

ЗАВДАННЯ ТА ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

TASKS AND FORMS OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN THE CONDITIONS OF THE LEGAL REGIME OF MARTIAL LAW IN UKRAINE

Лук'янова Г.Ю., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

Актуальність теми дослідження. Шлях формування демократичної та правової держави, де гідність особи, її здоров'я, права і свободи, недоторканість і безпека є найвищою соціальною цінністю неможливо реалізувати без визнання найважливіших міжнародних стандартів у галузі захисту прав людини, законодавчого закріплення чіткого юридичного механізму забезпечення захисту прав та свобод громадян, юридичних осіб, закономірно обумовлює актуальність проблеми подальшого розвитку та удосконалення завдання та форм адміністративного судочинства. Правовий режим воєнного стану в Україні, у реаліях якого, вже другий рік живуть українці, функціонує державний механізм, значною мірою впливають на всі правовідносини, інституції в країні, змінює парадигму класичної реалізації завдань та форм адміністративного судочинства. Повноваження судів не були припинені, не передбачені на рівні національного законодавства і скорочення чи прискорення різних форм судочинства. Проте, певні корективи в процеси здійснення адміністративного судочинства після впливу війни відбулися.

Судова гілка влади постійно перебуває в пошуках оптимальних варіантів як ефективно продовжити свою роботу, враховуючи безпекову ситуацію в якій перебуває Україна та територіальне розміщення конкретного суду і діяльність та робота суду залежить від того, яка ситуація склалась в конкретному регіоні, де розташований суд. Одночасно, особливо важливим сьогодні постає питання функціонування адміністративних судів, саме тому залишається актуальним дослідження предметності особливостей реалізації їхніх основних завдань та форм діяльності за допомогою комплексного теоретичного аналізу законодавства та практики його застосування, практики Європейського суду з прав людини, опублікованих наукових праць вітчизняних та зарубіжних дослідників.

Реформування судової гілки влади, яка відбувалася в Україні передбачає зміну не лише організаційної компоненти судочинства, а й внутрішніх, законодавчих змін процесуальних форм розгляду та вирішення тих чи інших категорій судових справ. Якісного оновлення процесуального законодавства в 2017 році відбувалося і в контексті форм адміністративного судочинства.

Мета наукової статті полягає у комплексному аналізі правових засад реалізації завдань та форм адміністративного судочинства в умовах правового режиму воєнного стану в Україні, зокрема, визначення поняття адміністративного судочинства, його завдань, форм правового регулювання, визначення проблематики доступу до правосуддя, пов'язані із запровадженням правового режиму воєнного стану, ролі адміністративного правосуддя у забезпеченні прав і свобод людини в правових умовах дії воєнного стану, обґрунтування наукової думки, що запровадженням та дія правового режиму воєнного стану не може обмежити право на судовий захист, оскільки на державі лежить позитивний обов'язок забезпечити якомога ширші можливості доступу до правосуддя на території України.

Ключові слова: правовий режим воєнного стану, адміністративні суди, адміністративне судочинство, завдання адміністративного судочинства, форми адміністративного судочинства, механізм захисту прав та свобод людини, публічно-правові відносини, адміністративно-правові спори, процесуальний порядок, імперативно-диспозитивний метод, суб'єкти владних повноважень.

Relevance of the research topic. The path to the formation of a democratic and legal state, where the dignity of a person, his health, rights and freedoms, inviolability and security are the highest social values, cannot be implemented without the recognition of the most important international standards in the field of human rights protection, legislative consolidation of a clear legal mechanism for ensuring the protection of rights and freedoms citizens, legal entities, naturally determines the relevance of the problem of further development and improvement of tasks and forms of administrative proceedings. The legal regime of martial law in Ukraine, in the realities of which Ukrainians have been living for the second year already, the state mechanism functions, significantly affects all legal relations, institutions in the country, changes the paradigm of classical implementation of tasks and forms of administrative proceedings. The powers of the courts have not been suspended, not provided for at the level of national legislation and the reduction or acceleration of various forms of judicial proceedings. However, certain corrections in the processes of implementation of administrative proceedings took place after the impact of the war.

The judicial branch of government is constantly searching for optimal options to effectively continue its work, taking into account the security situation in Ukraine and the territorial location of a specific court, and the activity and work of the court depends on the situation in the specific region where the court is located. At the same time, the issue of the functioning of administrative courts is particularly important today, which is why the study of the objectivity of the peculiarities of the implementation of their main tasks and forms of activity with the help of a comprehensive theoretical analysis of legislation and the practice of its application, the practice of the European Court of Human Rights, published scientific works of domestic and foreign researchers remains relevant.

