

**МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

БОЙКО ОКСАНА ЯРОСЛАВІВНА

УДК 347.998.85:347.962

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ СУДДЕЮ
ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ
СУДОЧИНСТВІ**

Спеціальність 081 – Право

Галузь знань 08 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ О. Я. Бойко

Науковий керівник – Рябченко Олена Петрівна,

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

Ірпінь – 2025

АНОТАЦІЯ

Бойко О. Я. Адміністративно-правові засади реалізації суддею дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Державний податковий університет, Міністерство фінансів України. – Ірпінь, 2025.

Обґрунтоване авторське визначення дискреційних повноважень адміністративного суду (судді) як сукупність його прав та обов'язків, обумовлених компетенцією, щодо обрання варіанта вирішення справи в межах, передбачених законодавством про адміністративне судочинство.

Доведено цільову спрямованість реалізації дискреційних повноважень щодо досягнення в адміністративному судочинстві формальних критеріїв права на справедливий суд: розумних строків розгляду справи; доступності адміністративного судочинства; рівності учасників справи в процесуальних правах; забезпечення змагальності судового процесу; забезпечення апеляційного оскарження.

Визначено сферу реалізації дискреційних повноважень, зокрема що адміністративний суд може обирати не тільки форму поведінки (активну чи пасивну) та варіант такої поведінки (найбільш оптимальний варіант серед законних альтернатив), але й спосіб реалізації обраного варіанта поведінки, що охоплює конкретні засоби, які застосовуються судом для досягнення мети, обумовленої обраним варіантом поведінки.

Критеріями реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду під час вирішення процесуальних питань визначено: цільовий характер конкретного дискреційного повноваження; правовий статус учасників справи, стосовно яких вирішується процесуальне питання; інтерес учасника. Ці критерії мають реалізовуватися з урахуванням особливостей адміністративного судочинства як судової спеціалізації: презумпція правомірності позиції позивача у справах щодо оскарження актів суб'єкта публічної влади; можливість

адміністративного суду вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для ефективного захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; офіційний характер з'ясування обставин справи, що передбачає ініціативність адміністративного суду; пріоритет прав людини над публічними інтересами й ініціативність адміністративного суду щодо вжиття заходів із захисту зазначених прав у адміністративному судочинстві. Визначено, що адміністративний суд у мотивувальній частині ухвали має показати врахування зазначених вимог.

Дискреційні повноваження визначені видовим поняттям щодо поняття повноважень адміністративного суду та невід'ємним елементом кожної групи функціональних повноважень адміністративного суду. Водночас специфічні засади застосування дискреційних повноважень характеризують їх як окремий елемент системи процесуальних повноважень адміністративного суду та самостійне процесуальне явище.

Запобіжники зловживання суддею адміністративного суду своїми дискреційними повноваженнями систематизовано на такі групи: законодавчого характеру; правозастосовного характеру; правоосвітнього характеру. До перших варто віднести: повноту нормативної регламентації дискреційних повноважень адміністративного суду (судді), умов, критеріїв, меж їхньої реалізації; недопущення ситуацій порушення принципу системності нормативної регламентації, за яким не дають змоги існування колізій і прогалин у нормативному забезпеченні процесуальної діяльності адміністративного суду (судді); визначення оптимального обсягу дискреційних повноважень. Запобіжником правозастосовного характеру визначено: дотримання умов, критеріїв, меж реалізації дискреційних повноважень; ефективність системи перегляду судових рішень; належне обґрунтування акта застосування дискреційного повноваження. До запобіжників правоосвітнього характеру належать: проведення заходів щодо підвищення рівня правосвідомості учасників судового процесу (заходи з підвищення кваліфікації, науково-практичні заходи тощо). Система запобіжників зловживання адміністративним судом своїми дискреційними повноваженнями може бути охарактеризована як комплексна,

елементами якої є відповідні заходи щодо суддів та заходи щодо учасників судового процесу.

Межами реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду визначено закріплені в законодавстві про адміністративне судочинство юридичні факти, що визначають ступінь свободи адміністративного суду під час застосування цих повноважень. Такі факти можуть стосуватись: порядку та процесуальних строків вчинення процесуальних дій; загальних вимог до їхнього вчинення. Здійснення функції судового керівництва адміністративним судом, системний характер тлумачення норм законодавства про адміністративне судочинство дають змогу зробити висновок, що межі реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду містяться здебільшого в нормах законодавства про адміністративне судочинство.

За європейським законодавством про судочинство основою реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду визначене право людини на справедливий суд, а саме п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема такі його положення, як належний суд, доступ до суду, справедливий розгляд справи.

Базові цінності верховенства права в судовому процесі, як-от справедливість розгляду справи, юридична визначеність, баланс приватних і публічних інтересів, неупередженість та об'єктивність, змагальність, доступність суду та деякі інші, мають розглядатись не тільки як вимоги до процедури реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду. Утвердження й реалізацію таких цінностей потрібно визначити як мету реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду.

Доведено, що виключний характер компетенції адміністративного суду першої інстанції щодо вирішення певних процесуальних питань із застосуванням дискреційних повноважень не означає відсутність можливості оскарження відповідних ухвал до суду апеляційної інстанції, оскільки за позицією Венеціанської комісії межі перегляду судових рішень мають охоплювати не лише питання фактів, але й питання права, зокрема питання розумного використання

судом, який ухвалив оскаржуване рішення, своїх дискреційних повноважень.

У сучасних умовах розвитку верховенства права, поширення ваги природно-правових підходів у правовому регулюванні, а саме в адміністративному судочинстві, набуває ширшого характеру й поняття міжнародних стандартів застосування адміністративним судом своїх дискреційних повноважень. Такі стандарти мають розглядатись не тільки як конкретні положення відповідних актів європейського та світового права, але й як певні ідеї теоретичного рівня із достатньо широким змістом (наприклад, ідея щодо потреби в законодавчому закріпленні меж реалізації адміністративним судом своїх дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві). Вказані ідеї відображають правотворчий контекст стандартів, оскільки стосуються вимог до законодавчого закріплення дискреційних повноважень адміністративного суду. Водночас варто виділяти й правозастосовний контекст міжнародних стандартів, що відображається в практиці Європейського суду з прав людини та Суду справедливості Європейського Союзу.

Розвиток засад пропорційності визначено як перспективний напрям удосконалення національної системи адміністративного судочинства. Водночас обґрунтовано, що пропорційність має розглядатись у таких аспектах: складова права на справедливий суд (п. 1 ст. 6 ЄКПЛ), одна із засад адміністративного судочинства, обов'язок адміністративного суду забезпечити баланс приватних і публічних інтересів під час здійснення правосуддя в адміністративній справі.

Окремим напрямом розвитку категорії «дискреційні повноваження адміністративного суду» визначено уточнення її змісту, подальше розмежування її із такими правовими явищами, як невизначеність гіпотези або диспозиції норми права як недоліків правового регулювання.

Ключові слова: *дискреція, судовий розсуд, дискреційні повноваження, внутрішнє переконання, адміністративно-правові засади, компетенція судді, повноваження судді, адміністративний суд, адміністративне судочинство, суддя, судова влада, правосуддя, права людини, законність, право, юридична відповідальність.*

SUMMARY

Boiko O. Ya. Administrative and legal principles of a judge's exercise of discretionary powers in administrative proceedings. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

The dissertation for obtaining the degree Doctor of Philosophy in Law, specialty 081 – Law. – State Tax University, Ministry of Finance of Ukraine. Irpin, 2025.

