

О. В. Присяжнюк

здобувачка

Науково-дослідний інститут публічного права

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ДЛЯ ЕФЕКТИВНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

Анотація. У статті досліджено питання удосконалення нормативно-правової бази адміністративного судочинства для ефективного впровадження системи цифровізації. Зауважено, що поняття нормативно-правової бази адміністративного судочинства залежить від тлумачення таких складових: 1) сутності адміністративного судочинства як об'єкта правового впливу; 2) визначення нормативно-правової бази, яка має бути спрямована на впорядкування цієї сфери суспільних відносин. Проаналізовано співвідношення використання категорії «адміністративна справа» в адміністративному процесуальному законодавстві та адміністративному процедурному. Запропоновано внесення змін до чинного Кодексу адміністративного судочинства в частині визначення поняття адміністративне судочинства як діяльності адміністративних судів щодо розгляду й вирішення публічно-правових спорів у визначеному законом порядку.

Визначено поняття нормативно-правова база адміністративного судочинства як сукупність правових норм, що містяться у системі нормативно-правових актів різної юридичної сили, та якими регламентовано організацію та діяльність адміністративних судів при вирішенні публічно-правових спорів.

Висунуто тезу про те, що нормативно-правові акти Президента України та Державною судовою адміністрацією України, якими затверджується стратегічний курс розвитку судочинства для цілей впровадження цифрових технологій в адміністративне судочинство є структурним елементом нормативно-правової бази адміністративного судочинства. Виявлено зв'язок між змінами, що вносяться до Кодексу адміністративного судочинства України та нормативними актами Президента України, Державної судової адміністрації України, якими визначаються пріоритетні напрями цифровізації судочинства. Обґрунтовано прийняття Стратегії цифровізації адміністративного судочинства, якою має бути враховано специфіку публічно-правових спорів та статус учасників адміністративного процесу.

Ключові слова: адміністративне судочинство, нормативно-правовий акт, правове регулювання, адміністративне процесуальне законодавство, цифрові технології.

Постановка проблеми. Українське адміністративне процесуальне законодавство перебуває на шляху адаптації до міжнародних стандартів. Останнє підтверджується тим, що формується досить конкретизоване уявлення про спори за участю суб'єкта публічної адміністрації, роль суду у вирішенні цих спорів та використання практики Європейського суду з права людини до цієї категорії справ. Оновлення процесуального законодавства в цілому свідчить, що адміністративне судочинство є різновидом судочинства в цілому та має спільні вектори впорядкування. Одночасно специфіка адміністративного судочинства та його спрямування на вирішення публічно-правових спорів опосередковують потреби якісного регулювання його особливостей. Впорядкована на належному рівні система суспільних відносин з приводу адміністративного судочинства дозволить впровадити цифрові інструменти та уникнути подвійного майбутнього удосконалення нормативно-правової бази. В протилежному випадку, зміни, що вносяться у зв'язку з цифровізацією судової системи лише підкреслюватимуть наявні недоліки спеціального правового регулювання адміністративного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика правового впорядкування адміністративного судочинства в

різних її вимірах досліджувалась вітчизняними та зарубіжними науковцями, а саме: Закаленко О.В., Ківаловим С.В., Козачук Д.А., Осадчим А.Ю., Решота В.В., Руденко А.В., Смокович М.І., Фроловою Є.І. та рядом інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено сфері адміністративного процесуального законодавства, питання його удосконалення як умова подальшої цифровізації потребує уточнення та узагальнення.

Мета статті – дослідити правову проблематику удосконалення нормативно-правової бази адміністративного судочинства для ефективного впровадження системи цифровізації.

Виклад основного змісту. Поняття нормативно-правової бази адміністративного судочинства залежить від тлумачення таких складових: 1) сутності адміністративного судочинства як об'єкта правового впливу та 2) визначення нормативно-правової бази, яка має бути спрямована на впорядкування цієї сфери суспільних відносин. Щодо адміністративного судочинства, то в чинному Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) воно визначається як діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення адміністративних справ у визначеному законом порядку (п. 5 ч. 1 ст. 4 КАС України) [1]. Отже, що основними критеріями при визначенні сутності адміністративного судочинства є такі: а) це діяльність адміністративних судів; б) це діяльність, що стосується вирішення адміністративних справ; в) адміністративна справа для цілей адміністративного процесуального законодавства – це публічно-правовий спір, якого передано на вирішення у судді. Примітно, що термін «адміністративна справа» використовується і в законодавстві про адміністративну процедуру. Так, Законом України «Про адміністративну процедуру», адміністративна справа визначається як справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд

