

УДК 342.7+342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.01.41>

ДОСТУП ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДДЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Завидняк А.В.,

аспірантка кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права,
Ужгородський національний університет
<https://orcid.org/0000-0001-5005-7126>

Завидняк А.В. Доступ до адміністративно-го правосуддя в умовах воєнного стану.

У статті визначено юридичний механізм доступу до правосуддя в умовах воєнного стану. У першій частині проаналізовано проблеми із доступом до правосуддя, пов'язані із запровадженням воєнного стану. Частина друга присвячена проблематиці використання електронних засобів для забезпечення доступу до адміністративного правосуддя. У третій частині розкрита роль адміністративного правосуддя у забезпеченні прав і свобод людини в умовах воєнного стану. Зроблено висновки, згідно з якими із запровадженням воєнного стану право на судовий захист не може бути обмежений, а на державі лежить позитивний обов'язок забезпечити якомога широкі можливості доступу до правосуддя, зокрема через електронний документообіг та проведення судових засідань у режимі відеоконференції з авторизацією учасників процесу за допомогою електронного підпису. Упровадження елементів електронного урядування краще забезпечує діяльність адміністративної юрисдикції, оскільки при належній авторизації учасників процесу, дає змогу проведення судового засідання в режимі відеоконференції. Також покращенню доступу до адміністративного судочинства сприяє забезпечення електронного документообігу, зокрема оформлення матеріалів справи в електронному форматі, що допускається чинним Кодексом адміністративного судочинства України. Аналіз особливостей діяльності адміністративних судів в умовах воєнного стану, свідчить, що здійснення адміністративного судочинства можливо у режимі відеоконференції, участь судді дистанційно у судовому засіданні здійснюється у виняткових випадках, коли існують реальні та неподоланні перешкоди доступу до робочого місця. В умовах воєнного стану можливе переміщення суду в іншу місцевість у зв'язку із воєнними діями або тимчасовою окупацією території з метою забезпечення безперервності правосуддя, зокрема забезпечення безпеки суддів.

Ключові слова: адміністративне правосуддя, безпека суддів, воєнний стан доступ до правосуд-

дя, електронний документообіг, право на судовий захист.

Zavidnyak A.V. Access to administrative justice in martial law.

The article defines the legal mechanism of access to justice in martial law. The first part analyzes the problems with access to justice related to the introduction of martial law. The second part deals with the use of electronic means to ensure access to administrative justice. The third part reveals the role of administrative justice in ensuring human rights and freedoms in martial law. It is concluded that with the introduction of martial law the right to judicial protection cannot be limited, and the state has a positive obligation to provide the widest possible access to justice, in particular through electronic document management and video conferencing with the authorization of participants with an electronic signature. The introduction of elements of e-government better ensures the activities of administrative jurisdiction, because with the proper authorization of the participants in the process, allows for a court hearing by videoconference. Also, the improvement of access to administrative proceedings is facilitated by the provision of electronic document management, in particular the execution of case materials in electronic format, which is allowed by the current Code of Administrative Procedure of Ukraine. Analysis of the peculiarities of administrative courts in martial law shows that administrative proceedings are possible by videoconference, the participation of judges remotely in court is carried out in exceptional cases where there are real and insurmountable obstacles to access to the workplace. Under martial law, it is possible to move a court to another location in connection with hostilities or the temporary occupation of the territory in order to ensure the continuity of justice, including the security of judges.

Key words: access to justice, administrative justice, electronic document management, martial law, right to judicial protection, security of judges.

Вступ. Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну 24 лютого цього року спричинило прийняття Президентом України Указу № 64/2022 про запровадження воєнного стану, який був одразу схвалений Верховною Радою України. Водночас згідно зі статтею 64 Конституції України право на судовий захист в умовах воєнного стану не підлягає обмеженням і воно має бути забезпеченим належним здійсненням правосуддя. Як не парадоксально, судова влада вже певним чином призвичаїлася функціонування в умовах екстраординарних правових режимів з урахуванням запровадження певних правил діяльності судів в умовах обмежень, пов'язаних із боротьбою із коронавірусною інфекцією.