Author's definition of administrative court's discretionary powers is reasoned. The administrative court discretionary powers are defined as the totality of rights and obligations, determined by his competence, regarding the choice of a solution to the case within the limits provided by the legislation on administrative proceedings.

It is proved that due to the application of discretionary powers, the formal criteria of the right to a fair trial in administrative proceedings are directly realized (reasonable terms of consideration of the case; accessibility of administrative proceedings; equality of the participants in the case in procedural rights; ensuring the adversarial nature of the judicial process; ensuring an appeal) in the event that they are not sufficiently clear definition in the legislation on administrative proceedings.

The scope of exercise of discretionary powers is defined, in particular administrative court can choose not only the form of behavior (active or passive) and the variant of such behavior (the most optimal variant among legal alternatives), but also the way of implementing the chosen variant of behavior, which includes specific means used by the court to achieve the goal determined by the chosen behavior option.

The criteria for the implementation of the discretionary powers of the administrative court in the resolution of procedural issues are defined as: the target nature of the specific discretionary power; the legal status of the parties to the case, in relation to which the procedural issue is being resolved; interest of the participant. These criteria should be implemented taking into account the peculiarities of administrative proceedings as a judicial specialization: presumption of legitimacy of the plaintiff's position in cases regarding the appeal of acts of a public authority; the possibility of the administrative court to go beyond the limits of the claims, if it is

necessary for the effective protection of subjective rights, freedoms, legal interests; the official nature of the investigation of the circumstances of the case, which implies the initiative of the administrative court; the priority of human rights over public interests and the initiative of the administrative court in taking measures to protect these rights in administrative proceedings. It was determined that the administrative court must show consideration of the specified requirements in the motivational part of the decision.

Discretionary powers are defined by a specific concept in relation to the concept of powers of an administrative court and an integral element of each group of functional powers of an administrative court. At the same time, the specific principles of the application of discretionary powers characterize them as a separate element of the system of procedural powers of the administrative court and an independent procedural phenomenon.

Safeguards against the abuse of discretionary powers by an administrative court judge are systematized into the following groups: legislative in nature; of a law enforcement nature; of a legal educational nature. The first should include: a clear definition of the discretionary powers of the administrative court in the legislation, the development of establishing the conditions, criteria, limits of their implementation; preventing situations in which discretionary powers are due to deficiencies in legal regulation (gaps and conflicts); ensuring the necessary minimum volume of discretionary powers. The law-enforceable safeguard is defined as: compliance with conditions, criteria, limits of exercise of discretionary powers; the effectiveness of the system of review of court decisions; proper justification of the act of application of discretionary authority. Safeguards of a legal educational nature include: conducting measures to increase the level of legal awareness of participants in the judicial process (training measures, scientific and practical measures, etc.). The system of safeguards against abuse of discretionary powers by an administrative court can be characterized as complex, the elements of which are appropriate measures against judges and measures against participants in the judicial process.

The limits of the implementation of the discretionary powers of the administrative court are determined by the legal facts established in the legislation on administrative

proceedings, which determine the degree of freedom of the administrative court in the application of these powers. Such facts may relate to: the procedure and procedural terms for the execution of procedural actions; general requirements for their execution. The implementation of the function of judicial leadership by the administrative court, the systematic nature of the interpretation of the norms of the legislation on administrative proceedings allow us to conclude that the limits of the exercise of the discretionary powers of the administrative court are contained in the vast majority of the norms of the legislation on administrative proceedings.

According to the European legislation on the judiciary, the basis for exercising the discretionary powers of an administrative court is defined as the right of a person to a fair trial (clause 1 of Article 6 of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, including its provisions such as a proper trial, access to a court, fair trial affairs.

The basic values of the rule of law in the judicial process, such as the fairness of the trial, legal certainty, the balance of private and public interests, impartiality and objectivity, competition, accessibility of the court and some others should be considered not only as requirements for the procedure for exercising the discretionary powers of the administrative court. The approval and implementation of such values must be defined as the goal of exercising the discretionary powers of the administrative court.

It has been proven that the exclusive nature of the competence of the administrative court of the first instance to resolve certain procedural issues with the use of discretionary powers does not mean the absence of the possibility of appealing the relevant decisions to the court of appeal, since according to the position of the Venice Commission, the limits of reviewing court decisions should cover not only questions of facts, but also questions rights, including the question of the reasonable use of its discretionary powers by the court that made the contested decision.

In the modern conditions of the development of the rule of law, the spread of the weight of natural-law approaches in legal regulation, including in administrative proceedings, the concept of international standards for the application of discretionary powers by an administrative court acquires a broader character. Such standards should

be considered not only as specific provisions of relevant acts of European and international law, but also as certain ideas of a theoretical level with a sufficiently broad content (for example, the idea of the need to legislate the boundaries of the administrative court's exercise of its discretionary powers in administrative proceedings). These ideas reflect the law-making context of the standards, as they relate to the requirements for the legislative consolidation of the discretionary powers of the administrative court. At the same time, it is worth highlighting the law enforcement context of international standards, which is reflected in the practice of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union.

The development of the principles of proportionality is defined as a promising direction for the improvement of the national system of administrative justice. At the same time, it is justified that proportionality should be considered in the following aspects: a component of the right to a fair trial (Clause 1, Article 6 of the ECHR), one of the foundations of administrative proceedings, the duty of the administrative court to ensure a balance of private and public interests in the administration of justice in an administrative case .

A separate direction of the development of the category "discretionary powers of the administrative court" is defined as clarifying its content, further distinguishing it from such legal phenomena as the uncertainty of the hypothesis or the disposition of the legal norm as shortcomings of legal regulation.

Key words: *discretion, judicial discretion, discretionary powers, internal conviction, administrative and legal principles, competence of a judge, powers of a judge, administrative court, administrative proceedings, judge, judicial power, justice, human rights, legality, law, legal responsibility.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ,

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Antoshkina V., Shevchenko D., Shchokin R., Boiko O., Fokin Ya. The practice of legal interpretation by judicial authorities in Ukraine: theoretical and organizational principles. *Relacoes Internacionais no Mundo Atual*. 2023. Vol. 3, Issue 41. P. 506–523. URL : <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85177640895&origin=recordpage> (Scopus, ISSN 23162880).

2. Бойко О. Я. Значення дискреційних повноважень судді адміністративного суду у реалізації права на справедливий суд. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 52–56. URL : http://pjuv.nuoua.od.ua/v3_2022/12.pdf

3. Бойко О. Я. Принципи адміністративного судочинства як принципи реалізації дискреційних повноважень судді у адміністративному судочинстві. *Право і суспільство*. 2022. № 5. С. 140–145. URL : http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/5_2022/21.pdf

4. Бойко О. Я. Дискреційні повноваження судді адміністративного суду як елемент системи його процесуальних повноважень. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2022. № 57. С. 56–59. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc57/12.pdf>.

