

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v3.2022.12>**О. Я. Бойко***orcid.org/0000-0001-9453-4510*

аспірант

Державного податкового університету

ЗНАЧЕННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ СУДДІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ У РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Актуальність теми. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII (далі – Закон «Про судоустрій і статус суддів» [1] завданням суду є забезпечення кожному реалізації права на справедливий суд, а також поваги до інших суб'єктивних прав і свобод, гарантованих національним законодавством. Для цього утворено систему судоустрою як єдину систему судів України (ст. 3 вказаного Закону). Отже, залишаються актуальними положення, висловлені ще К.В. Гусаровим, що правосуб'єктність судових органів виявляється у їх компетенції, що здійснюється через реалізацію повноважень суду [2, с. 213-215]. На думку О.М. Пасенюка, значення адміністративного судочинства у сучасній політичній та правовій системі полягає у наступному: стабілізуючий вплив щодо національної політичної системи; є вагомою гарантією недопущення узурпації влади, оскільки забезпечується судовий контроль щодо актів суб'єктів публічної влади; неприпустимість зниження ефективності адміністративного судочинства внаслідок внесення законодавчих змін; можливість безпосереднього застосування норм Конституції України якщо це зумовлено необхідністю захисту суб'єктивних прав та свобод; забезпечення правового характеру актів суб'єктів владних повноважень через застосування адміністративними судами практики ЄСПЛ [3, с. 34]. Таким чином позиція, висловлена М.Б. Гарієвською, що дискреційні повноваження суду можуть існувати та реалізовуватись виключно в межах його компетенції, його визначених законодавством повноважень [4, с. 38], актуальна й щодо адміністративного судочинства.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Серед найближчих за тематикою наукових досліджень доцільно вказати: дискреційні повноваження суду при розгляді цивільних справ у суді першої інстанції (Гарієвська М.Б., 2016 р.); Дискреційні повноваження судді у кримінальному судочинстві як один із видів корупційних ризиків судової сис-

теми України (Петрова А.С., 2017 р.) [5]; суб'єкти цивільного процесуального права (Рябченко Ю.Ю., 2018 р.) [6]; втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації (Панова Г.В., 2017 р.) [7] та деякі інші. Водночас, окреслена у статті проблематика розглядається або у галузевому контексті, або фрагментарно.

Метою статті є розкриття значення дискреційних повноважень судді адміністративного суду у реалізації права на справедливий суд, формулювання пропозицій щодо вдосконалення національного адміністративного процесуального законодавства.

Основний матеріал. У спорі із суб'єктом публічної влади приватна особа потребує додаткових гарантій реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів. Саме це зумовило утворення адміністративного судочинства як судової спеціалізації. Особливостями (відмінностями) адміністративного судочинства наводяться: презумпція правомірності вимог позивача, що зумовлює покладення на відповідача обов'язку доказування правомірності своєї позиції (у справах щодо оскарження актів суб'єктів публічної влади); повноваження адміністративного суду щодо виходу за межі позовних вимог за своєю ініціативою якщо це необхідно для повного захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; ініціатива суду щодо з'ясування фактичних обставин справи; заборона відмови у здійсненні правосуддя з мотивів відсутності чи неналежної якості законодавства, що регулює спірні правовідносини [8, с. 20]. Попри висловлення цієї позиції у 2012 році вона продовжує залишатись актуальною й сьогодні. Так, відповідно до ч. 2 ст. 77 КАС України, у справах про протиправність актів суб'єкта публічної влади обов'язок доказування правомірності акту покладається на відповідача. Відповідно до ч. 2 ст. 9 КАС України, адміністративний суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідне для забезпечення ефективного захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів. Відповідно до ч. 4 цієї ж

статті, адміністративний суд з власної ініціативи вживає заходи, необхідні для з'ясування обставин справи, в тому числі – щодо витребування доказів. У главі 1 розділу 1 КАС України відсутні положення щодо засад пропорційності розгляду справи, які наявні у ЦПК України (ст. 11 ЦПК України) та вимагають від суду у цивільних справах визначати порядок розгляду справи з урахуванням зокрема: завдань цивільного судочинства, забезпечення балансу приватних та публічних інтересів, значення справи для сторін, розмір судових витрат на вчинення процесуальних дій тощо.