На відміну від різного роду епідемій чи пандемій, які є підставами для запровадження надзвичайного стану, здійснення правосуддя в умовах воєнного стану ускладнюється потенційними загрозами життю і здоров'ю суддів з боку країни-агресора та окупації території. Зокрема, таке ускладнення може бути зумовлено не лише міркуваннями втрати ефективного контролю урядом над певними територіями України, а також поступовою втратою поняття тилу, що пов'язано із інтенсифікацією застосування ракет та авіації для обстрілу території країни по всьому її периметру. За таких умов слід визначати нові форми і засоби для здійснення правосуддя, основною формою якого є поняття судового засідання та ухвалення рішення по суті.

Виходячи із особливостей проблем у цій статті буде визначено юридичний механізм доступу до правосуддя в умовах воєнного стану. У першій частині буде проаналізовано проблеми із доступом до правосуддя, пов'язані із запровадженням воєнного стану. Частина друга присвячена проблематиці використання електронних засобів для забезпечення доступу до адміністративного правосуддя. Насамкінець буде розкрита роль адміністративного правосуддя у забезпечення прав і свобод людини в умовах воєнного стану.

Виклики воєнного стану для здійснення правосуддя. Напад РФ на Україну призвів до окупації чи не третини території нашої держави, внаслідок чого 20 % судів не могли здійснювати правосуддя. Згідно зі статтею 64 Конституції в умовах воєнного часу право на судовий захист не обмежується і держава несе позитивні обов'язки по забезпеченню доступу до адміністративного правосуддя у повному обсязі. Відповідно до позиції Венеційської комісії, при надзвичайних правових режимах судова система має продовжувати гарантувати здійснення права на справедливий суд. Функціонування судової системи не повинно обмежуватися, за винятком ситуацій цілковитої необхідності або в тому разі, коли таке функціонування фактично неможливе [1, с. 24]. Таке втручання має бути пропорційним і не посягати

на сутнісний зміст права на судовий захист, щодо забезпечення якого держава має виконати низку позитивних зобов'язань [2, с. 291-292]. У зв'язку із цим положення законодавства та судова практика мають бути доволі гнучкими у світлі обставин воєнного часу.

У цьому руслі 15 березня 2022 р. був ухвалений Закон № 2128-IX, яким з метою забезпечення нормального функціонування судової влади передбачено прерогативи Голови Верховного Суду по прийняттю рішень що призначення або звільнення Голови Державної судової адміністрації, відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації та деякі інші, пов'язані із фактами вчинення тиску на суддів та інформаційно-аналітичного забезпечення судів тощо [3]. Ці зміни дали змогу забезпечити безперервне функціонування судів під час дії воєнного стану, а також протягом тридцяти днів після його припинення, як це можливо за такого роду обставин. Особливо важливими є положення зазначеного Закону про можливість відрядження судді до іншого суду з урахуванням таких обставин.

Станом на 25 березня Верховний суд переніс 122 суди із 10 областей України: 47 судів з окупованої території, 75 — із зони бойових дій [4]. Наприклад, справи господарського суду Миколаївської області розглядає господарський суд Одеської області, а Херсонська апеляція переїхала до Дніпра. Верховним Судом було прийнято рішення про зміну дислокації судів у зв'язку із втратою ефективного контролю над територіями, де ведуться бойові дії, або такі є окупованими [5].

Це один аспект викликів для правосуддя, пов'язаних із воєнним станом. Однак останні події, які пов'язані із масовими воєнними злочинами під час військових дій, зумовлюють звернути увагу також на забезпечення безпеки суддів, що є необхідною умовою належного здійснення правосуддя. Якщо проаналізувати Указ Президента № 64/2022 про запровадження воєнного стану [6] (чинність якого продовжена наразі до 25 квітня Законом № 2119-IX [7]), то в ньому акцентується увага про обмеження деяких конституційних прав. Зокрема, було здійснено дерогацію шляхом інформування Міністерством закордонних справ України в Генерального секретаря ООН та офіційних осіб іноземних держав про введення в Україні воєнного стану, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, про відхилення від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, та про допустимі межі цих відхилень і причин прийняття такого рішення. У зв'язку із цим набувають актуальності такі заходи із забезпечення безпеки суддів, як: особиста охорона, охорона житла і майна; видача зброї, засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; тимчасове розміщення у місцях, що

забезпечують безпеку; забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту (пункти а, б, д, е статті 5 Закону № 3781-ХІІ [8]). Є відомості, що деякі судді (включно і Верховного Суду) стали до лав територіальної оборони, оскільки розгляд справ по суті у місцях бойових зіткнень істотно призупинився. Це також ускладнює забезпечення безпеки суддів задля належного здійснення правосуддя.