якої здійснюється адміністративним органом [2]. Тобто, відмінності використання поняття «адміністративна справа» в адміністративному процесуальному праві та адміністративному процедурному праві стосуються як суб'єкта розгляду (в першому випадку – це адміністративний суд, а в другому – адміністративний орган), так і наявності спору (в першому випадку – публічно-правовий спір обов'язково наявний, а в другому його може й не бути). Вказане дозволяє стверджувати, що адміністративна справа може тлумачитись по-різному. Проте, нормативне регулювання має бути чітким та належним. Для досягнення таких якостей в адміністративному процесуальному регулюванні, вбачається доцільним внести зміни до КАС України в частині визначення поняття «адміністративне судочинство», яке має визначатись так «... це діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення публічно-правових спорів у визначеному законом порядку».

Формалізованого тлумачення змісту терміну «нормативно-правова база», «нормативно-правова основа» не має. Традиційно правову основу формують нормативно-правові акти, які є відправною точкою і механізмом забезпечення певної сфери суспільних відносин. Енциклопедично поняття «основа» визначається, як: а) те, на чому що-небудь ґрунтується; б) головна складова частина чого-небудь; в) найважливіша частина змісту чого-небудь [3]. Відповідно до Енциклопедії державного управління поняття «правова основа» вказує на систему правових норм та заходів, якими регулюються суспільні відносини, які характеризуються різноманітністю правових форм – закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України [4, с. 343]. Крім того, в науковому обігу поняття «нормативно-правова база» використовується як синонім понять: «правове регулювання», «правове забезпечення», «нормативно-правові засади». Вдалим вважається саме використання поняття «нормативно-правова база» в контексті адміністративного судочинства, оскільки воно відображає сукупність правових норм, що містяться у системі нормативно-правових

актів різної юридичної сили, та якими регламентовано організацію та діяльність адміністративних судів при вирішенні публічно-правових спорів.

Виявлення нормативно-правових актів, які певним чином стосуються впорядкування адміністративного судочинства можливе з врахуванням їх структуризації з врахуванням принципів: юридичної сили (вказує на юридичну обов'язковість нормативно-правових актів в межах національної правової системи); предмету правового впливу (вказує на конкретний аспект здійснення адміністративного судочинства).

Основним нормативно-правовим актом, який регулює здійснення адміністративного судочинства є КАС України 2005 року [1]. Внесення у 2017 році змін до нього положеннями Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [5] створило основу для первинного використання цифрових технологій в адміністративному процесі. Йдеться про: визначення чітких критеріїв та механізмів відмежування юрисдикції адміністративних судів, поетапне запровадженням інструментів «електронного правосуддя» (наприклад, наявність можливості звернення до суду, сплати судового збору, участі у розгляді справи та отриманні необхідної інформації і документів електронними засобами тощо); диференціацією правил розгляду справ залежно від їх складності, можливості мирного врегулювання спору, складу учасників тощо; запровадженням механізмів протидії зловживанням процесуальними правами.

Важливим нормативно-правовим актом, що регулює судочинство в цілому, та адміністративне судочинство зокрема є Закон України «Про судоустрій і статус суддів», яким регулюються питання: порядок оприлюднення інформації про суд, що розглядає справу, сторін спору та предмет позову на офіційному веб-порталі судової влади України (ч. 3 ст. 11); трансляції судових засідань в мережі Інтернет з дозволу суду та участь учасників справи у

судовому засіданні в режимі відеоконференції (ч. 4 ст. 11); відображення результатів розподілу справ в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі (ч. 7 ст. 14); використання Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ст. 15¹) і тому подібне [6].