Термін «мотиви» означає підставу, привід, причину певної дії або вчинку [9, с. 692]. Вказане значення застосовується і щодо мотивів, які наводяться адміністративним судом при постановленні ухвали (п. 3 ч. 1 ст. 248 КАС України).

Відсутність прямого закріплення засади пропорційності в адміністративному судочинстві зумовлена пріоритетом прав людини, обов'язком суду діяти активно якщо це необхідно для їх захисту. Тому чинники реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду при вирішенні процесуальних питань мають визначатись на основі положень, сформульованих М.Б. Гарієвською щодо критеріїв реалізації дискреційних повноважень суду першої інстанції у цивільних справах, з урахуванням наведених особливостей адміністративного судочинства як судової спеціалізації.

Концепція дискреційних повноважень суду у адміністративному судочинстві є такою, що активно розвивається, а тому окремі її елементи розкриті не повною мірою. Так, у галузевій науковій літературі не приділено достатньої уваги питанню: чи можуть дискреційні повноваження адміністративного суду реалізовуватись виключно за його ініціативою, або ж вони мають реалізовуватись виключно за ініціативою заінтересованого учасника судового процесу, або можливі обидва варіанти. Так, М.Б. Гарієвська, опрацьовуючи проблематику поняття та обсягу дискреційних повноважень суду при розгляді цивільних справ у першій інстанції, доходить висновку, що ті дискреційні повноваження, які кореспондують з процесуальними правами конкретного учасника справи, вчиняються виключно за ініціативою зазначених учасників (наприклад, повноваження щодо поновлення чи продовження процесуальних строків), а інші дискреційні повноваження можуть реалізовуватись і за ініціативою суду [4, с. 41]. Позитивною рисою підходу дослідниці є з'ясування зв'язку повноважень суду із процесуальними правами учасників справи, реалізація яких має забезпечуватись судом. Водночас, активний характер компетенції адміністративного суду щодо забезпечення вказаних прав зумовлює уточнення позиції вченої.

О.І. Сеньків, надаючи авторське визначення судового розсуду у адміністративному судочинстві, визначає його як передбачену законом можливість суду обирати найбільш оптимальний варіант рішення серед кількох альтернативних варіантів [10, с. 175]. Така точка зору відповідає типології дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади, що визначається Е. Zeller, Р. Куйбідою та Р. Мельником, що передбачає можливість вказаного суб'єкта обирати не тільки власне найоптимальніший варіант рішення, дії, але й обирати: чи вчиняти дію взагалі, або ж обрати пасивну форму поведінки [11, р. 6].

В.Г. Перепелюк, у контексті визначення поняття судової справи в адміністративному судочинстві, зауважує про такий аспект судової справи, як проходження спором про право етапів судового процесу, розгляд спору про право судом [3, с. 74-75]. Відповідно до ч. 4 ст. 9 КАС України, суд вживає усіх заходів, визначених законом, для з'ясування обставин справи, в тому числі за власною ініціативою. Тому бездіяльність суду може бути причиною порушення значної кількості процесуальних прав учасників справи.

Справедливість є головним критерієм виконання завдань адміністративного судочинства, поряд із неупередженістю та своєчасністю (ч. 1 ст. 2 КАС України). Необхідно погодитись із позицією М.М. Гімона, що категорія справедливості має базовий характер для права на справедливий суд. Вчений виокремлює принцип справедливості адміністративного судочинства, що базується на загальноправовому змісті принципу справедливості. Не висловлюючись щодо конкретних положень змісту принципу справедливості адміністративного судочинства, вчений фактично стверджує про необхідність реалізації у адміністративному судочинстві комплексного змісту загально правового принципу справедливості. Визнається родове значення принципу справедливості щодо права на справедливий суд як в об'єктивному, так і в суб'єктивному розумінні. У цьому контексті вказується про три рівні існування норм про справедливість: міжгалузевий зміст справедливості, який виділяється в межах суспільних наук; міжгалузевий зміст справедливості в межах відправлення правосуддя в цілому (критеріями справедливості виступають, насамперед, положення ЄКПЛ); галузевий рівень, що враховує особливості зокрема, адміністративного судочинства як судової спеціалізації. Виділяються такі складові права на справедливий суд у адміністративному судочинстві, як: розумні строки розгляду справи; доступність адміністративного судочинства; рівність учасників справи у процесуальних правах; забезпечення змагальності судового процесу; забезпечення апеляційного оскарження. Зазначені висновки отримані за результатами опрацювання проблематики реалі-

