

РОЗДІЛ 3 «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО; ФІНАНСОВЕ ПРАВО»

УДК 342.9

DOI: 10.32751/2617-5967-2022-03-05

Тихонова Д. С.

к.ю.н., доцент кафедри правоохоронної
діяльності та поліціїстики
Харківський національний університет
внутрішніх справ

ВПЛИВ ВОЄННОГО СТАНУ НА РОЗГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДОВИХ СПРАВ

В статті основну увагу було приділено з'ясуванню впливу воєнного стану на розгляд адміністративних судових справ. Автором в науковій роботі було досліджено та встановлено вплив військового стану на адміністративне судочинство в сьогоденних реаліях. Виділено поточний процес змін, як в правовому регулюванні адміністративного судочинства так і можливостей її реалізації державою. З'ясовуються рамки реалізації адміністративного судочинства у воєнний стан. Окреслюються межі правового регулювання реалізації адміністративного судочинства в умовах воєнного стану, які вироблені в Україні. Виділено, що введення воєнного стану може мати вплив на розгляд адміністративних судових справ та на здійснення права на справедливий судовий процес. Проте це залежить від того, які саме заходи були введені та в якій мірі вони впливають на здійснення прав громадян.

Також автором було з'ясовано, що в умовах воєнного стану конституційне право людини на судовий захист не може бути обмеженим, а гарантії щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень державою повинні бути забезпечені. Для забезпечення безперебійної роботи адміністративного правосуддя було прийнято ряд нормативно-правових актів, однак не всі законодавчі ініціативи було втілено в життя. В теперішній час режим роботи кожного конкретного суду, отже й адміністративних судів визначається індивідуально. Відповідно діяльність та робота суду залежить від того, яка ситуація склалась в конкретному регіоні, де розташований суд. У висновках до статті узагальнюються результати дослідження.

Ключові слова: адміністративне правосуддя, воєнний стан, доступ до правосуддя, судовий процес, судові засідання.

In the article, the main attention was paid to clarifying the influence of martial law on the consideration of administrative court cases. In the scientific work, the author investigated and established the influence of martial law on administrative justice in today's realities. The current process of changes, both in the legal regulation of administrative proceedings and the possibilities of its implementation by the state, is highlighted. The scope of implementation of administrative proceedings in martial law is clarified. The limits of the legal regulation of the implementation of administrative proceedings in the conditions of martial law, which have been developed in Ukraine, are outlined. It is highlighted that the introduction of martial law can have an impact on the consideration of administrative court cases and on the exercise of the right to a fair trial.

However, it depends on what measures were introduced and to what extent they affect the exercise of citizens' rights.

The author also found out that in the conditions of martial law, the constitutional right of a person to judicial protection cannot be limited, and guarantees regarding the appeal in court of decisions, actions or inaction of the subjects of power must be provided by the state. A number of normative legal acts were adopted to ensure smooth operation of administrative justice, but not all legislative initiatives were implemented. Currently, the mode of operation of each specific court, including administrative courts, is determined individually. Accordingly, the activity and work of the court depends on the situation in the specific region where the court is located. The conclusions of the article summarize the results of the study.

Keywords: *administrative justice, martial law, access to justice, electronic document circulation, court sessions.*

Постановка питання. Введення воєнного стану може мати вплив на розгляд адміністративних судових справ. Зазвичай воєнний стан приймається в разі загрози національній безпеці або в разі війни, та дозволяє державі вживати заходів, які зазвичай не мають місця в режимі миру. Такі заходи можуть включати обмеження прав та свобод громадян, введення цензури на засоби масової інформації, обмеження роботи певних органів влади та інше.