5. Бойко О. Я. Засоби попередження зловживання дискреційними повноваженнями суддею адміністративного суду. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. Випуск 3. С. 55–61. URL : <http://www.nvppp.in.ua/vip/2022/3/10.pdf>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Бойко О. Я. Міжнародні стандарти судової дискреції у адміністративному судочинстві та шляхи їх імплементації у національну правову систему. *Progressive research in the modern world : Proceedings of the 1st International scientific and practical conference, October 5–7, 2022*. BoScience Publisher, Boston, USA, 2022. P. 582–586. URL : <https://sci-conf.com.ua/i-mizhnarodna-naukovo->

praktichna-konferentsiya-progressive-research-in-the-modern-world-5-7-10-2022-boston-ssha-arhiv/

2. Бойко О. Я. Розвиток правового регулювання дискреційних повноважень судді адміністративного суду з урахуванням міжнародних стандартів судової дискреції. *Теоретико-прикладні аспекти трансформації юридичної науки* : матеріали науково-практичної конференції, м. Львів, 21–22 жовтня 2022 р. Одеса : Видавництво «Молодий вчений», 2022. С. 58–59. URL

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗКРИТТЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ СУДДЕЮ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	13
1.1. Узагальнення та систематизація наукової думки щодо дискреційних повноважень	13
1.2. Поняття дискреційних повноважень судді та його значення як елементу реалізації права на справедливий суд	33
1.3. Принципи адміністративного судочинства та їх вплив на реалізацію суддею дискреційних повноважень	55
Висновки до розділу 1	70
РОЗДІЛ 2. ЮРИДИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ СУДДЕЮ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	74
2.1. Місце дискреційних повноважень судді в системі його процесуальних повноважень під час розгляду й вирішення справи адміністративної юрисдикції	74
2.2. Запобіжники зловживання суддею дискреційними повноваженнями	89
2.3. Підстави та межі застосування суддею дискреційних повноважень	108
Висновки до розділу 2	127
РОЗДІЛ 3. СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ СУДДЕЮ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО	132
3.1. Міжнародні стандарти суддівської діяльності щодо реалізації суддею дискреційних повноважень	132

3.2. Способи вдосконалення нормативної основи правореалізації щодо дискреційних повноважень судді в контексті імплементації міжнародних стандартів суддівської діяльності	155
Висновки до розділу 3	183
ВИСНОВКИ	187
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	197
ДОДАТКИ	219

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Забезпечення реалізації права на справедливий суд у значенні статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачає належне здійснення правосуддя на засадах верховенства права, правову визначеність матеріальних і процесуальних норм, якими врегульовано підстави та процесуальний порядок розгляду судом справ, процесуальну правосуб'єктність учасників судового процесу, що набуває особливого значення під час розгляду справ адміністративної юрисдикції. Сутність дискреційних повноважень судді в адміністративному судочинстві, особливості їхньої реалізації визначені насамперед функціональним призначенням правосуддя та правовою природою судового адміністративного процесу.

У міжнародних стандартах у сфері судочинства закріплено вимогу незалежності судді, що покладає на нього додаткову відповідальність застосування дискреційних повноважень за внутрішнім переконанням у межах встановленої процесуальною нормою правової процедури з метою реалізації завдання адміністративного судочинства: «...справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень» (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України). Спираючись на практику Європейського суду з прав людини, виділяють сутність зазначеного завдання – розсіювання сумнівів у тлумаченні, які залишаються, враховуючи зміни в повсякденній практиці (§ 65 рішення у справі «Горжелік та інші проти Польщі»); забезпечення уніфікованого та єдиного застосування права (*mutatis mutandis*, §§ 29–30 рішення у справі «Тудор Тудор проти Румунії», §§ 36–37 рішення у справі «Стефаніка та інші проти Румунії»). Формуючи науковий підхід до розкриття сутності дискреційних повноважень судді, потрібно спиратись на норму ч. 2 ст. 19 Конституції України, якою встановлено, що «органи державної

влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

У наукових дослідженнях, присвячених питанням обґрунтованості застосування дискреційних повноважень у процесі організації правосуддя (зокрема, П. Д. Гуйван), слушно виділено правові позиції Конституційного Суду України, в яких наголошено щодо вимоги правової визначеності, чіткості, недвозначності правової норми, яка випливає з конституційних принципів рівності та справедливості. У своїх правових позиціях єдиним органом конституційної юрисдикції підкреслено негативні наслідки недотримання вказаної правової вимоги, а саме неможливість забезпечити її однакове застосування, необмеженість трактування в правозастосуванні, що неминує призводить до свавілля (рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 у справі № 1-17/2005). Водночас зазначено про визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень в ухваленні рішень за умови існування запобіжників зловживання ними (рішення Конституційного Суду України від 08.06.2016 у справі № 1-2/2016). Звернення до міжнародних стандартів у сфері судочинства дає змогу виділити положення Основних принципів незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року), де у п. 3, який стосується незалежності судових органів, прямо вказано про компетенцію судових органів щодо всіх питань судового характеру й виняткового права вирішувати належність до їхньої встановленої законом компетенції переданої їм справи.

Отже, питання юридичної характеристики дискреційних повноважень судді, визначення її меж безпосередньо пов'язане із ключовими принципами правового життя: верховенством права, незалежності суддів, реалізації права на справедливий суд.

Проблема судового розсуду в наукових дослідженнях з адміністративного права й процесу вивчена надто недостатньо. У базі Наукового репозитарію академічних текстів можна віднайти кандидатську дисертацію О. І. Сеньківа,

присвячену аналізу сутності судового розсуду в адміністративному судочинстві. Аналогічну проблему в цивільному судочинстві вивчала М. Б. Гарієвська. Проблема застосування дискреційних повноважень віднайшла своє вивчення щодо органів державної виконавчої влади (А. А. Грінь), контролюючих органів у сфері оподаткування (Н. О. Ханова).

Дотичними до теми наукового дослідження є публікації О. І. Дишлевої, присвячені дискреційним повноваженням судів у адміністративному судочинстві [36–41; 178]. На відміну від робіт дослідниці презентований науковий підхід передбачає розкриття проблеми дискреційних повноважень суддів, що дало змогу сформулювати ознаки відповідних повноважень, розкрити їх зміст, критерії, межі застосування, запропонувати способи вирішення проблеми запобігання зловживання дискреційними повноваженнями.

Отже, системність досліджуваної проблеми визначає потребу в науковому опрацюванні та формуванні теоретично обґрунтованої конструкції належної реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві, встановлену міжнародними стандартами вимогу гарантування незалежності суддів, серед елементів якої виступає судовий розсуд за умови функціонування ефективних запобіжників перевищення влади, свавільного розширення меж правозастосування, що обумовило актуальність обраної теми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 526, Національної економічної стратегії на період до 2030 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179, Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11.06.2021 № 231/2021, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 27.09.2021 № 487, Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, Стратегії

розвитку Державного податкового університету на 2022–2027 рр., затвердженої Вченою радою Державного податкового університету від 30 червня 2022 р., протокол № 11.

Тема дисертації затверджена Вченою радою Університету державної фіскальної служби України (протокол № 14 від 23 листопада 2021 року).

Мета дослідження полягає в розкритті адміністративно-правової природи, меж та особливостей реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві.

Досягнення поставленої мети забезпечено вирішенням таких **завдань**:

– здійснити узагальнення наукової думки щодо дискреційних повноважень загалом і судового розсуду зокрема та провести систематизацію існуючих наукових напрацювань;

– обґрунтувати поняття дискреційних повноважень судді та його значення як елемента реалізації права на справедливий суд;

– здійснити юридичну характеристику принципів адміністративного судочинства та їхній вплив на реалізацію суддею дискреційних повноважень;

– встановити місце дискреційних повноважень судді в системі його процесуальних повноважень під час розгляду й вирішення справи адміністративної юрисдикції;

– виділити запобіжники зловживання суддею дискреційними повноваженнями;

– визначити підстави застосування суддею дискреційних повноважень;

– окреслити межі реалізації суддею дискреційних повноважень;

– розкрити міжнародні стандарти суддівської діяльності щодо реалізації суддею дискреційних повноважень;

– виділити проблемні питання правореалізації щодо дискреційних повноважень судді та запропонувати способи їхнього вирішення в контексті імплементації міжнародних стандартів суддівської діяльності.

Об’єкт дослідження – суспільні відносини у сфері адміністративного судочинства.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві.

