

БОЙКО О. Я.,*аспірант**(Державний податковий університет)*

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.5.21>

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ СУДДІ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Стаття присвячена розкриттю впливу принципів адміністративного судочинства на реалізацію дискреційних повноважень судді у адміністративному судочинстві, визначенню теоретичного підґрунтя для подальшого розвитку законодавства про адміністративне судочинство. Обґрунтовано, що реалізація будь-якого дискреційного повноваження адміністративного суду має відповідати усім принципам адміністративного судочинства. Принципи адміністративного судочинства розглянуто як чинник функціональної компетенції адміністративного суду щодо здійснення правосуддя, а тому вони мають значення загальних положень для реалізації дискреційних повноважень. Водночас принципи адміністративного судочинства впливають на здійснення кожної стадії судового правозастосування (установлення обставин справи, здійснення їх юридичної оцінки, прийняття судового рішення), в тому числі – й при реалізації адміністративним судом своїх дискреційних повноважень. Доведено, що вимоги принципів адміністративного судочинства є орієнтирами щодо застосування дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві. Визначено, що принцип рівності перед законом вимагає від адміністративного суду не допускати дискримінації учасників справи, забезпечити їм рівні можливості реалізації їх процесуальних прав. При цьому, застосовуючи дискреційні повноваження адміністративний суд має приділяти підвищену увагу вимогам принципів адміністративного судочинства та більш детально зазначати про них у мотивувальній частині судового рішення, з метою уникнення звинувачень у свавіллі, забезпечення авторитету судової влади у суспільстві. Застосування принципів адміністративного судочинства при реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду визначено важливим чинником уникнення судових помилок при розгляді та вирішенні адміністративних справ, підвищення якості судових рішень, забезпечення зростання авторитету судової влади у суспільстві.

Ключові слова: *дискреційні повноваження, суддя, адміністративний суд, принципи адміністративного судочинства, адміністративне судочинство, повноваження.*

Boiko O. Ya. Principles of administrative proceedings as principles of exercising discretionary powers of a judge in administrative proceedings

The article is devoted to revealing the influence of the principles of administrative proceedings on the exercise of the judge's discretionary powers in administrative proceedings, determining the theoretical basis for the further development of legislation on administrative proceedings. It is substantiated that the implementation of any discretionary power of the administrative court must comply with all principles of administrative proceedings. The principles of administrative proceedings are considered as a factor of the functional competence of the administrative court in the administration of justice, and therefore they have the meaning of general



provisions for the exercise of discretionary powers. At the same time, the principles of administrative justice affect the implementation of each stage of judicial enforcement (establishment of the circumstances of the case, their legal assessment, adoption of a court decision), including when the administrative court exercises its discretionary powers. It is proved that the requirements of the principles of administrative proceedings are guidelines for the application of discretionary powers in administrative proceedings. It was determined that the principle of equality before the law requires the administrative court not to discriminate against the participants in the case, to provide them with equal opportunities to exercise their procedural rights. At the same time, using discretionary powers, the administrative court should pay increased attention to the requirements of the principles of administrative proceedings and mention them in more detail in the motivational part of the court decision, in order to avoid accusations of arbitrariness and ensure the authority of the judiciary in society. The application of the principles of administrative justice in the implementation of the discretionary powers of the administrative court is determined to be an important factor in avoiding judicial errors in the consideration and resolution of administrative cases, improving the quality of court decisions, and ensuring the growth of the authority of the judiciary in society.

Key words: *discretionary powers, judge, administrative court, principles of administrative proceedings, administrative proceedings, powers.*

Вступ. Актуальній судовій практиці застосування дискреційних повноважень адміністративними судами сьогодні бракує єдності. Неодноразово зустрічаються такі явища, як: неоднакове тлумачення адміністративними судами підстав застосування дискреційних повноважень, неправильне визначення їх обсягу, невиправдано формалістичне їх застосування. Водночас, усі повноваження адміністративних судів, у тому числі й ті, що мають дискреційний характер, мають реалізовуватись у суворій відповідності із метою, завданнями, принципами адміністративного судочинства, сучасними вимогами *jus cogens*, що отримали закріплення, в тому числі, у п. 1 ст. 6 Конвенції захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. № ETS № 005 [1].