зації права на справедливий суд у адміністративному судочинстві. [12, с. 63-69, 70-71, 192, 193].

Отже, можливо виділити змістовні та формальні критерії права на справедливий суд у адміністративному судочинстві як основної цінності, що реалізується через застосування дискреційних повноважень адміністративного суду. Змістовними критеріями виступають положення про справедливість, які існують на трьох рівнях: міжгалузеві суспільні науки; положення про справедливість, спільні для всіх процесуальних галузей права; положення про справедливість, зумовлені особливостями адміністративного судочинства як судової спеціалізації. Положення ж, виділені М.М. Гімоном стосовно доступності адміністративного судочинства, рівності учасників справ у процесуальних правах та інші наведені положення постають критеріями формального характеру. Водночас, між змістовними та формальними критеріями існує тісний взаємозв'язок. Адже кожен формальний критерій має застосовуватись з урахуванням як загальносуспільних, так і загально процесуальних положень про справедливість.

Правосвідомість судді є визначальним чинником формування переконання суду як передумови реалізації дискреційних повноважень при розгляді й вирішенні адміністративної справи. Уявлення судді про правовий зміст категорії «справедливість» виступають основою для розуміння норм адміністративного матеріального та процесуального права, які передбачають застосування дискреційних повноважень. Проблема справедливості як об'єкту судового правозастосування в адміністративних справах обумовлена необхідністю поєднання справедливого вирішення спору та дотримання вимог справедливості, зокрема у справах про оскарження актів суб'єктів публічної влади [12, с. 192]. Вказана проблема актуальна як для вирішення справи в цілому, так і для вирішення процесуальних питань із застосуванням дискреційних повноважень. Основою для її вирішення є ідея, закладена в основу запровадження обмежень конституційних прав та свобод: мінімальне втручання у право або свободу, що обмежуються, а також неприпустимість сутнісної зміни такого права або свободи. Вказана ідея отримала своє закріплення ще у 2016 році у рішенні Конституційного Суду України від 01.06.2016 р. № 2-рп/2016 [13], але є актуальною й сьогодні. Таким чином, можливість судді адміністративного суду застосовувати судовий розсуд при розгляді та вирішенні адміністративної справи є засобом, що дозволяє оптимально поєднувати вимоги справедливого вирішення розгляду та вирішення спору загалом та вимоги справедливості при розгляді та вирішенні окремих категорій адміністративних справ, зокрема – у справах про оскарження актів суб'єктів публічної влади.

Формальні критерії права на справедливий суд у адміністративному судочинстві (доступність адміністративного судочинства, рівність учасників справи у процесуальних правах, забезпечення змагальності судового процесу, забезпечення апеляційного оскарження) мають комплексний характер, оскільки кожен критерій передбачає: комплекс чітко визначених цінностей; систему засобів їх досягнення; формалізовану визначеність у значному масиві норм КАС України. Крім того, зміст усіх зазначених формальних критеріїв, як правило, не вичерпується положеннями КАС України та Конституції України, а закріплений і у положеннях міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, насамперед – Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. В умовах окресленої комплексності правового регулювання формальних критеріїв права на справедливий суд у адміністративному судочинстві вичерпне визначення меж та обсягів застосування повноважень адміністративного суду щодо будь-якої процесуальної ситуації у нормах КАС України є проблематичним. Водночас, міжнародним договорам притаманний рамковий характер, оскільки в них закріплюються, у першу чергу, певні орієнтири для розвитку національного законодавства.

