
8. Hathaway, James C. The Rights of Refugees under International Law. – Cambridge University Press, 2005.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
10. Case of Conka v. Belgium, 05 May 2002 // Офіційний сайт European Court of Human Rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60026>.
11. Справочник по европейскому законодательству об убежище, границах и иммиграции // Офіційний сайт European Court of Human Rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_RUS.pdf.
12. SURVEY ON LEGAL AID FOR ASYLUM SEEKERS IN EUROPE OCTOBER 2010 // Офіційний сайт European Court of Human Rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.echr.org/component/downloads/downloads/268.html>.
13. О минимальных стандартах процедур предоставления и отзыва статуса беженца в Государствах-членах : Директива Совета // Офіційний сайт UNHCR. The UN Refugee Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unhcr.org.ua/img/uploads/EC%20proced%20stand_01.12.2005-REV.pdf.
14. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25.06.2009 р. № 1 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09.
15. Рішення Верховного Суду України від 30.06.2015 р. № 826/18593/14 // Офіційний сайт «Закон і Бізнес» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/print/118463-verhovniy_sud_zrobiv_visnovok_schodo_zvillennya_vid_splati_s.html.
16. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011.