

Тихонова Д. С.

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

### ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДДЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

*В статті основну увагу було приділено з'ясуванню доступу до адміністративного правосуддя в умовах воєнного стану. Автором було виділено, що умови воєнного стану можуть вплинути на доступ до адміністративного правосуддя, оскільки військові дії можуть змінити нормальний порядок життя та функціонування правосуддя. У зв'язку з цим, умови воєнного стану можуть призвести до обмеження прав та свобод громадян, зокрема, їх права на доступ до суду. Окреслено, що умови воєнного стану можуть супроводжуватися різними обмеженнями, такими як обмеження свободи переміщення, обмеження свободи слова та інших конституційних прав. Однак, конституційні права та свободи громадян можуть бути обмежені лише у випадках, передбачених законом, і тільки в міру необхідності для захисту державної безпеки та порядку. У разі введення в дію режиму воєнного стану, законодавство може передбачати особливості щодо доступу до адміністративного правосуддя. Наприклад, суди можуть працювати за скороченим режимом або можуть бути перенесені до інших місць. Однак, незалежність та об'єктивність судової влади має залишатися незмінною, навіть в умовах воєнного стану.*

*Також автором було зазначено, що воєнний стан не може бути використаний як виправдання для порушення прав громадян або обмеження їх доступу до адміністративного правосуддя без вагомих підстав. У разі порушення прав громадян в умовах воєнного стану, вони мають право на захист своїх прав та можуть звертатися до відповідних органів зі скаргою чи зверненням.*

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

*The article focused on finding access to administrative justice under martial law. The author highlighted that martial law conditions can affect access to administrative justice, as military actions can change the normal order of life and the functioning of justice. In this regard, martial law conditions may lead to restrictions on the rights and freedoms of citizens, in particular, their right to access to court. It is outlined that martial law conditions may be accompanied by various restrictions, such as restrictions on freedom of movement, restrictions on freedom of speech and other constitutional rights. However, the constitutional rights and freedoms of citizens may be limited only in cases provided by law and only to the extent necessary to protect state security and order. In the event of the implementation of martial law, legislation may provide for specifics regarding access to administrative justice. For example, courts may operate on a reduced*

*schedule or may be moved to other locations. However, the independence and objectivity of the judiciary must remain unchanged, even under martial law.*

*The author also stated that martial law cannot be used as an excuse for violating the rights of citizens or restricting their access to administrative justice without valid reasons. In case of violation of the rights of citizens under martial law, they have the right to protect their rights and can appeal to the relevant authorities with a complaint or appeal.*

**Key words:** *access to justice, administrative proceedings, martial law, court process, court sessions.*

**Постановка питання.** Право на доступ до правосуддя, у тому числі й до адміністративного правосуддя, належить до основних та невідчужуваних прав людини. Воно конкретизовано та закріплено у всіх міжнародно-правових актах, що належать до сфери захисту прав людини та громадянина та визнаних як загальноприйняті стандарти. Держави-учасниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року мають зобов'язання забезпечувати реальний, а не формальний доступ до правосуддя [1].

Право на доступ до правосуддя має універсальний характер, є об'єктом міжнародно-правового регулювання та захисту. Право вільного доступу до правосуддя передбачено численними двосторонніми та багатосторонніми міжнародними договорами, зокрема ст. 14 Міжнародного пакту «Про громадянські та політичні права» від 16 грудня 1966 р., Конвенцією ООН про статус біженців (28 липня 1951 р.) та Конвенції про статус апатридів (28 вересня 1954 р.). Правила українського законодавства щодо доступу до адміністративного правосуддя відповідають положенням ст. 14 згаданого Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [2] та ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод [1].

**Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання.** По сьогодні доступу до адміністративного правосуддя в умовах воєнного стану ще не було предметом комплексного дослідження, хоча окремі аспекти досліджувались багатьма українськими вченими, серед яких: С.А. Бондарчук, А.Й. Герич, С.В. Джолос, І.С. Колеснікова, Ю.С. Кононенко, Л.Л. Савранчук та інші науковці. Наукові напрацювання цих та інших учених становитимуть теоретичний фундамент для формування актуального та комплексного концептуального бачення доступу до адміністративного правосуддя в умовах воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Забезпечення ефективного доступу до правосуддя Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою, прийнята Резолюцією 40/34 Генеральної Асамблеї ООН 29 листопада 1985 р., рекомендує державам «сприяти тому, щоб судові процедури більшою мірою відповідали потребам людини шляхом:

— надання жертвам інформації про їх роль та обсяг, строки проведення та перебіг судового розгляду, про результати розгляду їх справ, особливо у випадках тяжких злочинів, а також у випадках, коли ними запитана така інформація;

— забезпечення можливості викладення та розгляду думок та побажань жертв на відповідних етапах судового розгляду у тих випадках, коли зачіпаються їхні особисті інтереси, без шкоди для обвинувачених та відповідно до відповідної національної системи кримінального правосуддя;

- надання належної допомоги жертвам протягом усього судового розгляду;
- вжиття заходів для мінімізації незручностей для жертв, охорони їх особистого життя в тих випадках, коли це необхідно, а також безпеки їх сім'ї та свідків з їхнього боку та їх захисту від залякування та помсти;
- запобігання невинуватим затримкам при розгляді справ та виконанні постанов чи рішень про надання компенсації жертвам» [3].