Зазначимо, що внесення змін до КАС України та Закону України «Про судоустрій та статус суддів» є наслідком єдиної судової реформи. Таким нововведенням передувало прийняття Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 р.р., якою передбачалось підвищення ефективності правосуддя за рахунок: 1) забезпечення широкого використання інформаційних систем (ІС) для надання більшої кількості послуг «електронного правосуддя»; 2) створення в судах інформаційних систем електронного менеджменту, зокрема введення повноцінних електронних систем, у тому числі системи електронного документообігу, та відстеженні справ (до вищих інстанцій), електронних повідомлень, електронних викликів, електронного розгляду справ (у деяких випадках), електронних платежів, аудіо- та відеофіксації засідань, інформаційної системи внутрішньої бази даних, інформаційної системи законодавчої бази даних, удосконалення системи забезпечення рівного та неупередженого розподілу справ між суддями, зокрема, визначення судді та (або) складу колегії суддів на всіх стадіях судового провадження; 3) поетапного запровадження інструментів «електронного правосуддя», що забезпечить змогу користувачам звертатися до суду, сплачувати судовий збір, брати участь у провадженнях та отримувати необхідну інформацію і документи електронними засобами [7].

В цілому, стратегії та концепції розвитку правосуддя чи діяльності судів затверджуються відповідним рішенням уповноваженого суб'єкта, наприклад Президентом України чи Державною судовою адміністрацією. Відповідно такого роду нормативно-правові акти є структурним елементом нормативно-правової бази адміністративного судочинства. Більше того, для цілей впровадження цифрових

технологій в адміністративне судочинство вони є фундаментом для подальших змін, які вносяться до законів. Доказом висунутої тези слугуватимуть положення наступних нормативно-правових актів.

По-перше, йдеться про Указ Президента України «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки», яким передбачено: запровадження можливості розгляду онлайн певних категорій справ незалежно від місцезнаходження сторін і суду та інших сервісів електронного судочинства; впровадження сучасного електронного діловодства в суді, електронне ведення справ, електронні комунікації із судом, кабінетом судді та кабінетом учасника процесу; удосконалення офіційного веб-порталу судової влади України з регулярним оновленням даних судової статистики [8].

По-друге, Державною судовою адміністрацією України розроблено окрему концепцію по інформатизації місцевих та апеляційних судів на 2022-2024 роки, якою виокремлено принципи подальшої цифровізації судочинства, а саме: 1) принцип обґрунтованості; 2) принцип спадковості; 3) принцип зворотнього зв'язку; 4) принцип пріоритетного застосування «хмарної» сервіс-орієнтованої архітектури; 5) принцип мінімізації обсягу інформації, яка вноситься користувачем, а також одноразового внесення та багаторазового використання інформації; 6) принцип «Good Data Governance»; 7) принцип уніфікації програмного забезпечення [9]. Логічним продовженням забезпечення реформування правосуддя стало прийняття Державною судовою адміністрацією України наказу «Про затвердження галузевої Програми інформатизації місцевих та апеляційних судів і проекту побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи на 2022-2024 роки», метою якого є формування єдиного інформаційного простору для судів, органів і установ у системі правосуддя; удосконалення та оптимізація інформаційно-комунікаційної інфраструктури судів, органів та установ у системі правосуддя, з одночасним суттєвим зменшенням бюджетних витрат на її утримання; забезпечення доступності

інформації для учасників судового процесу та максимальної прозорості і відкритості системи правосуддя для суспільства. Деталізація мети здійснюється через виконання таких завдань: розвиток інформаційно-комунікаційної бази місцевих та апеляційних судів та органів і установ систем правосуддя; забезпечення сталого функціонування прикладних програмних систем (у тому числі вже впроваджених підсистем (модулів) ЄСІТС), програмно-технічних комплексів та інформаційної інфраструктури судів, органів і установ у системі правосуддя; автоматизацію діяльності судів, органів і установ у системі правосуддя. Створення нових, доопрацювання (модернізація) існуючих підсистем (модулів) ЄСІТС, їх впровадження та розвиток; модернізацію та нарощування інформаційно-комунікаційної інфраструктури, забезпечення захисту інформації та кіберзахисту [10].