Методи дослідження. Дослідження виконане із застосуванням критеріїв наукової об'єктивності, використанням методів наукового пізнання як загальнонаукових, так і спеціально-юридичних. Так, поєднання логіко-семантичного й аналітичного методів надало змогу формування авторського підходу до таких понять, як: «дискреційні повноваження адміністративного суду», «принципи застосування дискреційних повноважень», «запобіжники зловживання дискреційними повноваженнями» та інші (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). Поєднання використання гносеологічного методу із методами синтезу та аналізу уможливило визначення поняття дискреційних повноважень судді та його значення як елементу реалізації права на справедливий суд (підрозділ 1.2), а також надало пропозиції щодо способів удосконалення нормативної основи правореалізації щодо дискреційних повноважень судді в контексті імплементації міжнародних стандартів суддівської діяльності (підрозділ 3.2). Поєднання методу класифікації та структурно-функціонального методу уможливило надання характеристики впливу принципів адміністративного судочинства на реалізацію суддею дискреційних повноважень (підрозділ 1.3). За допомогою системно-структурного методу та методу групування встановлено місце дискреційних повноважень судді в системі його процесуальних повноважень під час розгляду й вирішення справи адміністративної юрисдикції (підрозділ 2.1), визначено підстави й окреслено межі реалізації суддею дискреційних повноважень (підрозділ 2.3). За допомогою порівняльно-правового методу та методу групування розкрито міжнародні стандарти суддівської діяльності щодо реалізації суддею дискреційних повноважень (підрозділ 3.1). Поєднуючи порівняльно-правовий і прогностичний методи, виділено проблемні питання правореалізації щодо дискреційних повноважень судді та запропоновано способи їхнього вирішення в контексті імплементації міжнародних стандартів суддівської діяльності (підрозділ 3.2).

Науково-теоретичною основою дослідження є напрацювання філософського

напрямую, роботи у сфері загальної теорії держави і права, адміністративного права й процесу, публічного адміністрування, а також інших суміжних галузевих наукових досліджень, зокрема й зарубіжних. Нормативну основу роботи становлять Конституція України, рішення Конституційного Суду України, міжнародно-правові договори та угоди, КАС України та інші нормативно-правові акти, що стосуються застосування адміністративним судом дискреційних повноважень. Інформаційною та емпіричною базою роботи є матеріали діяльності адміністративних судів за 2018–2023 роки, матеріали діяльності суб'єктів публічної влади щодо застосування ними своїх дискреційних повноважень, а також довідкові видання, соціологічні матеріали. Опрацьовано правові позиції Комітету міністрів Ради Європи, Європейського суду з прав людини, Венеціанської комісії.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у формуванні наукового підходу щодо розкриття сутності та змісту адміністративно-правових засад реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві на основі принципів адміністративного судочинства та враховуючи місце зазначених повноважень серед процесуальних повноважень адміністративного суду (судді) під час розгляду й вирішення адміністративних справ (справ адміністративної юрисдикції) з огляду на практику ЄСПЛ, що визначило потребу в обґрунтуванні підстав застосування та меж реалізації дискреційних повноважень, запобіжників зловживання ними суддею, формування способів удосконалення адміністративного процесуального законодавства з огляду на міжнародні стандарти діяльності суддів. За результатами дослідження

уперше:

– дискреційні повноваження судді адміністративного суду визначено з огляду на визнання судді як учасника адміністративного судочинства із відповідною процесуальною компетенцією, застосування якої виходить з реалізації положень Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (80) 2 від 11 березня 1980 р. та цільового характеру свободи вибору в межах вимог КАС України. Обраний підхід дав змогу сформулювати ознаки дискреційних

повноважень адміністративного суду (судді);

– обґрунтовано запобіжники зловживання суддею адміністративного суду своїми дискреційними повноваженнями та здійснено їх систематизацію в три групи: запобіжники законодавчого, правозастосовного й правоосвітнього характеру;

– упорядковано критерії реалізації суддею адміністративного суду дискреційних повноважень залежно від характеру судового рішення, яке ухвалюється судом, та виділено критерії, які застосовуються під час: ухвалення судового рішення за сутністю справи; постановлення ухвали з процесуальних питань;

удосконалено:

– систематизацію наукових підходів щодо визначення сутності дискреційних повноважень, яку здійснено на основі системного підходу, що дало змогу врахувати існуючі наукові напрацювання, в яких аналізують проблеми сутності дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади, дотичні категорії, судовий розсуд у діяльності судів інших юрисдикцій, та обґрунтувати критерієм систематизації предмет застосування таких повноважень;

– поняття процесуальних повноважень адміністративного суду та визначено місце дискреційних повноважень суду (судді) в системі процесуальних повноважень;

– поняття меж застосування суддею дискреційних повноважень з огляду на конкретні правові властивості окремих правових явищ, зокрема незалежність судді (його властивість як носія судової влади), темпоральні характеристики адміністративного судочинства (об'єктивно притаманні процесуальній формі реалізації суддею зазначених повноважень), а також рішень ЄСПЛ;

– визначення принципів адміністративного судочинства та розкрито їхнє значення для реалізації судом (суддею) дискреційних повноважень ;

дістали подальшого розвитку:

– положення про значення дискреційних повноважень для реалізації в межах компетенції судом (суддею) функції керівництва судовим

адміністративним процесом із врахуванням надбань доктрини цивільного процесуального права, що обумовлено уніфікацією процедур судового розгляду судами цивільної, господарської та адміністративної юрисдикцій з окремими особливостями адміністративного судочинства;

– визначення критеріїв реалізації суддею дискреційних повноважень адміністративного суду під час вирішення процесуальних питань: цільовий характер конкретного дискреційного повноваження; правовий статус учасників справи, стосовно яких вирішується процесуальне питання; інтерес учасника справи;

– положення про підстави застосування суддею адміністративного суду дискреційних повноважень;

– підхід щодо визначення міжнародних стандартів здійснення правосуддя щодо права на справедливий суд (п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод), а також забезпечення балансу публічного та приватного інтересів під час розгляду й вирішення справи основою застосування суддею адміністративного суду дискреційних повноважень у судовому адміністративному процесі.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, які містяться в роботі, можуть бути використані у:

– *науково-дослідній роботі* – для подальшого розвитку теоретичних положень щодо дискреційних повноважень адміністративного суду в науці адміністративного процесу;

– *правотворчій діяльності* – для вдосконалення положень чинних нормативно-правових актів щодо реалізації адміністративним судом своїх процесуальних повноважень;

– *сфері правозастосування* – для розвитку тлумачення положень чинного законодавства, зокрема й під час розгляду судових справ у порядку адміністративного судочинства;

– *освітньому процесі* – для підготовки та видання навчальної літератури (підручники, навчальні посібники) з дисциплін «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство», інших навчально-методичних матеріалів,

підготовки та видання іншої спеціальної літератури з роз'яснення положень законодавства про адміністративне судочинство.

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки опрацювання наукового завдання загалом, його окремих аспектів, отримані висновки й узагальнення оприлюднено на одній Всеукраїнській та одній Міжнародній науково-практичних конференціях: «Теоретико-прикладні аспекти трансформації юридичної науки» (Львів, 2022), «Progressive research in the modern world» (Boston, 2022).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною, завершеною науковою працею. Сформульовані в ній положення, узагальнення, висновки, рекомендації та пропозиції обґрунтовано на підставі самостійно проведених досліджень.

У науковій статті «The practice of legal interpretation by judicial authorities in Ukraine: theoretical and organizational principles», опублікованій спільно з Antoshkina V., Shevchenko D., Shchokin R., Fokin Ya., автором особисто наведено аргументацію щодо потреби в тлумаченні судами норм чинного законодавства.