Іманентною ознакою адміністративної юрисдикції є публічно-правовий спір, що виникає у особливій сфері – функціонування суб'єктів публічної влади. Верховний Суд, за результатами опрацювання проблематики публічного порядку держави як «перешкоди» виконанню рішення міжнародного комерційного арбітражу, пропонує розуміти публічний порядок як правопорядок держави, сукупність визначених принципів та засад, що складають основу існуючого у державі ладу (мають пряме відношення до незалежності держави, її цілісності, недоторканності та самостійності, основних конституційних прав, свобод, гарантій тощо). Публічний порядок охоплює собою: фундаментальні засади та принципи правосуддя та моралі у державі, які вона має намір захистити; правила, що забезпечують основні політичні, соціальні, економічні державні інтереси; обов'язок держави дотримуватись своїх зобов'язань перед суб'єктами міжнародного права [14]. Таким чином, реалізація формальних критеріїв права на справедливий суд, закріплених у міжнародних договорах, не повинна суперечити національному публічному порядку та призводити до дестабілізації діяльності суб'єктів публічної влади та національної правової системи.

Проведене дослідження надає підстави для таких **висновків**.

Реалізація дискреційних повноважень адміністративним судом є умовою справедливого розгляду й вирішення спору, що є змістовним

критерієм права на справедливий суд у адміністративному судочинстві.

Через застосування дискреційних повноважень отримують безпосередню реалізацію формальні критерії права на справедливий суд у адміністративному судочинстві (розумні строки розгляду справи; доступність адміністративного судочинства; рівність учасників справи у процесуальних правах; забезпечення змагальності судового процесу; забезпечення апеляційного оскарження) у разі недостатньо чіткого їх визначення у нормах законодавства про адміністративне судочинство.

Призначення реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду полягає у вирішенні певного процесуального питання або вирішенні спору по суті. Водночас, реалізація дискреційних повноважень має відповідати захисту суб'єктивних прав та свобод як загальній меті адміністративного судочинства.

Література

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 26.07.2016. № 56, стор. 9, стаття 1935, код акта 82460/2016.
2. Курс цивільного процесу / за ред. В. В. Комарова. Х. : Право, 2011. 1352 с.
3. Адміністративне судочинство України: теорія та практика / за заг. ред. О.М. Нечитайла. К. : ВАІТЕ, 2015. 288 с.
4. Гарієвська М.Б. Дискреційні повноваження суду при розгляді цивільних справ у суді першої інстанції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака Національної академії правових наук України. Київ, 2016. 182 с. Національний репозитарій академічних текстів. URL: <https://cutt.ly/ZGhwRm1> (дата звернення: 25.04.2022).
5. Петрова А.С. Дискреційні повноваження судді у кримінальному судочинстві як один із видів корупційних ризиків судової системи України. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. № 1. С. 156-163.
6. Рябченко Ю.Ю. Суб'єкти цивільного процесуального права: монографія. Суми : ВВП «Мрія», 2018. 372 с.
7. Панова Г.В. Втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації: сутність та підстави: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 245 с.
8. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. К. : Юридична думка, 2012. 1020 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В.Т. Бусела. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
10. Сеньків О.І. Судовий розсуд в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2012. 250 с.
11. Zeller E., Kuybida R., Melnyk R. Discretion of Administrative Bodies and Judicial Control: report. Edited by Krasovsky K. and Chernohorenko I. 2021. 53 с. *Pravo-justice*. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/602/690/8dd/6026908dd95a1826017060.pdf> (дата звернення 11.03.2022).
12. Гімон М.М. Реалізація права на справедливий суд в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 233 с.
13. У справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу): рішення Конституційного Суду України від 01.06.2016 р. № 2-рп/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. № 48 (29.06.2016). Ст. 1724.
14. Публічний порядок держави як «перешкода» виконанню рішення міжнародного арбітражу: огляд від 07.10.2021 р. *Ліга-Закон*. URL: <https://cutt.ly/nKuhJjb> (дата звернення: 17.06.2022).