Доступ до правосуддя, згідно з міжнародно-правовим тлумаченням, зосереджує в собі комплекс процесуальних гарантій, спрямованих як на забезпечення безперешкодної можливості звернення до судового механізму захисту прав будь-яких осіб, які цього потребують, так і на гарантування справедливості безпосередньо судового розгляду.

У судовий термінологічний оборот «доступ до правосуддя» запроваджується Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ), який розкрив його загальний зміст у справі «Голдер проти Сполученого Королівства». Сенс цього терміну у зазначеній справі виводиться у вигляді тлумачення п. 1 ст. 6 «Право на справедливий судовий розгляд» Конвенції про захист прав людини і основних свобод і полягає в тому, що процесуальні гарантії справедливого судового розгляду, що надаються сторонам, не можуть сприйматися без можливості практично користуватися ними, іншими словами, вони втрачають будь-який сенс за відсутності доступу до суду. Таким чином, під доступом до правосуддя ЄСПЛ пропонує розуміти безперешкодну можливість передачі будь-якої суперечки про цивільні права та обов'язки на розгляд суду [4].

У подальшій судовій практиці ЄСПЛ розширив і детальніше конкретизував зміст права на вільний доступ до правосуддя, вказуючи, що як порушення права на доступ до суду слід визнавати заборону або перешкоду для порушення кримінальної справи, звернення до суду, надмірно високий розмір мита, неможливість отримання безкоштовного юридичної допомоги при складній процедурі поведіння з позовом, обмеження доступу обвинуваченого та його захисника до матеріалів кримінальної справи, порушення розумних строків судового розгляду, повідомлення про час судового засідання судом наглядової інстанції та ін.

Аналіз правозастосовчої практики ЄСПЛ дозволяє дійти висновку, що право на вільний доступ до правосуддя є можливістю безперешкодного звернення до суду кожного, чий права та інтереси порушені, та включається до системи процесуальних гарантій справедливого судового розгляду.

Право на вільний доступ до правосуддя гарантує й національне законодавство. Згідно ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [5].

Згідно ч. 1 ст. 5 КАС України, «кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси» [6].

Водночас, правовий режим воєнного стану зумовлює певні особливості реалізації права на доступ до правосуддя.

Правовою основою запровадження військового стану в Україні є Конституція України, Закон України «Про правовий режим воєнного стану», інші закони України та указ

Президента України про запровадження військового стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України.

В указі Президента України про запровадження воєнного стану зазначаються:

- обґрунтування необхідності запровадження воєнного стану;
- межі території, на якій запроваджується воєнний стан, час запровадження та строк, на який воно запроваджується;
- завдання військового командування, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження та реалізації заходів правового режиму воєнного стану;
- вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини та громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку із запровадженням воєнного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав та законних інтересів юридичних осіб із зазначенням терміну дії цих обмежень;
- інші питання, які впливають із Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Звернемо увагу, що в указі Президента України про введення воєнного стану має вказуватися термін, на який воно запроваджується (див. п. 2 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [7]), хоча у самому Законі закріплено, що воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях скасовується у разі усунення загрози нападу чи небезпеці державної незалежності України, її територіальної цілісності (ст. 7) [7]. Тобто в даному випадку визначити термін, на який вводиться воєнний стан, неможливо.

Узагальнюючи викладене вище, зазначимо, що указ глави держави про запровадження воєнного стану має всі ознаки актів державного управління (підзаконність, обов'язковість, правомочність, офіційність, односторонність) і за своєю природою має адміністративно-правовий характер. Однак це досить специфічний документ, оскільки він отримує також конституційно-правове забарвлення. Це стосується обмежень конституційно-правового статусу людини та громадянина та питань побудови системи політичної влади при запровадженні воєнного стану. Разом з тим, укази про запровадження воєнного стану є основою прийняття інших адміністративних актів, наприклад наказів органів військового управління (військового командування). Ці акти - юридичні факти, виходячи з яких виникають як адміністративні, а й інші правовідносини, наприклад: цивільно-правові - вилучення (відчуження) транспортних засобів на період мобілізації; трудові - залучення працездатних громадян до суспільно корисних робіт у воєнний час; кримінально-правові - вчинення злочину з використанням умов військового стану як обставина, що обтяжує покарання, та ін.