Огляд останніх досліджень і публікацій. Найближчою дослідженою проблематикою є дискреційні повноваження загального суду у цивільному судочинстві (М.Б. Гарієвська, 2016 р.) [2]. Необхідно, відмітити, крім того, дослідження з таких питань, як: реалізація права на справедливий суд в адміністративному судочинстві України (М.М. Гімон, 2018 р.) [3]; концептуальні основи адміністративного судочинства в Україні (Н.Б. Писаренко, 2019 р.) [4]; оціночні поняття в адміністративному судочинстві України (Мойсеєнко Г.В., 2017 р.) [5]; дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація (Грінь А.А., 2019 р.) [6] та деякі інші.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття впливу принципів адміністративного судочинства на реалізацію дискреційних повноважень судді у адміністративному судочинстві, визначення теоретичного підґрунтя для подальшого розвитку законодавства про адміністративне судочинство.

Результати дослідження. Вплив принципів адміністративного судочинства на реалізацію дискреційних повноважень адміністративного суду може бути охарактеризовано як у загальному, так і у конкретному аспектах. Загальний аспект обумовлюється нерозривним зв'язком принципів адміністративного судочинства та компетенції адміністративного суду. Конкретні аспекти виявляються у дії принципів адміністративного судочинства на кожній стадії правозастосування, що здійснюється адміністративним судом: установлення обставин справи, надання їх юридичної оцінки, прийняття судового рішення. Конкретні аспекти впливу принципів адміністративного судочинства пов'язані й з особливостями реалізації дискреційних повноважень: визначення дискреційних повноважень законодавцем та тлумачення їх суддею, формування переконання судді, застосування суддею розсуду.



Такі висновки зумовлені значенням принципів адміністративного судочинства, принципів діяльності суду як суб'єкта гарантування справедливості у реалізації відносин між приватними особами та суб'єктами публічної влади. Принципи адміністративного судочинства визначають природу, сутність та зміст процесуальної діяльності та покладаються в її основу [7, с. 181].

Принципи верховенства права, рівності усіх учасників процесу перед законом і судом, змагальності, диспозитивності та офіційного з'ясування обставин справи, обов'язковості судового рішення та забезпечення права на перегляд справи, відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення в адміністративному судочинстві дістали широке закріплення не тільки у нормах КАС України, але й у нормах міжнародних договорів. Рамковий та комплексний характер зазначених принципів означає необхідність конкретизації обсягу та меж дискреційних повноважень, які застосовуються у їх межах. Положення принципу офіційного з'ясування усіх обставин справи зумовлені специфікою адміністративної судочинства як судової спеціалізації щодо розгляду публічної правових спорів передусім приватних осіб із суб'єктами публічної влади. Тому, визнаючи комплексний вплив усіх принципів адміністративного судочинства на реалізацію дискреційних повноважень адміністративного суду, подальше опрацювання досліджуваної проблематики варто проводити на прикладі саме зазначених принципів.

Застосування адміністративним судом дискреційних повноважень має відбуватись із дотриманням таких вимог, як: визнання людини, її прав та свобод найвищими соціальними цінностями; застосування практики ЄСПЛ; неприпустимість відмови у розгляді та вирішенні справи з причин неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства щодо спірних правовідносин. Зазначені вимоги охоплюються принципом верховенства права як принципом здійснення правосуддя в адміністративних судах [8, с. 28].

Найвища соціальна цінність людини, її прав та свобод означає застосування відповідних пріоритетів при обранні варіанту поведінки. Саме ці пріоритети є керівними як при формуванні переконання судді, так і при застосуванні судового розсуду у конкретних випадках. Відповідні пріоритети мають застосовуватись при винесенні рішень як по суті справи, так і з процесуальних питань.

Практика ЄСПЛ та інших міжнародних установ, насамперед практика Європейської комісії за демократію через право (далі – Венеціанська комісія) виокремлює наступні вимоги принципу верховенства права у адміністративному судочинстві: законність, що включає прозору, підзвітну й демократичну процедуру прийняття законів; правова (юридична) визначеність; неприпустимість довільності при прийнятті рішень; доступність правосуддя, невід'ємними рисами якого є незалежний і безсторонній суд, а також можливість судового оскарження актів суб'єктів публічної влади; повага до прав людини; неприпустимість дискримінації та рівність усіх перед законом. Оскаржуване рішення: повинно містити підстави, закріплені у національному законодавстві; бути доступним зацікавленій особі, в тому числі – мають бути зрозумілі його правові наслідки; остаточне рішення суду, що набрало законної сили, не повинно ставитись під сумнів; перегляд судових рішень має здійснюватись виключно для виправлення судових помилок, а не для реалізації прагнення сторони у винесенні нового рішення у справі; підтримання справедливої рівноваги між приватними інтересами сторони справи та необхідністю підтримання ефективності судочинства [9, с. 13-14]. Актуальні наукові дослідження у сфері застосування практики ЄСПЛ свідчать про застосування пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. № ETS № 005 [2] у провадженнях щодо «публічних прав» [10].