Залежно від того, які саме заходи були введені під час воєнного стану, можуть бути внесені зміни до процедури розгляду адміністративних судових справ. Наприклад, якщо було обмежено право на збори та демонстрації, то може бути складніше здійснити право на захист у суді в рамках певних адміністративних справ. Крім того, вважається, що під час воєнного стану можуть зменшуватися гарантії на процесуальні права та на право щодо справедливого судового процесу.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. По сьогодні вплив воєнного стану на розгляд адміністративних судових справ ще не було предметом комплексного дослідження, хоча окремі аспекти досліджувались багатьма українськими вченими, серед яких: Л.П. Амелічева, О.С. Дяковський, О.М. Нестеренко, А.Л. Паскар та інші науковці. Наукові напрацювання цих та інших учених становитимуть теоретичний фундамент для формування актуального та комплексного концептуального бачення вплив воєнного стану на розгляд адміністративних судових справ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи вплив воєнного стану на розгляд адміністративних судових справ, першочерговим слід відмітити, що правовою основою воєнного стану в нашій державі є приписи Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Указу Президента України про введення воєнного стану, затверджений Верховною Радою України.

З початком повномасштабної російської агресії національна судова система зіштовхнулася зі значними новими викликами, зокрема й щодо розгляду адміністративних судових справ. Адже фактично з 24.02.2022 правосуддя в Україні в окремих регіонах здійснюється дуже обмежено.

Окрім міркувань безпеки, розгляд справ і навіть постановлення ухвал з процесуальних питань ускладнюється відсутністю доступу до реєстрів – Єдиного державного реєстру судових рішень, Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Як вже було зазначено вище, законодавство України гарантує, що повноваження судів, органів та установ системи правосуддя в умовах правового режиму воєнного стану не можуть бути обмежені. Робота судів, суддів та працівників суду обов'язково має продовжуватись навіть в таких складних умовах. Суд не може відмовити у прийнятті позовної заяви чи іншого процесуального документа у зв'язку із тим, що на території України чи в окремому регіоні введено військовий стан.

03.03.2022 Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо зміни підсудності судів» № 2112-IX, яким внесено зміни до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1]. Зазначені зміни до законодавства дали можливість оперативно змінювати підсудність судових справ у разі, коли здійснювати правосуддя в окремому регіоні в умовах воєнного стану неможливо, та передавати усі справи, які перебували на розгляді суду, територіальна підсудність якого змінена. У зв'язку із неможливістю наразі виконувати такі повноваження Вищою радою правосуддя, вони здійснюється Головою Верховного Суду.

Голова Верховного Суду з початком військових дій систематично ухвалює розпорядження «Про зміну територіальної підсудності судових справ в умовах воєнного стану». Так, за інформацією з ресурсу – веб-сайт Судова влада України підсудність судових справ Херсонського окружного адміністративного суду передано до Одеського окружного адміністративного суду, змінено підсудність справ низки місцевих загальних судів, які розглядають та вирішують визначену Кодексом адміністративного судочинства України категорію адміністративних справ.

04.03.2022 Верховний Суд у своєму зверненні, з посиланням на статтю 26 Закону № 389-VIII, яка регулює питання здійснення правосуддя в умовах воєнного стану, зокрема зазначає:

— «справи, які не є невідкладними, розглядатимуться лише за наявності письмової згоди на це всіх учасників судового провадження;

— учасники судових процесів мають можливість подати заяву про відкладення розгляду справ у зв'язку з воєнними діями та/або про розгляд справ у режимі відеоконференції за допомогою будь-яких технічних засобів, зокрема власних» [2].

Рада суддів України також оприлюднила рекомендації роботи судів в умовах воєнного стану. Зокрема, цей орган суддівського самоврядування рекомендує:

— «при визначенні умов роботи суду у воєнний час, керуватися реальною поточною обстановкою, що склалася в регіоні;

— по можливості відкладати розгляд справ (за винятком невідкладних судових розглядів) та знімати їх з розгляду;

— справи, які не є невідкладними, розглядати лише за наявності письмової згоди на це усіх учасників судового провадження» [3].

Рекомендації Верховного Суду і Ради суддів України безперечно матимуть вплив як на судову, так і на адміністративну практику. Як показує судова практика, суди, враховуючи ці рекомендації, здебільшого розглядають справи лише тоді, коли присутні всі учасники справи (зокрема, в режимі відеоконференції) або коли відсутні учасники подали заяву про розгляд справи за їх відсутності. Більшість судових справ по суті не розглядаються, а рішення у них – не ухвалюються, навіть попри розташування суду у відносно мирному регіоні України.