Інший аспект доступу до правосуддя в умовах воєнного стану полягає в зміщенні його функціональних акцентів, який має бути зосереджений на фіксуванні заподіяної матеріальної і моральної шкоди внаслідок воєнних злочинів, злочинів геноциду, проти людяності і миру. Зрозуміло, у цій частині основне навантаження лягає на кримінальну юстицію, однак через засоби адміністративного судочинства можна фіксувати факти, які перешкоджають здійсненню адміністративних функцій, спрямованих на діяльність життєво важливої інфраструктури для проживання людей. Численні факти бомбування та ракетних обстрілів, об'єктами яких є об'єкти водо-, газо-, тепло-, енергопостачання, комунальних підприємств стають причиною гуманітарної катастрофи, прикладом чого є міста-супутники на захід та північний захід від Києва, Маріуполь, Харків, Сіверськодонецька агломерація тощо.

Використання засобів електронного урядування для забезпечення доступу до адміністративного правосуддя. Доступ до правосуддя ускладнюється із неможливістю явки учасників процесу, а також документування справи, якщо вона існує переважно або у письмовій формі. Ще під час дії обмежувальних адміністративних заходів, пов'язаних із подоланням наслідків коронавірусної пандемії було запроваджено здійснення правосуддя у режимі відеоконференції [9]. Згідно із цими правилами авторизація учасника процесу у ході судового засідання забезпечується із застосуванням електронного підпису, а якщо особа не має такого підпису, то у порядку, визначеному Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» або Державною судовою адміністрацією України.

Упровадження елементів електронного урядування краще забезпечує діяльність адміністративної юрисдикції, оскільки при належній авторизації учасників процесу, дає змогу проведення судового засідання в режимі відеоконференції. Також покращенню доступу до адміністративного судочинства сприяє забезпечення електронного документообігу, зокрема оформлення матеріалів справи в електронному форматі, що допускається чинним Кодексом адміністративного судочинства України (КАС) [10]. Про це також наголошував Голова Верховного Суду у зв'язку із потенційною

загрозою втрат матеріалів справи, що може статися за наслідками бойових дій чи окупації місця знаходження певного адміністративного суду. Задля фіксування документів та матеріалів, які мають значення для правильного вирішення справи сьогодні є численні електронні додатки, які можна завантажити до смартфонів через PlayMarket чи iPhone App Store тощо. Ці застосунки придатні для сканування документів у pdf-форматі, які зручніше завантажити суду через авторизованих шляхом електронних підписів учасників судового процесу і залучити до матеріалів адміністративної справи.

Водночас задля безпеки суддів та учасників судових процесів призупинено доступ до Єдиного державного реєстру судових рішень, сервісів «Стан розгляду справ» та «Список справ, призначених до розгляду». З березня 2022 р. Верховна Рада внесла зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [11], дозволивши змінити територіальну підсудність судових справ у разі неможливості здійснення правосуддя судом з об'єктивних причин (воєнний або надзвичайний стан, стихійне лихо, військові дії, заходи щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами).

У свою чергу, Рада суддів України надала рекомендації щодо діяльності судів в умовах воєнного стану, зокрема можливості функціонування судів дистанційно, якщо існує загроза життю і здоров'ю суддям, працівникам суду та учасникам процесу. У випадку загрози життю, здоров'ю та безпеці відвідувачів суду, працівників апарату суду, суддів оперативно приймати рішення про тимчасове зупинення здійснення судочинства певним судом до усунення обставин, які зумовили припинення розгляду справ. Інформувати про такі рішення оперативні штаби, Верховний Суд, Раду суддів України, ДСА України [12]. Також надано рекомендації щодо прийняття кадрових рішень у випадках участі працівників суду та суддів у структурах територіальної оборони чи проходження служби у Збройних силах України. Можливе відкладення розгляду справ у зв'язку із воєнними діями та можливість розгляду справ в режимі відеоконференції. Якщо по розгляду справи спливають певні процесуальні строки, то рекомендовано їх продовжувати принаймні до завершення воєнного стану.