Внаслідок повномасштабної військової агресії Російської Федерації проти нашої країни 24 лютого цього року було прийнято Указ Президента України № 64/2022 про запровадження воєнного стану, який був одразу схвалений Верховною Радою України [8].

Згідно п. 3 вказаного Указу, «у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості

запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [8].

Як бачимо, про обмеження конституційного права на вільний доступ до правосуддя (ст. 55 Конституції), в Указі не згадується. При цьому, наразі 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, зокрема, критичної інфраструктури. В умовах окупації значної частини території країни близько 20 % судів не могли здійснювати правосуддя.

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 [5]. 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 [9, 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 [10, с. 291-292].

Отже, незважаючи на введення на території України правового режиму воєнного стану, право на доступ до адміністративного правосуддя не підлягає обмеженням і воно має бути забезпеченим належним здійсненням адміністративного правосуддя. Функціонування судової системи не повинно обмежуватися, за винятком ситуацій цілковитої необхідності або в тому разі, коли таке функціонування фактично неможливе.

Зважаючи на вищенаведене, 15 березня 2022 р. був ухвалений Закон № 2128-ІХ, 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 [11]. Вказані законодавчі новели 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. Відповідно до цього, 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 [12].

Важливим аспектом проблематики доступу до адміністративного правосуддя в умовах воєнного стану є питання забезпечення безпеки суддів, що є необхідною умовою належного здійснення правосуддя. 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» [13]).

Забезпеченню безпеки суддів задля належного доступу до адміністративного правосуддя перешкоджає той факт, що деякі судді (включно і Верховного Суду) стали до лав територіальної оборони.

Інше важливе питання доступу до адміністративного правосуддя в умовах воєнного стану полягає в зміщенні його функціональних акцентів, які мають бути зосереджені на забезпеченні прав людини в умовах воєнного стану. 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. Це, насамперед:

— надання більшої уваги справам, пов'язаним 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;

— надання більшої уваги спорам у сфері публічного адміністрування, пов'язаним із наданням публічних послуг у сфері ділової активності населення, зокрема щодо свободи підприємницької діяльності, наданням дозволів та ліцензій тощо.

Необхідно відзначити, що в умовах воєнного стану доступ до приміщення суду може бути обмежено з міркувань безпеки. Тому набувають особливого значення правила статей 99 і 100 КАС щодо електронних доказів, які мають бути засвідчені електронним підписом. При цьому ч. 3 ст. 99 КАС містить важливе положення, згідно якого паперова копія електронного доказу не вважається письмовим доказом [6].

Висновок. Таким чином, можна зробити висновок, що, незважаючи на введення на території України правового режиму воєнного стану, право на доступ до адміністративного правосуддя не підлягає обмеженням і воно має бути забезпеченим належним здійсненням адміністративного правосуддя. Функціонування судової системи не повинно обмежуватися, за винятком ситуацій цілковитої необхідності або в тому разі, коли таке функціонування фактично неможливе. Для забезпечення доступу до адміністративного правосуддя в умовах воєнного стану можливе переміщення суду в іншу місцевість у зв'язку із воєнними діями або тимчасовою окупацією території, на якій розташований відповідний суд. Забезпеченню доступу до адміністративного правосуддя в умовах воєнного стану сприятиме електронний документообіг, а також можливість участі у судовому засіданні у режимі відеоконференції з авторизацією учасників процесу за допомогою електронного підпису.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 19.01.2022)

2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text) (дата звернення: 19.01.2022)

3. Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою, прийнята резолюцією 40/34 Генеральної Асамблеї від 29 листопада 1985 року URL: <https://khp.org/1080460475> (дата звернення: 19.01.2022)

4. Рішення ЄСПЛ від 21.02.1975 по справі «Голдер проти Сполученого Королівства» URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SO0591> (дата звернення: 19.01.2022)

5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19.01.2022)

6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 19.01.2022)

7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 19.01.2022)

8. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України №64/2022 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 19.01.2022)

9. Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану міркування: Венеційська комісія за демократію через право, 26.05.2020, 31 с

10. Савчин М. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму. 2-е вид. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2020. С. 291-292

11. 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> (дата звернення: 19.01.2022)

12. 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](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/war/Zagalna_tablica_sudiv_6_1.pdf) (дата звернення: 19.01.2022)

13. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#n47](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#n47) (дата звернення: 19.01.2022)