Ідеї та розробки, що належать співавторам, разом з якими були опубліковані наукові статті, в дисертації не використовувалися. Для аргументації окремих положень дисертації використовувалися наукові праці інших учених, на які зроблено посилання.

Публікації. Основні результати дослідження викладено в 7 наукових працях, серед яких 1 стаття, опублікована в періодичному науковому виданні, що внесене до наукометричної бази Scopus, 4 статті, опубліковані в наукових фахових виданнях України, 2 тези наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 230 сторінок, з них основний текст – 196 сторінок, список використаних джерел – 22 сторінки (188 найменувань) та 1 додаток на 2 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗКРИТТЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ СУДДЕЮ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

1.1. Узагальнення та систематизація наукової думки щодо дискреційних повноважень

Системний характер діяльності адміністративного суду щодо здійснення правосуддя означає його тісний зв'язок із іншими соціальними системами, зокрема діяльністю суб'єктів публічного адміністрування як системи родового характеру. Такий зв'язок обумовлений природним зв'язком соціальних систем, а саме систем вищого та нижчого рівнів. Тому характеристика дискреційних повноважень адміністративного суду не може бути здійснена без опрацювання актуальних наукових здобутків щодо дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади.

У теорії адміністративного права усталеною є категорія повноваження суб'єкта публічної адміністрації. Так, Н. П. Матюхіна розглядає владні повноваження органів виконавчої влади саме як прав та обов'язків [1, с. 111]. З такого самого сприйняття виходять й автори підручника з адміністративного права, виданого під редакцією В. Галунька та О. Правоторової [2, с. 69]. Особливості завдань суду як суб'єкта третьої судової гілки влади не можуть вилучати його сприйняття як суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, а отже, визначення цих повноважень саме як прав та обов'язків. Схожу позицію займає й К. В. Гусаров, який ще 2011 року вказував, що повноваження суду в цивільному судочинстві являють собою єдність прав та обов'язків [59, с. 215]. Не заперечується такий підхід і представниками науки адміністративного судочинства. Так, В. К. Колпаков визнає похідний характер відносин покладення відповідальності на суб'єкта публічної адміністрації від відносин оскарження

його актів [4, с. 57]. Тому в подальшому дослідженні потрібно виходити з розуміння повноважень адміністративного суду в процесі здійснення правосуддя як єдності його прав та обов'язків.

Поняття дискреційних повноважень є широковживаним у доктрині адміністративного права, про що свідчить наявність відповідного визначення у Великій українській юридичній енциклопедії. Так, дискреційні повноваження визначаються як сукупність прав та обов'язків суб'єктів публічного адміністрування щодо визначення найбільш прийняттого варіанта поведінки в конкретно визначених суспільних відносинах. Такий вибір здійснюється на підставі адміністративного розсуду [18, с. 303].

Останнім часом проблематика дискреційних повноважень у діяльності суб'єктів публічної влади була предметом наукових досліджень таких вчених, як А. А. Грінь («Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація», 2019 р.), Н. О. Ханова («Дискреційні повноваження контролюючих органів у сфері оподаткування в Україні», 2019 р.).

Так, А. А. Грінь за результатами дослідження проблематики сутності дискреційних повноважень органів виконавчої влади, а також їхньої реалізації формулює визначення вказаних повноважень. Дискреційні повноваження визначаються як сукупність прав та обов'язків, що надають уповноваженому суб'єкту певний ступінь свободи розсуду, вибору альтернатив поведінки в поєднанні із відсутністю обов'язку узгоджувати свій вибір з будь-яким іншим суб'єктом. Дискреційні права та обов'язки є змістом дискреційних повноважень. Дискреційне право пов'язується із правом вибору між кількома альтернативами поведінки, а обов'язок полягає здійснити такий вибір у разі наявності передбачених законом обставин. Дискреційні повноваження визначаються елементом компетенції уповноваженого суб'єкта [28, с. 202].

Н. О. Ханова за результатами дослідження проблематики дискреційних повноважень контролюючих органів у сфері оподаткування в Україні доходить висновку про доцільність застосовувати вираз «дискреційні права» замість «дискреційні повноваження» з огляду на змістовну невідповідність терміна

«дискреційний» терміну «повноваження». На думку дослідниці, термін «дискреційний» передбачає можливість вибору поведінки, тобто право, а термін «повноваження» – не визначає цього, оскільки містить обов’язок. Утім дослідниця не виключає можливість застосування терміна «дискреційні повноваження» як поняття, що є усталеним. Дискреційні повноваження розглядаються порівняно із категорією «дискреція» як нормативно закріплене право суб’єкта публічної влади обирати певний алгоритм поведінки, тоді як сама дискреція визначається як мисленнево-аналітична діяльність [145, с. 8, 12–13].

Термін «дискреційний» передбачає право діяти за власним розсудом [21, с. 298]. Тобто об’єктом вказаного права виступає вибір, як діяти, але не вибір чи діяти взагалі. Тому стосовно висловленої позиції вченої варто зауважити, що зазначений термін характеризує особливості позитивного закріплення відповідного повноваження: порівняно визначена санкція. Але не вилучає обов’язок як сутнісну частину повноваження.

Отже, відмінністю дискреційного повноваження постає передбачена законом можливість суб’єкта публічної влади обирати оптимальний варіант поведінки, передбачений законом. Таке розуміння дискреційного повноваження отримало закріплення й у чинному законодавстві.

Так, у п. 1.6 Методології проведення антикорупційної експертизи, що затверджена наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 [106], дискреційні повноваження розуміються як сукупність прав та обов’язків суб’єктів публічної влади щодо: визначення виду та змісту управлінського акта, вибору варіанта управлінського акта. Такі визначення й вибір актів вчиняються на власний розсуд суб’єкта публічної влади.

Визначення дискреційних повноважень має місце й у формі міжнародних стандартів. Так, з визначення дискреційного повноваження в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (80) 2 від 11 березня 1980 р. можна дійти висновку щодо таких його ознак: надання уповноваженому суб’єкту певного ступеня свободи щодо прийняття рішення. Така ступінь свободи надається з метою обрання найбільш прийняттого рішення з кількох юридично допустимих [169].

Узагальнення зазначених наукових напрацювань дає змогу погодитись із позицією Т. І. Білоус-Осінь щодо виділення ознак дискреційних повноважень суб'єктів публічного адміністрування: застосування із обов'язковим виконанням вимог принципу верховенства права; неприпустимість застосування в разі чіткого закріплення в законодавстві єдиного варіанта поведінки; виключним суб'єктом реалізації дискреційних повноважень є суб'єкти публічної адміністрації на реалізацію своєї компетенції; діяльності уповноваженого суб'єкта притаманні інтелектуальна, аналітична та творча складові; здійснення в чіткій відповідності з метою наданих повноважень [18, с. 304].

Крім органів виконавчої влади, місцевого самоврядування до суб'єктів публічного адміністрування належать і деякі інші суб'єкти, зокрема судді, які перебувають на адміністративних посадах, а також апарат суду [2, с. 16].