Розглядаючи вплив воєнного стану на розгляд адміністративних судових справ, варто відзначити, що справи, що розглядаються у порядку адміністративного судочинства в своїй переважній більшості не є невідкладними на відміну від окремих кримінальних справ. Однак неможливість здійснення адміністративного судочинства може призвести до відсутності захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин та негативних наслідків в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Системне відкладення справ протягом невизначеного часу не сприятиме забезпеченню захисту особи у публічній царині.

Розглядаючи можливість звернення до суду з позовом після закінчення дії воєнного стану слід звернути увагу на позовну давність. У спорах адміністративного провадження, строк звернення до суду з позовом визначається статтею 122 КАС України або іншим законами. Норми КАС України не передбачають продовження строку на звернення до суду у зв'язку із дією воєнного стану. Однак сторона не позбавлена права клопотати про поновлення строків з поважних причин.

Необхідно також відзначити позицію Верховного Суду України щодо процесуальних строків звернення до суду. Так, Верховний Суд у справі 500/1912/22 відзначає, що суворе застосування адміністративними судами під час воєнного стану процесуальних строків стосовно звернення до суду із позовними заявами, апеляційними і касаційними скаргами, іншими процесуальними документами може мати ознаки невиправданого обмеження доступу до суду, гарантованого статтями 55, 124, 129 Конституції України, ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та ст. 6 зазначеної Конвенції [4].

По іншій справі, № 360/4479/19, в своїй постанові від 16 листопада 2022 року Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, розглянувши у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами касаційну скаргу Державної податкової служби України на ухвалу Першого апеляційного адміністративного суду від 07.09.2022 (головуючий суддя Казначеев Е.Г., судді Геращенко І.В., Міронова Г.М.) у справі за позовом Сільськогосподарського кооперативу "Колос" до Державної податкової служби України, Головного управління ДПС у Луганській області про скасування рішень про відмову в реєстрації податкових накладних в Єдиному реєстрі податкових накладних, зобов'язання зареєструвати податкові накладні в Єдиному реєстрі податкових накладних, виходив з того, що введення воєнного стану, безумовно, повинно враховуватися судом при вирішенні питання про поновлення процесуального строку, встановленого законом. Разом з тим, ця обставина підлягає визнанню судом поважною причиною пропуску процесуального строку за умови, якщо пропуск строку знаходиться в прямому причинному зв'язку з такою обставиною, як того вимагає норма частини першої статті 121 КАС. Питання поновлення процесуального строку вирішується в кожному конкретному випадку, виходячи з доводів, наведених у відповідній заяві.

Верховний Суд наголошує, що саме по собі посилення на введення воєнного стану на території України не може бути поважною причиною для поновлення процесуального строку для органу державної влади без зазначення конкретних обставин, які вплинули на своєчасність звернення до суду та без надання відповідних доказів, як саме введення воєнного стану вплинуло на роботу такого органу, що, в свою чергу, обумовило пропуск процесуального строку або необхідність його продовження.

У постанові від 29.09.2022 у справі №500/1912/22 Верховний Суд зробив висновок, що протягом усього періоду дії воєнного стану, запровадженого на території України у

зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації, суворе застосування адміністративними судами процесуальних строків стосовно звернення до суду із позовними заявами, апеляційними і касаційними скаргами, іншими процесуальними документами може мати ознаки не виправданого обмеження доступу до суду, гарантованого статтями 55, 124, 129 Конституції України, статтею 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Забезпечення права на апеляційний перегляд справи відповідно до пункту 6 частини третьої статті 2 КАС є однією із основних засад (принципів) адміністративного судочинства. Одночасно забезпечення апеляційного перегляду справи є гарантією від можливої судової помилки, а відтак і гарантією правопорядку.

У справі «Іліан проти Туреччини» Європейський суд з прав людини зазначив, що правило встановлення обмежень доступу до суду у зв'язку з пропуском строку звернення повинно застосовуватися з певною гнучкістю і без надзвичайного формалізму, воно не застосовується автоматично і не має абсолютного характеру; перевіряючи його виконання, слід звертати увагу на обставини справи.