Анотація

Бойко О. Я. Значення дискреційних повноважень судді адміністративного суду у реалізації права на справедливий суд. – Стаття.

Стаття присвячена розкриттю значення дискреційних повноважень судді адміністративного суду у реалізації права на справедливий суд, формулювання пропозицій щодо вдосконалення національного адміністративного процесуального законодавства. Вихідною для дослідження визначено позицію О.М. Пасенюка щодо значення адміністративного судочинства у демократичному суспільстві: стабілізуючий вплив щодо національної політичної системи; є вагомим гарантією недопущення узурпації влади, оскільки забезпечується судовий контроль щодо актів суб'єктів публічної влади; неприпустимість зниження ефективності адміністративного судочинства внаслідок внесення законодавчих змін; можливість безпосереднього застосування норм Конституції України якщо це зумовлено необхідністю захисту суб'єктивних прав та свобод; забезпечення правового характеру актів суб'єктів владних повноважень через застосування адміністративними судами практики ЄСПЛ. Опрацьовано найближчі за тематикою наукові дослідження з таких тематик, як: дискреційні повноваження суду при розгляді цивільних справ у суді першої інстанції; дискреційні повноваження судді у кримінальному судочинстві як один із видів корупційних ризиків судової системи України; суб'єкти цивільного процесуального права; втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації. Обґрунтовано, що реалізація дискреційних повноважень адміністративним судом є умовою справедливого розгляду й вирішення спору, що є змістовним критерієм права на справедливий суд у адміністративному судочинстві. Визначено, що через застосування дискреційних повноважень отримують безпосередню реалізацію формальні критерії права на справедливий суд у адміністративному судочинстві у разі недостатньо чіткого їх визначення у нормах законодавства про адміністративне судочинство. Призначення реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду розглянуте як вирішення певного процесуального питання або вирішення спору по суті. Водночас, реалізація дискреційних повноважень має відповідати захисту суб'єктивних прав та свобод як загальній меті адміністративного судочинства.

Ключові слова: дискреційні повноваження, суддя, адміністративний суд, право на справедливий суд, адміністративне судочинство, повноваження.

Summary

Boiko O. Ya. The significance of the discretionary powers of the judge of the administrative court in the implementation of the right to a fair trial. – Article.

The article is devoted to the disclosure of the importance of the discretionary powers of the administrative court judge in the exercise of the right to a fair trial, the formulation of proposals for the improvement of the national administrative procedural legislation. The position of O.M. Pasenyuk was determined as the starting point for the study on the importance of administrative proceedings in a democratic society: stabilizing influence on the national political system; is a strong guarantee of preventing the usurpation of power, as judicial control over the acts of public authorities is ensured; the inadmissibility of reducing the effectiveness of administrative proceedings due to the introduction of legislative changes; the possibility of direct application of the norms of the Constitution of Ukraine if this is due to the need to protect subjective rights and freedoms; ensuring the legal nature of acts of subjects of power through the application of the practice of the ECHR by administrative courts. The closest scientific studies on such subjects as: the discretionary powers of the court in

the consideration of civil cases in the court of first instance have been elaborated; discretionary powers of a judge in criminal proceedings as one of the types of corruption risks in the judicial system of Ukraine; subjects of civil procedural law; intervention of the administrative court in the discretion of the subject of public administration. It is substantiated that the implementation of discretionary powers by an administrative court is a condition for fair consideration and resolution of a dispute, which is a meaningful criterion of the right to a fair trial in administrative proceedings. It was determined that due to the application of discretionary powers, the formal criteria of the right to a fair trial in administrative proceedings are directly implemented if their definition is not clear enough in the legislation on administrative proceedings. The purpose of exercising the discretionary powers of the administrative court is considered as the resolution of a certain procedural issue or the resolution of a dispute on the merits. At the same time, the exercise of discretionary powers must correspond to the protection of subjective rights and freedoms as the general goal of administrative proceedings.

Key words: discretionary powers, judge, administrative court, right to a fair trial, administrative proceedings, powers.