П. Д. Гуйван, досліджуючи проблематику обґрунтованості застосування дискреційних повноважень у процесі організації правосуддя, вказує на такі актуальні проблеми застосування дискреційних повноважень, як: визначення меж реалізації дискреційних повноважень уповноважених суб'єктів; розвиток механізмів запобігання зловживанням дискреційними повноваженнями; фактично необмежена дискреція органів суддівського врядування в процедурах конкурсного добору судді та їхнього кваліфікаційного оцінювання. Окремо розглядається проблематика забезпечення обґрунтованості та мотивованості рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України як суб'єкта судової влади [29, с. 25, 26, 28]. Зазначені положення дають змогу вказати, що обсяг дискреційних повноважень обумовлюються не тільки специфікою правового регулювання певної сфери суспільних відносин, але й суспільним запитом щодо організації цієї сфери суспільних відносин (у цьому разі – процедури конкурсного добору судді та їхнього кваліфікаційного оцінювання), а зміни в організації безпосередньо впливають і на визначення дискреції уповноважених суб'єктів у відповідній сфері.

Здійснення правосуддя як специфічне завдання діяльності судової влади зумовлює й особливості реалізації дискреційних повноважень у цій сфері. Так,

М. Б. Гарієвська розглядає дискреційні повноваження суду в цивільних справах як правове явище об'єктивного характеру, що має дозвільну природу. Дискреційні повноваження суду за своєю сутністю є повноваженнями суду щодо здійснення правосуддя. Водночас важливою умовою застосування судового розсуду є наявність відповідних повноважень загалом. Потрібною умовою реалізації дискреційного повноваження виступає виконання вимог принципу верховенства права, а також урахування конкретних обставин справи. Дискреційні повноваження суду розглядаються як специфічні повноваження щодо визначення змісту процесуальних дій з використанням розсуду. Такі повноваження об'єктивовані в нормах цивільного процесуального права. Під час використання дискреційних повноважень обов'язковим є наведення мотивів відповідних процесуальних рішень. Виділяються такі ознаки дискреційних повноважень суду: закріплення в процесуальних нормах; застосування розсуду в процесі ухвалення процесуального рішення; обов'язкове наведення мотивів вчинення процесуальної дії; зовнішня вираженість у законі. Реалізація дискреційних повноважень не суперечить жодному з принципів цивільного процесуального права та розглядається як невід'ємна частина судової діяльності [24, с. 58, 59, 132].

Аналіз положень, викладених М. Б. Гарієвською, дає змогу виділити такі особливості дискреційних повноважень суду під час здійснення правосуддя в цивільних справах, а також їхньої реалізації: дозвільна природа відповідних повноважень, метою їхньої реалізації є здійснення правосуддя загалом і здійснення процесуальних дій зокрема, важливою умовою реалізації зазначених повноважень виступає дотримання положень принципу верховенства права, специфічне галузеве закріплення (норми цивільного процесуального права), обов'язковість наведення мотивів судового рішення. Водночас не дістала належної уваги науковців проблематика дискреційних повноважень суду в адміністративному судочинстві. Наведена робота М. Б. Гарієвської є не тільки найближчою за тематикою (дискреційні повноваження суду під час розгляду цивільних справ у суді першої інстанції), але й найбільш актуальною за часом здійснення (виконана 2016 року) серед наявних наукових напрацювань.

Водночас окремі висновки вченої видаються спірними. Так, опрацьовуючи стан наукової розробленості проблеми дискреційних повноважень суду в цивільному судочинстві, М. Б. Гарієвська характеризує вказані повноваження не як поєднання прав та обов'язків суду, а як передбачені законом його можливості здійснення діяльності, потрібної для вирішення питань компетенції суду. Цей висновок обґрунтовується такими твердженнями. По-перше, вираз «право одночасно є обов'язком» є некоректним з юридичного погляду, оскільки обов'язок усуває вибір і власний інтерес, що є сутністю права. Замість терміна «право» пропонується вживати термін «правомочність». По-друге, неможливо застосовувати до одного й того самого об'єкта правового регулювання одночасно й права, й обов'язки, оскільки обов'язок поглинає право. Тому замість повноваження як «правообов'язку» варто використовувати термін «правомочність». Правомочність одночасно й уповноважує, і зобов'язує. По-третє, право суду є нічим іншим, ніж правом вибору в разі неможливості передбачити в законі всі можливі ситуації. По-четверте, чіткий розподіл прав та обов'язків є проблемним у науці цивільного процесуального права. Наприклад, складно відмежувати право й обов'язок у таких формулюваннях, як «повинен», «зобов'язаний». Це ускладнює розуміння кореспондування прав та обов'язків. По-п'яте, неможливо пояснити виникнення в сторони певного обов'язку реалізацію судом свого права (наприклад, у разі вимоги суду вчинити певну дію) [24, с. 9–12].

Потрібно відмітити ґрунтовність аналізу, який проведений М. Б. Гарієвською, та підтримати її висновок щодо некоректності застосування терміна «право» для позначення можливостей суду, які мають публічно-правову природу. З іншого боку, викликає бажання дискутувати твердження, що правомочність одночасно й уповноважує, і зобов'язує. Фактично таким твердженням учена стверджує про права й обов'язки як взаємовиключні категорії, водночас констатує неприпустимість такого підходу. Тому в подальшому дослідженні варто дотримуватися розуміння дискреційних повноважень як сукупності прав та обов'язків уповноваженого суб'єкта.

Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон України «Про судоустрій і статус суддів») [110] цивільне, господарське й адміністративне судочинства є різними видами судової спеціалізації. У пояснювальній записці до проєкту Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV вказується, що «особливості адміністративного судочинства зумовлюються його спрямованістю: розгляд справ з метою захисту від порушень суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб з боку держави чи уповноважених органів місцевого самоврядування, які мають потужний апарат впливу. Тому провадження в таких справах має здійснюватися на інших засадах, аніж провадження в цивільних справах. Саме ці особливості є причиною запровадження нової спеціалізації судочинства» [103]. Попри сплив значного проміжку часу, ці положення продовжують залишатись актуальними. Так, адміністративне судочинства розглядається як «засіб захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів та забезпечення законності діяльності суб'єктів публічної влади одночасно. Запровадження адміністративного судочинства відображає прагнення до імплементації європейських цінностей до національного законодавства» [4, с. 64].

Специфіка адміністративного судочинства отримала своє відображення в ч. 2 ст. 2 КАС України, де закріплено критерії перевірки адміністративним судом акта суб'єкта публічної влади: не тільки законність та обґрунтованість, але й цільовий характер використання конкретного повноваження, добросовісність, розсудливість, пропорційність та деякі інші. Так, цільовий характер повноважень суб'єкта публічної влади обумовлюється тим, що повноваження є засобом для досягнення певної мети. Добросовісність означає, що суб'єкт публічної влади повинен: надати особі всі можливості для реалізації її прав як щодо акта, так і процедури відповідної діяльності; роз'яснити, у разі потреби, зміст положень законодавства, якими він керується; обрати такий спосіб реалізації своїх повноважень, щоб не завдати шкоди особі та третім особам. Розсудливість передбачає уважне вивчення обставин справи та прийняття оптимального

рішення. Пропорційність означає, що суб'єкт публічної влади має дотримуватись відповідного балансу між приватними інтересами та публічними інтересами, на реалізацію яких ухвалюється рішення [71]. Тому, не оспорюючи актуальності та наукової значимості результатів, отриманих М. Б. Гарієвською, потрібно визнати, що вони можуть бути використані з урахуванням особливостей не тільки, власне, компетенції адміністративного суду, але й компетенції суб'єкта публічної влади, акт якого оскаржується.

Попри вплив тривалого часу з моменту утворення адміністративного судочинства як окремої судової спеціалізації, ухвалення КАС України, а також попри наявність численних проблем реалізації повноважень адміністративних судів, які дістали відображення в значній кількості роз'яснювальних актів упродовж цього періоду, комплексні наукові дослідження з питань реалізації дискреційних повноважень під час здійснення адміністративного судочинства відсутні. Найближчою за тематикою можна визначити роботу О. І. Сеньківа («Судовий розсуд у адміністративному судочинстві», 2012 р.) [120]. Водночас судовий розсуд розглядається лише як засіб реалізації дискреційних повноважень, а тому потребують подальшого дослідження такі аспекти обраної проблематики, як, власне, реалізація суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві, принципи такої реалізації, місце дискреційних повноважень судді серед інших його повноважень, підстави та межі застосування суддею дискреційних повноважень і деякі інші.