Як встановив суд, у справі № 360/4479/19 копію оскаржуваного судового рішення ДПС України отримала вже після введення воєнного стану та встановлення простою у роботі, а тому до його припинення та виходу на роботу відповідальної посадової особи з 03.05.2022 відповідач не мав можливості скористатися своїми процесуальними правами. При цьому апеляційна скарга була подана до суду у розумний строк після припинення цих обставин.

Встановлені у цій справі обставини у сукупності та докази на їх підтвердження свідчать, що ДПС України не допустила необ'єктивного зволікання з поданням апеляційної скарги, відтак, суд апеляційної інстанції дійшов помилкового висновку про наявність підстав для відмови у відкритті апеляційного провадження у справі за апеляційною скаргою цього учасника у справі.

Отже, суд постановив Касаційну скаргу Державної податкової служби України задовольнити [5].

Таким чином, у зв'язку із введенням воєнного стану в Україні виникла потреба в огляді, аналізі та перегляді правових позицій адміністративних судів в окремих категоріях справ. Наразі, вважаємо, наріла необхідність визначитись із питаннями розгляду адміністративних справ у судах у період воєнного стану, зокрема:

- що стосуються особливостей оподаткування в такий період;
- особливостей розгляду пенсійних та інших соціальних спорів окремих категорій громадян, принаймні, що передбачені Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби та деяких інших осіб»;
- новел трудового законодавства та законодавства про проходження публічної служби в умовах воєнного часу тощо.

Слід відзначити низку законодавчих ініціатив, що вже знайшли своє втілення у вигляді прийнятих законодавчих актів. Так, Законом України «Про внесення зміни до частини третьої статті 151 Кодексу адміністративного судочинства України щодо забезпечення позову у виді зупинення наказу або розпорядження командира (начальника) під час воєнного стану чи в бойовій обстановці» частину третю статті 151 Кодексу

адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 48, ст. 436) доповнено пунктом 10 такого змісту:

«10) зупинення наказу або розпорядження командира (начальника), відданого військовослужбовцю в умовах воєнного стану чи в бойовій обстановці» [6].

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо додаткових способів інформування про судові справи та проведення зборів суддів в умовах воєнного чи надзвичайного стану» передбачена:

— «можливість інформувати про судові засідання і рішення через Дію (хоча це не буде мати статусу офіційного судового повідомлення);

— можливість проводити збори суддів конкретного суду в період воєнного стану дистанційно» [7].

Нажаль, не всі позитивні законодавчі ініціативи було прийнято. Так, 26.04.2022 у парламенті зареєстрований законопроект «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України (щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану)» (реєстр. № 7316). Проектом Закону передбачені особливі правила розгляду зокрема адміністративних справ під час воєнного або надзвичайного стану та протягом 90 днів після його закінчення. Що стосується КАС України, то цим законопроектом пропонувалося:

— передбачити можливість дистанційної участі секретаря та іншими учасниками судового процесу;

— встановити, що суд викликає або повідомляє учасників судового процесу про дату, час і місце судового засідання у справі будь-якими можливими засобами, а також через оголошення на офіційному веб-порталі судової влади України;

— передбачити, що підготовче провадження та\або судовий розгляд має бути проведений протягом розумного строку;

— розширити сферу застосування письмового провадження у судах тощо [8].

Нажаль, вищенаведений законопроект не прийнято. Законодавчі зміни, які пропонуються вказаним законопроектом є нагальними і видаються доцільними. Зокрема, вони могли б забезпечити здійснення адміністративними судами правосуддя в безперебійному режимі під час воєнного стану. При цьому такі зміни створили б умови для безпеки суддів, працівників суду та учасників процесу.

Органи державної влади запроваджують додаткові інструменти здійснення адміністративного судочинства, які сприяють реалізації та захисту прав фізичних та юридичних осіб у воєнний час. Можливість розглянути справу дистанційно, як це передбачено законопроектом (реєстр. № 7316), забезпечило би доступ до адміністративного суду та сприятиме вирішенню публічно-правових спорів в розумний строк. Проте у цьому випадку слід було б передбачити дотримання основних засад (принципів) адміністративного судочинства, зокрема, таких, як гласність і відкритість судового процесу та змагальність сторін і диспозитивність.