Якщо за об'єктивних обставин учасник провадження не може брати участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції за допомогою технічних засобів, визначених законом, як виняток допускати участь такого учасника в режимі відеоконференції за допомогою будь-яких інших технічних засобів, в тому числі і власних. У разі, якщо провадження розглядається колегіально і колегія суддів не може зібратись в одному приміщенні, то допустимий розгляд справ з різних

приміщень судів, в тому числі з використанням власних технічних засобів.

Оскільки офіційні реєстри з міркувань кібербезпеки не функціонують, на це зреагувала Рада адвокатів, яка закликала визначити таку загальну правову природу судового провадження, за яким суди мають діяти за узгодженою процедурою, виходячи з обставин поведінки учасника судового процесу. Наприклад, надавати пріоритет засіданням у режимі відеоконференції та дозволити як виняток використання інших засобів зв'язку, ніж передбачені наразі.

Також, виходячи зі стану ведення воєнних дій у місцях ведення активних бойових дій та за відсутністю будь-якої інформації щодо обізнаності учасника судового процесу про таке судове засідання, або відсутності клопотання учасника судового провадження, доречно розглядати питання про зупинення провадження у справі або відкладення розгляду справи без визначення наступної дати судового засідання та ухвалювати відповідне судове рішення, в тому числі без участі сторін та інших учасників провадження [13]. Попри різні обставини, допускається здійснення правосуддя суддею дистанційно, якщо немає можливості судді прибути на робоче місце, однак він має знаходитися на території України [14].

Аналіз особливостей діяльності адміністративних судів в умовах воєнного стану, свідчить, що здійснення адміністративного судочинства можливо у режимі відеоконференції, участь судді дистанційно у судовому засіданні здійснюється у виняткових випадках, коли існують реальні та неподоланні перешкоди доступу до робочого місця. За таких умов адміністративне судочинство не завжди може завершуватися ухваленням рішення по суті, а насамперед має сконцентруватися на фіксуванні фактів, які мають істотне значення для справи, зокрема, через електронний документообіг, сфера якого буде мати тенденцію до розширення. Також суди мають вживати заходів щодо продовження процесуальних строків до спливу строку дії воєнного стану. На територіях, як ефективно контролюються українським урядом, адміністративне судочинство має здійснюватися за загальними правилами з урахуванням міркувань щодо забезпечення безпеки суддів та працівників суду, а також учасників процесу.

Роль адміністративного правосуддя у забезпеченні прав людини в умовах воєнного стану. Протягом періоду від 24 лютого по 21 березня 2022 р. адміністративними судами першої інстанції ухвалено 30 763 рішення, а апеляційними судами – 9 208 рішень [15]. Станом на 5 квітня 2022 р. всього 163 працівників судів загальної юрисдикції мобілізовано до Збройних сил України, з них 32 суддів, а з апеляційних судів 70 працівників, з яких – 23 суддів [16]. Зважаючи на масштаби військових дій та пов'язаних із ними

адміністративних послуг, можна визначити певні пріоритети, які на даному етапі мають значення для діяльності адміністративних судів.

Мають значення справи пов'язані із спорами про розміри соціальних виплат, оскільки значна кількість осіб у зв'язку із військовими діями є переміщеними особами, втратили роботу і потребують належного соціального захисту. Також набувають особливої соціальної актуальності спори у сфері публічного адміністрування, пов'язані із наданням публічних послуг у сфері ділової активності населення, зокрема щодо свободи підприємницької діяльності, наданням дозволів та ліцензій тощо.

Оскільки в умовах воєнного стану доступ до приміщення суду може бути обмежено з міркувань безпеки, набувають значення правила статей 99 і 100 КАС щодо електронних доказів, які мають бути засвідчені електронним підписом. При цьому ч. 3 ст. 99 КАС містить цікаве застереження, що паперова копія електронного доказу не вважається письмовим доказом. З урахуванням потенційної загрози втрати матеріальних носіїв доказів у зв'язку із військовими діями також набувають значення приписи речення другого ч. 1 ст. 99 КАС щодо того, що дані можуть зберігатися, зокрема на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (в тому числі в мережі Інтернет). Звідси, позитивний обов'язок держави полягає у забезпеченні розміщення матеріалів справи в електронній формі на тих серверах, які є якомога краще захищені з міркувань кібербезпеки. При дотриманні цих умов та ширшого застосування розгляду справ у режимі відеоконференції попри військові дії розширюється можливість доступу громадян до адміністративного судочинства.