Водночас адміністративний суд має реалізовувати дискреційні повноваження із суворим урахуванням мети, з якою ці повноваження надано, із врахуванням волі законодавця, закладеної у нормі законодавства, що застосовується.

Суди допускають розширювальне тлумачення підстав застосування своїх дискреційних повноважень, що призводить до прийняття рішень, які не ґрунтуються на законодавстві про адміністративне судочинство.



Суди припускаються розширювального тлумачення меж застосування своїх дискреційних повноважень, що призводить до прийняття процесуальних рішень, не передбачених законодавством про адміністративне судочинство.

Суворе дотримання положень принципу верховенства права у адміністративному судочинстві забезпечує не тільки належне застосування наявних дискреційних повноважень суду, із повним наведенням відповідних мотивів, але й усуває загрозу виходу суду за межі своїх дискреційних повноважень, передбачених законодавством про адміністративне судочинство.

Принципом реалізації дискреційних повноважень органами влади є принцип рівності перед законом. Цей принцип є загальним, конституційним та означає можливість кожної особи користуватись всім обсягом конституційних прав і свобод на рівні з іншими суб'єктами права, без дискримінації за будь-якими мотивами [6, с. 203].

При застосуванні дискреційних повноважень адміністративний суд має виходити з неприпустимості дискримінації учасників справи, необхідності забезпечення їм реалізації наданих законодавством можливостей щодо відстоювання своїх вимог та заперечень. Такі можливості мають забезпечуватись не тільки у питаннях доступу до суду та реалізації процесуальних прав, передбачених законодавством про адміністративне судочинство, але й у питаннях встановлення обставин справи та підтвердження їх доказами. Дотримання адміністративним судом окреслених вимог при застосуванні дискреційних повноважень є запорукою реалізації принципу змагальності сторін у адміністративному судочинстві.

У актуальній юридичній літературі принцип рівності сторін в адміністративному судочинстві пов'язується саме із неприпустимістю дискримінації учасників справи та забезпечення можливості повної реалізації ними їх процесуальних прав, передбачених чинним законодавством. При цьому підкреслюється тісний зв'язок принципів рівності сторін та змагальності у практиці ЄСПЛ, де зазначені принципи часто вживаються поруч [7, с. 182].

Дискреційні повноваження адміністративного суду можуть виникати й безпосередньо зі змісту принципів адміністративного судочинства, без прямого визначення гіпотези та диспозиції у нормах законодавства про адміністративне судочинство.

Цільове призначення реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду, обумовленість їх реалізації вимогами законодавства про адміністративне судочинство означає необхідність здійснення адміністративним судом своєї діяльності та реалізації своїх повноважень виключно в межах досягнення завдань адміністративного судочинства, що виражаються у поєднанні належної процедури розгляду адміністративної справи та захисту прав, свобод, законних інтересів (ч. 1 ст. 2 КАС України). Можливість застосування суддею розсуду є умовою реалізації можливості учасників справи активно впливати на розгляд та вирішення справи у межах та у спосіб, передбачений законодавством про адміністративне судочинство. Крім того, без передбаченої законом можливості гнучко реагувати на процесуальні ситуації, що виникають під час розгляду справи, неможливо забезпечити передбачену законодавством про адміністративне судочинство можливість учасників справи щодо розпорядження процесуальними правами. Саме наявність судового розсуду уможливорює здійснення судом оцінки обставин справи, як в ході розгляду справи (в тому числі під час судових дебатів), так і при винесенні судового рішення по суті справи.

Усі зазначені напрями впливу на реалізацію дискреційних повноважень суду охоплюються принципом змагальності адміністративного судочинства, який тісно пов'язаний із засадами диспозитивності. Значення цих принципів зумовлене їх міжгалузевим характером, оскільки вони притаманні як для адміністративного, так і для інших видів судочинства. Реалізація дискреційних повноважень адміністративного суду має здійснюватись з урахуванням його обов'язку щодо вжиття передбачених законом заходів для повного з'ясування обставин справи. Крім того, виділяються й такі обов'язки адміністративного суду, як: запропонувати учасникам справи надати докази; витребувати докази, які необхідно дослідити але які є відсутніми у матеріалах справи і це унеможливорює винесення законного та обґрунтованого



рішення у адміністративній справі. Зазначені обов'язки суду слідує з принципу офіційного з'ясування усіх обставин справи [7, с. 183].