Проблематика дискреційних повноважень у сфері судової діяльності та адміністративному судочинстві, зокрема, отримала увагу в комплексних дослідженнях таких учених, як: П. Д. Гуйван («Проблематика обґрунтованості застосування дискреційних повноважень у процесі організації правосуддя»), Г. В. Мойсеєнко («Оціночні поняття в адміністративному судочинстві України»), Н. Б. Писаренко («Концептуальні основи адміністративного судочинства»), В. Ю. Поліщук («Зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві»), О. В. Сукманова («Публічне адміністрування охорони права власності в Україні») та деяких інших. Більш дослідженою є проблематика

розсуду в діяльності суб'єктів публічної влади загалом та судового розсуду зокрема. Так, щодо розсуду в діяльності суб'єктів публічної влади варто вказати на такі роботи, як: Н. А. Бааджи («Адміністративний розсуд в діяльності органів публічної адміністрації»), С. А. Резанов («Адміністративний розсуд в діяльності органів внутрішніх справ»), І. Л. Желтобрюх («Розсуд в податковому правозастосуванні»). Щодо розсуду в діяльності суду, зокрема під час здійснення правосуддя в адміністративних справах, варто вказати на згадану вище роботу О. І. Сеньківа («Судовий розсуд в адміністративному судочинстві»). Окремо потрібно відмітити роботи, предмет яких перебуває на межі діяльності суб'єктів публічного адміністрування та діяльності щодо здійснення правосуддя в адміністративних справах, а саме: О. М. Семеній, робота якої присвячена розкриттю змісту та меж перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації, Г. В. Панової, яка вивчала проблеми сутності та підстав втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації.

Причинами застосування дискреційних повноважень виділяються: відсутність єдиного способу реалізації компетенції в певних суспільних відносинах; наявність у праві оціночних понять; відкритих переліків; прогалин у праві, що зумовлює потребу в гнучкості правового впливу [18, с. 303]. У контексті адміністративного судочинства варто вказати на видання Верховним Судом 29 оглядів і дайджестів судової практики з початку 2019 року, які присвячені роз'ясненням застосування матеріального та процесуального права, що свідчить про наявність прогалин і колізій правового регулювання.

Акти суб'єктів публічної влади, ухвалені в результаті застосування дискреційних повноважень, мають відповідати вимогам закону як за змістом, так і за формою. Отже, вони попадають до правового поля та входять до об'єкта перегляду суду, зокрема адміністративного. Предметом перевірки адміністративним судом є відповідність акта суб'єкта публічної влади, ухваленого в результаті застосування дискреційних повноважень, не тільки вимогам законності, але й вимогам основних прав людини, загальних принципів

управління, належної процедури прийняття, економічної доцільності, чи відповідає акт обставинам справи тощо. Перевірка акта, ухваленого за результатами реалізації дискреційних повноважень на предмет його законності ускладнюється тим, що в національному законодавстві відсутнє законодавче визначення дискреційного повноваження як такого. За результатами дослідження практики Верховного Суду (Великої Палати) Е. Зеллер, Р. Куйбіда та Р. Мельник виділяють такі критерії предмета перевірки оскаржуваних актів адміністративним судом: чи дискреційне повноваження має місце в конкретному випадку; чи є дискреційні повноваження виключними; легітимність мети, прозорість процедури, послідовність, забезпечення процедурних гарантій; чи виконано обов'язок мотивувати рішення; чи не є акт довільним, ірраціональним, безпідставним або помилковим, тобто таким, що не відповідає обставинам справи; чи не є воно упередженим або явно несправедливим. Водночас наголошується на потребі в забезпеченні відповідності застосування норм ч. 2 ст. 2 КАС України Верховним Судом у актуальній практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) [187, с. 6–7, 9].

У судовій практиці зустрічаються позиції про те, що адміністративному суду не притаманні дискреційні повноваження, оскільки це суперечить принципу поділу влади. Зазначений висновок зроблено Вищим адміністративним судом України у зв'язку із визнанням помилковим посилання позивача на закріплення в ч. 4 ст. 220 Регламенту Верховної Ради України обов'язку Голови Верховної Ради України повернути подання, якщо воно не обґрунтовано достатньою кількістю доказів. З огляду, очевидно, на буквальне тлумачення зазначеної норми «У разі відсутності достатніх доказів щодо обґрунтування подання Голова Верховної Ради України має право повернути його...» суд дійшов висновку про наявність права Голови Верховної Ради України щодо повернення подання, а не обов'язку. Тому адміністративним судом зроблено висновок, що правова оцінка реалізації вказаного права виходить за межі повноважень адміністративного суду як суб'єкта здійснення правосуддя в порядку адміністративного судочинства [96].

Огляд судової практики дає змогу виділити правові позиції Великої Палати

Верховного Суду (далі – ВП ВС) у справах, в яких ВП ВС відступила від висновків щодо застосування норм права в подібних правовідносинах, де констатовано дискреційний характер повноважень районної ради щодо висловлення недовіри голові райдержадміністрації, і тому вказано про відсутність права суду надавати оцінку мотивам ради та втручатись у компетенцію райради. Об'єктом перевірки суду може бути виключно дотримання законодавчої процедури ухвалення такого рішення [30]. Вищим адміністративним судом України здійснено узагальнення судової практики у справах, які впливають з митних правовідносин, де зазначено, що адміністративний суд не може перебирати на себе компетенцію з питань, які законодавством віднесено до виключної компетенції інших суб'єктів публічної влади. Наприклад: митне оформлення товару, встановлення наявності в імпортера податкового боргу, дотримання імпортером вимог до змісту заяви про повернення коштів, факт перерахування митних та інших платежів з відповідного рахунку до Державного бюджету України (Узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Митного кодексу України в редакції від 13 березня 2012 року) [95; 133]. Окреслені позиції судів узгоджуються із конституційними положеннями про поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, призначенням якого є недопущення втручання суб'єктів однієї гілки влади в компетенцію суб'єктів іншої гілки влади [31, с. 92]. З іншого боку, в усіх зазначених позиціях привертає увагу відсутність оцінки оскаржуваних актів на відповідність критеріям, викладеним у ч. 2 ст. 2 КАС України (цільовий характер використання повноваження, обґрунтованість, добросовісність, розсудливість тощо).

Потрібно підтримати позицію, висловлену Київським апеляційним адміністративним судом, що в адміністративного суду відсутні повноваження щодо втручання в дискрецію суб'єкта публічної влади, якщо таке втручання виходить за межі перевірки за визначеними статтею 2 КАС України критеріями. Завданням правосуддя є контроль за легітимністю оскаржуваного рішення. Адміністративному суду не притаманні адміністративно-дискреційні повноваження, оскільки право виступає єдиним орієнтиром у здійсненні

правосуддя. Завданням правосуддя є гарантування реалізації норм права, а не ефективності публічного адміністрування [136]. Схожа позиція знаходить відображення і в інших матеріалах практики адміністративних судів.