The reform of the judicial branch of power, which took place in Ukraine, involves changing not only the organizational component of the judiciary, but also internal, legislative changes in the procedural forms of consideration and resolution of certain categories of court cases. A qualitative update of procedural legislation in 2017 also took place in the context of forms of administrative proceedings.

The purpose of the scientific article is a comprehensive analysis of the legal basis for the implementation of tasks and forms of administrative proceedings in the conditions of the legal regime of martial law in Ukraine, in particular, the definition of the concept of administrative justice, its tasks, forms of legal regulation, the definition of issues of access to justice related to the introduction of the legal regime of martial law, the role of administrative justice in ensuring human rights and freedoms under the legal conditions of martial law, substantiation of the scientific opinion that the introduction and operation of the legal regime of martial law cannot limit the right to judicial protection, since the state has a positive obligation to ensure the widest possible access to justice on the territory of Ukraine.

Key words: legal regime of martial law, administrative courts, administrative proceedings, tasks of administrative proceedings, forms of administrative proceedings, mechanism of protection of human rights and freedoms, public-legal relations, administrative-legal disputes, procedural order, imperative-dispositive method, subjects of power.

Курс України на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейського Союзу видається неможливо реалізувати без запровадження чіткого та ефективного механізму захисту прав та свобод людини,

одним із елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних та юридичних осіб від порушень їх прав та законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин. Це

привело до активізації теоретичних досліджень і законопроектної діяльності в правозахисній сфері, а в результаті оновлення вітчизняного законодавства було суттєво реформовано систему адміністративного судочинства.

Проблематиці розгляду та реалізації різноманітних завдань адміністративного судочинства присвячені праці таких дослідників, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Р. Мельник, О. Скочиляс-Павлів, та ін. Правову характеристику організаційно-правових аспектів діяльності адміністративних судів в Україні розглядали С. Бондар, І. Коліушко, Р. Куйбіда, А. Неугодніков, О. Пасенюк, Ю.І. Шруб та ін. Процеси реформування судової гілки влади та особливості форм судочинства було предметом дослідження в наукових працях дослідників правової науки: П.В. Вовка, О.І. Миколенко, А.О. Черникової, А.І. Бітова, Ю.А. Дорохіної, Є.А. Палія, М. Змисла та ін. Проте, війна внесла свої корективи, до яких теоретична та практична складова творення права не були належним чином готовими, відповідно, відсутні комплексні наукові праці в контексті предмету дослідження статті з цього питання, що зумовлює необхідність у проведенні нашого дослідження.

Відповідно до ст. 55 Конституції України усі права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [2]. Відповідно, саме адміністративне судочинство є способом реалізації цього конституційного права громадян на оскарження неправомірних дій та рішень органів державної влади [1, с. 33].

Запровадження адміністративного судочинства викликає появу нових поглядів на поняття «адміністративне судочинство», «завдання адміністративного судочинства», «форми адміністративного судочинства». Змістове тлумачення цих правових категорій необхідно розглядати, враховуючи правові особливості дії воєнного стану.

В спеціальній, адміністративно-правовій літературі існує багато правових алгоритмів до визначення поняття адміністративного судочинства і його місця в системі адміністративного права. З цього приводу серед науковців продовжуються дискусії. Найбільш поширені позиції з цього приводу, можна розділити на три основні категорії: адміністративне судочинство як система принципів та норм, які зумовлюють і регламентують порядок розгляду судом справ щодо публічно-правових спорів; адміністративне судочинство як діяльність судових органів щодо відправлення правосуддя у сфері управлінської діяльності; адміністративне судочинство як процесуальний порядок (форма) розгляду спорів судом, які виникають в управлінській сфері [9, с. 28].

Авторське визначення адміністративного судочинства запропоноване А.В. Руденком, який зазначає, що адміністративне судочинство є формою позовного здійснення судочинства і полягає у всебічному, повному, об'єктивному розгляді і вирішенні адміністративним судом у стадійному порядку, визначеному нормами КАС України, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами з одного боку і суб'єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) – з іншого з метою захисту прав і свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин [8, с. 4].

Дослідниця О.В. Кузьменко зазначає, що в юридичній літературі існують три основні тенденції, відповідно до яких адміністративне судочинство визначається як: особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами; самостійна галузь правосуддя, мета якої –

вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління; не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціалізованих судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство [5, с. 59–60].