В умовах воєнного стану для адміністративного судочинства також набувають значення розгляд справ, що стосуються свободи зібрань (статті 280, 281 КАС), гарантованого забезпечення потреб оборони (стаття 282 КАС), щодо фінансування тероризму, розповсюдження зброї масового знищення та його фінансування (стаття 284 КАС), щодо примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України (стаття 288 КАС), щодо затримання іноземців та осіб без громадянства (стаття 289 КАС). Особливістю цих категорій справ є стислий строк їх розгляду адміністративними судами з можливістю їх розгляду у режимі відеоконференції.

Висновки. Із запровадженням воєнного стану право на судовий захист не може бути обмеженим. Навпаки – на державі лежить позитивний обов'язок забезпечити якомога широкі можливості доступу до правосуддя. У сучасну епоху

це дозволяє електронний документообіг, що дає змогу оцифровувати матеріали справи і зберігати їх на надійних і захищених серверах, а участь у судовому засіданні можна проводити у режимі відеоконференції з авторизацією учасників процесу за допомогою електронного підпису. Така необхідність може виникати у зв'язку із загрозою життю і здоров'ю учасникам процесу або у разі неможливості бути фізично присутнім у судовому засіданні. В умовах воєнного стану не виключається ситуація переміщення суду в іншу місцевість у зв'язку із воєнними діями або тимчасовою окупацією території, на якій розташований відповідний суд. За таких обставин держава несе позитивний обов'язок по забезпеченню безперервності правосуддя шляхом забезпечення безпеки суддів, їх відкомандирування до іншого суду того ж самого рівня і спеціалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану – міркування: *Венеційська комісія за демократію через право*, CDL-PI(2020)005rev, 26.05.2020, с. 24. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)005rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)005rev-ukr).
- Савчин М. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму. 2-е вид. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2020. С. 291–292.
- Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя: Закон України № 2128-IX від 15.03.2022 р., URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2128-20#n5>.
- «Суддям небезпечно виїжджати гуманітарними коридорами», – правосуддя в Україні під час війни. *Верховний Суд*. 4 квітня 2022, URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1266304/>.
- Перелік судів, територіальну підсудність яких було змінено у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя під час воєнного стану, URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/war/Zagalna_tablica_sudiv_6_1.pdf.
- Про введення воєнного стану: Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 р., URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
- Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні»: Закон України № 2119-IX від 15.03.2022 р., URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2119-20#n5>.
- Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: Закон України № 3781-XII (у ред. від 24.11.2021 р.), URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#n47>.
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України № 540-IX від 30.03.2020 р. *Відомості Верховної Ради України*, 2020, № 18, ст.123, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#n156>.
- Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України № 2747-IV у ред. від 01.01.2022 р., URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20220101#Text>.
- Про внесення зміни до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо визначення територіальної підсудності судових справ: Закон України № 2112-IX від 03.03.2022 р., URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2112-20#Text>.
- Усім судам України! РСУ опублікувала рекомендації щодо роботи судів в умовах воєнного стану. Рада суддів України, 02.03.2022, URL: <http://rsu.gov.ua/ua/news/usim-sudam-ukraini-rsu-opublikovala-rekomendacii-sodo-rooti-sudiv-v-umovah-voennogo-stanu>.
- РАУ закликала уточнити процедури розгляду справ у цивільній, адміністративній та господарській юрисдикціях під час воєнного стану. *Національна асоціація адвокатів України*, 08.03.2022. URL: <https://unba.org.ua/news/7329-rau-zaklikala-utochniti-proceduri-rozglyadu-sprav-u-civil-nij-administrativnij-ta-gospodars-kij-yurisdikciyah-pid-chas-voennogo-stanu.html>.
- Окремі рекомендації організації роботи судів та суддів в умовах воєнного стану: затверджено Радою суддів України від 14.03.2022 р. № 10, URL: <https://zib.com.ua/ua/print/150884.html>.
- Громадянам має бути забезпечений доступ до правосуддя в умовах воєнного стану. *Голос України*, 22.03.2022. URL: <http://www.golos.com.ua/article/357628>.
- Інтерв'ю заступника Офісу Президента України Андрія Смирнова журналісту Української правди Роману Кравцю, *Ютуб-канал Української правди*, 5 квітня 2022, URL: <https://www.youtube.com/watch?v=ZooyI7L6sKE>.