О.М. Семеній, опрацьовуючи проблематику правової природи та змісту процесуальної діяльності адміністративного суду при перевірці адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації, визначає мету запровадження принципу офіційного з'ясування обставин справи: засіб зрівняння можливостей приватної особи та суб'єкта публічної влади у судовому процесі. Водночас зауважується, що адміністративний суд повинен скористатись своїми повноваженнями щодо ініціативи у витребуванні доказів лише у випадку ненадання або неможливості надання приватною особою необхідних доказів [11, с. 132]. Повністю погоджуючись із визначенням мети запровадження принципу офіційного з'ясування обставин справи, необхідно визнати, що теза про суто допоміжний характер цього принципу поряд із принципами змагальності та диспозитивності підлягає уточненню. Зокрема, законодавство про адміністративне судочинство не передбачає обов'язку адміністративного суду вимагати у приватної особи доказів неможливості подання до суду необхідних матеріалів. Тому витребування необхідних доказів має здійснюватись адміністративним судом незалежно від того, чи надала приватна особа такі докази.

Вимоги принципу офіційного з'ясування усіх обставин справи застосовуються не тільки щодо ухвалення рішення по суті справи, але й – щодо постановлення ухвали із процесуальних питань. Такий висновок слідує з мети цього принципу: задоволення публічного інтересу в умовах врівноваження процесуального положення сторін справи. Крім того, зазначений принцип розглядається як прояв поєднання змагальних та інквізиційних засад адміністративного судочинства [12]. Повнота з'ясування обставин в адміністративній справі є умовою обґрунтованості судового рішення (ч. 3 ст. 242 КАС України).

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

Реалізація будь-якого дискреційного повноваження адміністративного суду має відповідати усім принципам адміністративного судочинства.

Принципи адміністративного судочинства визначають функціональну компетенцію адміністративного суду щодо здійснення правосуддя, а тому мають значення загальних положень для реалізації дискреційних повноважень. Водночас принципи адміністративного судочинства впливають на здійснення кожної стадії судового правозастосування (установлення обставин справи, здійснення їх юридичної оцінки, прийняття судового рішення), в тому числі – й при реалізації адміністративним судом своїх дискреційних повноважень.

Вимоги принципів адміністративного судочинства є орієнтирами щодо застосування дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві.

Так, принцип рівності перед законом вимагає від адміністративного суду не допускати дискримінації учасників справи, забезпечити їм рівні можливості реалізації їх процесуальних прав. При цьому, застосовуючи дискреційні повноваження адміністративний суд має приділяти підвищену увагу вимогам принципів адміністративного судочинства та більш детально зазначати про них у мотивувальній частині судового рішення, з метою уникнення звинувачень у свавіллі, забезпечення авторитету судової влади у суспільстві.

Застосування принципів адміністративного судочинства при реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду дозволяє уникати судових помилок при розгляді та вирішенні адміністративних справ, підвищувати якість судових рішень, забезпечувати зростання авторитету судової влади у суспільстві.

Список використаних джерел:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. № ETS № 005. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32 (23.08.2006). Ст. 2371.
2. 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 ім. академіка Ф.Г. Бурчака Національної академії правових



наук України. Київ, 2016. 182 с. *Національний репозитарій академічних текстів* : веб-сайт. URL: <https://cutt.ly/ZGhwRm1> (дата звернення: 25.04.2022).

3. 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.

4. Писаренко Н.Б. Концептуальні основи адміністративного судочинства в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2019. 400 с.

5. Мойсеєнко Г.В. Оціночні поняття в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 222 с.

6. Грінь А.А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 256 с.

7. Скрипченко В.О. Принципи адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2020. 204 с. *Національний репозитарій академічних текстів* : веб-сайт. URL: <https://cutt.ly/hJ9f446> (дата звернення: 13.06.2022).

8. Адміністративне судочинство : навчальний посібник / за заг. ред. О. П. Рябенко. Х. : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2014. 304 с.

9. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві : Науково-методичний посібник для суддів. К., 2015. 128 с.

10. Монаснко А., Смирнова К. Застосування практики ЄСПЛ та Суду ЕС на прикладі адміністративного судочинства. *Юридична газета online всеукраїнське професійне юридичне видання*. URL: <https://cutt.ly/8KnAN0F> (дата звернення: 16.06.2022).

11. Семеній О.М. Зміст та межі перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 272 с.

12. Науково-практичний Коментар до статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України. *Ліга-закон* : веб-сайт. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/КК008063?an=2> (дата звернення: 15.06.2022).