Таким чином, адміністративне судочинство продовжує здійснюватися в умовах воєнного стану. Адже навіть в умовах воєнного стану конституційне право людини на судовий захист не може бути обмеженим, а гарантії щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень державою повинні бути забезпечені. Для

забезпечення безперебійної роботи адміністративного правосуддя було прийнято ряд нормативно-правових актів, однак не всі законодавчі ініціативи було втілено в життя. Наразі режим роботи кожного конкретного суду, отже й адміністративних судів визначається індивідуально. Відповідно діяльність та робота суду залежить від того, яка ситуація склалась в конкретному регіоні, де розташований суд. В цілому, формат роботи судів та суддів зазнав змін, зумовлених особливостями воєнного стану, але все більше і більше судів адаптуються до функціонування в нових тимчасових умовах. При цьому скорочених чи прискорених процедур здійснення адміністративного правосуддя не передбачено, прийнятті законодавчі зміни не порушують загальних принципів адміністративного судочинства.

Висновок. Наведене вище дозволяє зрозуміти, що адміністративне судочинство продовжує здійснюватися в умовах воєнного стану. Адже навіть в умовах воєнного стану конституційне право людини на судовий захист не може бути обмеженим, а гарантії щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень державою повинні бути забезпечені. Для забезпечення безперебійної роботи адміністративного правосуддя було прийнято ряд нормативно-правових актів, однак не всі законодавчі ініціативи було втілено в життя. Наразі режим роботи кожного конкретного суду, отже й адміністративних судів визначається індивідуально. Відповідно діяльність та робота суду залежить від того, яка ситуація склалась в конкретному регіоні, де розташований суд. В цілому, формат роботи судів та суддів зазнав змін, зумовлених особливостями воєнного стану, але все більше і більше судів адаптуються до функціонування в нових тимчасових умовах. При цьому скорочених чи прискорених процедур здійснення адміністративного правосуддя не передбачено, прийнятті законодавчі зміни не порушують загальних принципів адміністративного судочинства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про внесення зміни до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо визначення територіальної підсудності судових справ: Закон України від 03.03.2022 № 2112-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2112-20#Text> (дата звернення: 14.05.2022)
2. Особливості здійснення правосуддя на території, на якій введено воєнний стан URL: <https://sUpreme.coUrt.gov.Ua/sUpreme/pres-centr/news/1261727/> (дата звернення: 14.02.2022)
3. Усім судам України: Рада суддів України оприлюднила рекомендації роботи судів в умовах воєнного стану. Рада суддів України. 02 березня 2022 р. URL: <http://rsU.gov.Ua/Ua/news/Usim-sUdam-Ukraini-rsU-opUblUkUvala-rekomendacii-sodo-rooti-sUdiv-v-Umovah-voennogo-stanU> (дата звернення: 14.07.2022)
4. Суди вважали, що сам собою факт воєнного стану не може вважатися поважною причиною для поновлення строків звернення до суду: що вирішив Верховний Суд URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/254018-sudy-schitali-chto-sam-po-sebe-fakt-voennogo-polozheniya-ne-mozhet-schitatsya-uvazhitelnoy-prichinoy-dlya-vozobnovleniya-srokov-obrascheniya-v-sud-chto-reshil-verkhovnyu-sud> (дата звернення: 14.02.2022)
5. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 16 листопада 2022 року по справі № 360/4479/19 URL: <https://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 14.08.2022)

6. Про внесення зміни до частини третьої статті 151 Кодексу адміністративного судочинства України щодо забезпечення позову у виді зупинення наказу або розпорядження командира (начальника) під час воєнного стану чи в бойовій обстановці: Закон України від 08.07.2022 № 2359-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2359-20#Text> (дата звернення: 14.08.2022)

7. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо додаткових способів інформування про судові справи та проведення зборів суддів в умовах воєнного чи надзвичайного стану: Закон України від 27.07.2022 № 2461-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2461-20#Text> (дата звернення: 14.08.2022)

8. Проект Закону №7316 від 26.04.2022 про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України (щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану) URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39489> (дата звернення: 14.06.2022)