Визначати адміністративне судочинство як систему принципів та адміністративно-процесуальних норм, які зумовлюють і регламентують порядок розгляду судом справ щодо публічно-правових спорів, котрі виникають у сфері адміністративно-правових відносин між суб'єктами права (фізичними та юридичними особами) у сфері здійснення владних управлінських функцій пропонує А.О. Селіванов [10, с. 2].

В.Ф. Погорілко наголошував на тому, що для визначення адміністративного судочинства бажано використовувати термін «адміністративно-судовий процес» [4, с. 492].

Національне законодавство у Кодексі адміністративного судочинства України закріплює визначення правової дефініції «адміністративне судочинство. Згідно п. 5 ч. 1 ст. 4 КАС України, адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку [3].

Поняття адміністративного судочинства охоплює низку характерних ознак: новітній характер правового інституту в українській правовій системі, є специфічною формою здійснення судовими органами владних повноважень, що завершується прийняттям судових рішень, які є обов'язковими для виконання всіма особами, виступає формою реалізації адміністративного права як права матеріального, вплив правового режиму воєнного стану, соціально-економічних, ідеологічних, національних, історичних, правових, політичних реалій, взаємодія з адміністративно-процесуальним інститутом, існує незалежно від конституційного, кримінального, господарського та цивільного судочинства, здійснюється спеціальними судовими органами, має специфічний, лише йому притаманний метод – імперативно-диспозитивний з певними особливостями, спрямоване на регулювання публічно-правових відносин, одним із суб'єктів адміністративного судочинства завжди виступає суб'єкт владних повноважень, є засобом захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб від протиправних рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Усі вище перераховані ознаки тісно взаємодіють із завданням адміністративного судочинства, оскільки якість виконання таких завдань є критерієм оцінки ефективності адміністративного судочинства за правових умов дії воєнного стану в Україні. Завдання для адміністративного судочинства певною мірою формулює суспільство та можливість їх реалізації на певній території України.

З'ясування питання про завдання та форми адміністративного судочинства дозволяє охарактеризувати його не лише як самостійне правове явище, але і як складну структуровану, багатогранну правову конструкцію, оскільки багатоплановість його цілей та пріоритетів є одним з факторів, які сприяють визначенню його структури.

Відповідно до ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України, з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано, обгрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення

для прийняття рішення (вчинення дії), безсторонньо (неупереджено), добросовісно, розсудливо, з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації, пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія), з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення, своєчасно, тобто протягом розумного строку [3].

Завдання, які стоять перед адміністративним судочинством, не вичерпуються положеннями КАС України та підтверджується думкою вітчизняного дослідника О.М. Пасенюка, який вказує: «обережне і гранично осмислене застосування інструментарію адміністративного судочинства здатне пролити світло на складні й суперечливі суспільні процеси у сфері взаємовідносин людини і держави, влади і суспільства» [6, с. 7].

Не всі з перелічених завдань адміністративного судочинства притаманні лише адміністративному судочинству, але вони дозволяють охарактеризувати адміністративне судочинство, зокрема, більш детально проаналізувати його структурні елементи.

Адміністративне судочинство як складне об'єднання юридичних норм і правових інститутів покликане створювати умови для реалізації суб'єктивних прав, свобод та інтересів фізичними чи юридичними особами, а також виконання ними суб'єктивних юридичних обов'язків; забезпечувати захист в процесуальній формі прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб; забезпечувати розгляд та вирішення правових спорів.

Збройна агресія російської федерації проти України триває з 2014 року, а 24 лютого 2022 року стало днем повномасштабного незаконного вторгнення на територію незалежної, суверенної держави, проте, і держаний механізм, і суди мають продовжувати здійснювати діяльність та виконувати свої функції в умовах щоденних обстрілів, загрози життю. В судах, де є можливість працювати (відповідно до безпекової ситуації територіального розміщення) і здійснювати правосуддя (забезпечуючи належне виконання покладених на них функцій), продовжують розглядатись справи, а учасники судового процесу викликаються до суду, засобами поштового зв'язку за адресою їх реєстрації, чи поштовою адресою, яка надана суду, правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється лише судами. У випадках, коли правосуддя не може бути здійснено на тій території де введено військовий стан (ведуться активні бойові дії), допускається змінення територіальної підсудності судових справ, які розглядаються в цьому суді.

Для якісної реалізації основних завдань, та загалом, творення судочинства в Україні варто розглянути головні елементи будь якого виду судочинства – процесуальні форми, в межах яких розглядаються справи, підсудні цій формі судочинства. Процесуальну форму судочинства найчастіше розглядають як встановлений процесуальним законом порядок розгляду та вирішення справ, підсудних відповідним судовим інстанціям. Правова характеристика та особливості процесуальних форм судочинства в адміністративному процесі, їх специфіка в залежності від категорій судових справ, потреби в їх удосконаленні впливають на реалізацію основних завдань адміністративного судочинства.