Як наслідок, зміни було внесено до КАС України Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язкової реєстрації та використання електронних кабінетів в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі або її окремій підсистемі (модулі), що забезпечує обмін документами» щодо:

направлення судових рішень та інших процесуальних документів учасникам судового процесу до їхніх електронних кабінетів, вчинення інших процесуальних дій в електронній формі із застосуванням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи або її окремої підсистеми (модуля), що забезпечує обмін документами;

визначення електронного кабінету як персонального кабінету (веб-сервіс чи інший користувацький інтерфейс) у підсистемі (модулі) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, за допомогою якого особі, яка пройшла електронну ідентифікацію, надається доступ до інформації та сервісів Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи або її окремих підсистем (модулів), у тому числі можливість обміну (надсилання та отримання) документами (в тому числі процесуальними документами, письмо-

вими та електронними доказами тощо) між судом та учасниками судового процесу, а також між учасниками судового процесу;

обов'язкову реєстрацію електронних кабінетів адвокатами, нотаріусами, державними та приватними виконавцями, судовими експертами, органами державної влади та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими юридичними особами в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі або її окремій підсистемі (модулі), що забезпечує обмін документами;

розгляд судової справи за матеріалами у формах, визначених Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему та/або положеннями, що визначають порядок функціонування її окремих підсистем (модулів) тощо [11].

Таким чином, наявним є зв'язок між змінами, що вносяться до КАС України та нормативними актами Президента України, Державної судової адміністрації України, якими визначаються пріоритетні напрями цифровізації судочинства.

Підсумовуючи зазначимо, що нормативно-правова база адміністративного судочинства є сукупністю правових норм, що містяться у системі нормативно-правових актів різної юридичної сили, та якими регламентовано організацію та діяльність адміністративних судів при вирішенні публічно-правових спорів. Запропоновано: а) внесення змін до чинного Кодексу адміністративного судочинства в частині визначення поняття адміністративне судочинства як діяльності адміністративних судів щодо розгляду й вирішення публічно-правових спорів у визначеному законом порядку; б) прийняття Стратегії цифровізації адміністративного судочинства, якою має бути враховано специфіку публічно-правових спорів та статус учасників адміністративного процесу.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20171215#n9553>
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

3. Сучасний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/osnova>
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 6: Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. 2011. 524 с.
5. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#Text>
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
7. Про стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки: Указ Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015. Втрата чинності від 15.06.2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>
8. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/231/2021#n14>
9. Концепція Програми інформатизації місцевих та апеляційних судів і проекту побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС) на 2022-2024 роки: рішення Державної судової адміністрації України від 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001750-22#Text>
10. Про затвердження галузевої Програми інформатизації місцевих та апеляційних судів і проекту побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи на 2022-2024 роки: наказ Державної судової адміністрації України від 14.06.2022 р. № 178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0178750-22#Text>
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язкової реєстрації та використання електронних кабінетів в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі або її окремій підсистемі (модулі), що забезпечує обмін документами: Закон України від 29.06.2023 р. № 3200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3200-20#n403>

Prysiashniuk O. V. Improvement of the regulatory and legal base of the administrative judiciary for the effective implementation of the digital system

The article examines the issue of improving the legal framework of administrative proceedings for the effective implementation of the digitalization system. It was noted that the concept of the regulatory legal basis of administrative proceedings depends on the interpretation of the following components: 1) the essence of administrative proceedings as an object of legal influence; 2) definition of the regulatory framework, which should be aimed at regulating this sphere of social relations. The ratio of the use of the category «administrative case» in administrative procedural legislation and administrative procedural legislation is analyzed. It is proposed to amend the current Code of Administrative Proceedings in terms of defining the concept of administrative proceedings as the activity of administrative courts regarding consideration and resolution of public legal disputes in the manner determined by law.

The concept of the normative-legal basis of administrative proceedings is defined as a set of legal norms contained in the system of normative-legal acts of different legal force, which regulate the organization and activity of administrative courts in resolving public-law disputes.

The thesis is put forward that the normative legal acts of the President of Ukraine and the State Judicial Administration of Ukraine, which approve the strategic course of judicial development for the purposes of introducing digital technologies into administrative judicial proceedings, are a structural element of the regulatory legal framework of administrative judicial proceedings. The connection between the changes made to the Administrative Judicial Code of Ukraine and the normative acts of the President of Ukraine, the State Judicial Administration of Ukraine, which determine the priority areas of digitization of the judicial system, has been revealed. The adoption of the Strategy for Digitization of Administrative Proceedings, which should take into account the specifics of public legal disputes and the status of participants in the administrative process, is substantiated.

Key words: *administrative proceedings, normative legal act, legal regulation, administrative procedural legislation, digital technologies*