Форма судочинства в адміністративному процесі – це встановлена законом сукупність правил, що регламентують поведінку суду і учасників процесу під час розгляду

адміністративних справ, та реалізуються в межах адміністративно-процесуальних правовідносин. При цьому, ці правила включають визначення наступних складових адміністративного процесу: місце та строки реалізації прав та обов'язків учасників процесу; доказова база, яка спростовує або підтверджує наявність обставин, які мають значення для вирішення спору по суті; послідовність проведення процесуальних дій та їх фіксацію [11, с. 870].

КАС України виокремлює дві процесуальні форми адміністративного судочинства: загальне позовне провадження (відповідає загальній природі позовного провадження цивільних процесів, основним принципом яких виступає змагальність сторін) і спрощене позовне провадження (відповідає процедурі розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи).

Адміністративне судочинство відповідно до п. 1 ст. 2 КАСУ здійснює справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [3].

Дія правового режиму воєнного стану внесла певні зміни до загальної процесуальної поведінки суду і учасників процесу, які регламентовані національним законодавством, але суд продовжує виступати гарантом реалізації процесуальної форми та винесення законного та обгрунтованого судового рішення по результатам розгляду справи. Усі суди на підконтрольній Україною територіях продовжують здійснювати розгляд справ та захищати або ж відновлювати права, окрім тих що не є невідкладними (судом може бути прийнято рішення про те що справа відкладається або знімається з розгляду).

Як правило, адміністративні суди відкладають розгляд справи незалежно від того чи надійшли від сторін клопотання про відкладення справи, оскільки багато учасників судових процесів не мають змоги подати заяву про відкладення розгляду справи або не можуть прибути в суд у зв'язку з небезпекою для життя зумовленої військовими діями. Окрім того Радою суддів України було прийнято рекомендації щодо роботи суддів в умовах воєнного стану де зазначається, що у випадку загрози життю, здоров'ю та безпеці відвідувачів суду, працівників апарату суду, суддів повинні 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].

Реалізація усіх функцій законодавчої, виконавчої, судової гілок влади, всі сфери людського життя в умовах правового режиму воєнного стану зазнали в тій чи іншій мірі змін і були змушені пристосовуватись до нових реалій сьогодення. Адміністративне судочинство не є винятком з цієї закономірності та щоденно підлаштовується під ситуацію в якій перебуває наша країна, використовуючи методику індивідуального режиму функціонування. Нові умови викликають необхідність прийняття нових і нестандартних рішень, які б забезпечували належне виконання судами покладених на них функцій та забезпечили доступ учасників до суду. Запроваджений в Україні правовий режим воєнного стану зумовив необхідність прискорення усіх процесів для діджиталізації правосуддя, удосконалення технічного забезпечення судів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Войнолович С. Ю. Зарубіжний досвід організації систем адміністративної юстиції. *Порівняльно-аналітичне право*. № 3–2. 2013. С. 197–202.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2005, № 35–36, № 37, ст. 446.

4. Конституційне право України: підручник; за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 734 с.
5. Кузьменко О. В. Адміністративна юстиція в Україні. Київ: Атіка, 2007. 156 с.
6. Пасенюк О. Чи потрібен Україні суд над владою? Дзеркало тижня. 2008. № 23 (702). С. 6–7.
7. Перунова О.М., Леонтєва Л. В. Поняття, значення та складники процесуальної форми цивільного судочинства. Modern researches: progress of the legislation of Ukraine and experience of the European Union: Collective monograph. Riga: Izdevniecība "Baltija Publishing". 2020. P. 2. С. 868–887.
8. Руденко А. В. Адміністративне судочинство : становлення і здійснення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2006. 19 с.
9. Сеньків О. І. Сутність та поняття адміністративного судочинства в рамках сучасної парадигми адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2016. Вип. 38(2). С. 27–31.
10. Селіванов А. О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади. *Вісник Верховного Суду України*. 2005. № 10. С. 2–5.
11. Стеценко С. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд. *Право України*. 2011. № 4. С. 39–46.
12. Усім судам України. *Рекомендації Ради суддів України*. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/news/usim-sudam-ukraini-rsu-opublikovala-rekomendacii-sodo-rooti-sudivv-umovah-voennogo-stanu> (дата звернення 06.06.2022).