Так, предметом перевірки адміністративним судом стала правомірність рішень Кабінету Міністрів України про: «1) реорганізацію територіального органу Міністерства юстиції – Південного міжрегіонального управління з питань виконання кримінальних покарань Міністерства юстиції шляхом його приєднання до міжрегіонального територіального органу Міністерства юстиції з питань виконання кримінальних покарань – Департаменту з питань виконання кримінальних покарань; 2) визначення правонаступником територіального органу Міністерства юстиції, який реорганізується міжрегіонального територіального органу Міністерства юстиції з питань виконання кримінальних покарань – Департамент з питань виконання кримінальних покарань». Для цього адміністративним судом було досліджено, зокрема, мету ухвалення такого рішення: «оптимізація виконання функцій і завдань, покладених на Міністерство юстиції України у сфері виконання кримінальних покарань шляхом скорочення кількості міжрегіональних територіальних органів Міністерства юстиції з питань виконання кримінальних покарань, усунення дублювання їх повноважень; підвищення ефективності здійснення контролю за підпорядкованими органами і установами Державної кримінально-виконавчої служби» (справа за адміністративним позовом ОСОБА_1 до Кабінету Міністрів України про визнання протиправними та скасування пунктів 1, 2 постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2020 року № 1252 «Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції») [114]. Зазначене рішення свідчить про врахування судом не тільки законності оскаржуваного рішення, але й, зокрема, цільового характеру реалізації повноважень суб'єкта публічної влади (п. 2 ч. 2 ст. 2 КАС України).

Відсутність у адміністративного суду повноважень втручатись у компетенцію суб'єктів публічної влади (крім випадків, прямо передбачених законом) підтверджується й буквальним тлумаченням положень пп. 3, 4 ч. 1 ст. 5 КАС України, якими передбачаються такі способи судового захисту, як:

«визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії». Тобто в цих нормах ідеться не про ухвалення / неухвалення рішень, а про вчинення (невчинення) саме дій: «зобов'язати Міністерство охорони здоров'я України розробити дієтичне харчування для дітей з непереносимістю глютену та відповідні зміни до норм харчування для дітей у дошкільних навчальних закладах» [115]; «зобов'язати відповідача – суб'єкта владних повноважень укласти з позивачем договір пайової участі у розвитку інфраструктури міста на об'єкт містобудування» [73]; «зобов'язати Раду адвокатів Київської області повторно розглянути заяву про видачу ОСОБА_1 свідоцтва про право на зайняття адвокатською діяльністю та посвідчення адвоката, з урахуванням висновків суду, викладених у рішенні суду» [113] тощо.

Отже, у питаннях наявності в адміністративного суду дискреційних повноважень та їхнього обсягу, умов, меж їхньої реалізації судова практика характеризується неоднозначністю.

Природа дискреційних повноважень адміністративного суду не може бути розкрита без дослідження суміжних понять, як-от «судовий розсуд», «внутрішнє переконання». М. Б. Гарієвська вказує про їхній тісний зв'язок. Так, наявність внутрішнього переконання є передумовою реалізації дискреційного повноваження через застосування розсуду [24, с. 58, 59, 132]. Зазначене положення відповідає усталеним положенням доктрини адміністративного права щодо визначення розсуду як засобу застосування дискреційних повноважень і внутрішнього переконання як передумови його реалізації [18, с. 303].

За національною доктриною адміністративного права та публічного адміністрування адміністративний розсуд за своєю сутністю є повноваженням, за яким адміністративний орган наділяється можливістю вибирати з кількох варіантів поведінки, визначених законом, зокрема обирати бездіяльність. Отже, об'єктом адміністративного розсуду може виступати: власне рішення / дія / бездіяльність; конкретний варіант рішення чи дії; спосіб дії [187, с. 6–7].

Судовий розсуд у адміністративному судочинстві розглядається як правове явище реального існування, об'єктивного характеру. За своєю природою є дозвільним повноваженням. Водночас судовий розсуд визначається як право суду, що реалізується в особливому порядку (із дотриманням передбаченої законом процесуальної форми, з метою забезпечення справедливості, верховенства права, а також ефективної реалізації права на суд). Відмежовується поняття судового розсуду та поняття судової розсудливості. Остання розглядається як логічна та розумова діяльність судді, що відповідає ознакам всебічності, зваженості, передбачуваності. Розсуд може змінюватись залежно від конкретного випадку, розсудливість залишається незмінною. Змістом судового розсуду визначається можливість адміністративного суду визначити найбільш оптимальний варіант рішення серед усіх юридично можливих. Призначенням судового розсуду є забезпечення ефективності здійснення правосуддя в адміністративних справах. Окремо виділяються принципи реалізації судового розсуду, що характеризують зміст, обсяг судового розсуду та його спрямованість. Значення вказаних принципів у адміністративному судочинстві характеризується як рекомендаційне, водночас автор виходить з відсутності встановлення окремих принципів судового розсуду в нормах об'єктивного права (наприклад, нормах моралі). У зв'язку із цим вказується про доцільність надання вказаним принципам обов'язкового статусу [120, с. 59, 60, 175–177]. Таку позицію висловлює О. І. Сеньків за результатами свого комплексного наукового дослідження на тему «Судовий розсуд в адміністративному судочинстві» (2012 р.). Окремі тези, висловлені автором, є спірними. По-перше, привертає увагу визначення судового розсуду як повноваження суду (з огляду на обов'язок суду його застосовувати) й одночасно як право суду (з огляду на можливість суду вибору поведінку). Ці поняття не є сумісними, адже повноваження являє собою поєднання права та обов'язку. Тому ці дві категорії характеризують різні боки одного й того самого явища. По-друге, сама сутність принципу як певної основоположної вимоги вилучає його рекомендаційний характер. По-третє, складно уявити закріплення в позитивному законодавстві значного масиву норм моралі, що застосовується під час реалізації

судового розсуду. Тому в окресленому випадку варто зазначати не про принципи судового розсуду, а про його чинники.

М. Б. Гарієвська розглядає розсуд судді як суб'єкта здійснення правосуддя виключно в контексті судового розсуду з огляду на визнання судді суб'єктом діяльності від імені держави. Під час здійснення правосуддя суддя діє як суд. Дослідниця вказує про численні випадки ототожнення в судовій практиці прав учасників судового процесу із їхніми дискреційними повноваженнями. Щодо розсуду суду, то судовий розсуд достатньо часто ототожнюється із владною діяльністю, де уповноважений суб'єкт може самостійно ухвалити рішення, що є юридично обов'язковим для інших учасників процесу [24, с. 18–19].

У Великій юридичній енциклопедії адміністративний розсуд розглядається як зміст дискреційних повноважень суб'єкта публічної адміністрації в діяльнісному аспекті. Дискреційні повноваження є способом реалізації компетенції суб'єкта публічного адміністрування, із якою тісно пов'язаний адміністративний розсуд [18, с. 303]. Отже, у науці адміністративного права розсуд суб'єкта публічного адміністрування розглядається як вибір вказаним суб'єктом оптимального, а також правомірного варіанта поведінки в межах своєї компетенції.

Н. А. Бааджи, досліджуючи проблематику адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, виділяє поняття розсуду як правову категорію та як явище юридичної діяльності. У першому контексті розсуд визначається як свобода суб'єкта певних правовідносин, критеріями якого є розумова діяльність і положення чинного законодавства. Це свобода обирати правомірний і найбільш раціональний варіант поведінки. У другому контексті в юридичній діяльності розсуд розглядається як інструмент, застосування якого спрямоване на ухвалення найбільш оптимального рішення в конкретній юридичній справі. Н. А. Бааджи визначає адміністративний розсуд як елемент діяльності уповноваженого суб'єкта, що полягає в його певній свободі ухвалювати рішення. Метою надання йому цієї свободи є ухвалення рішення, що відповідало б вимогам раціональності, мотивованості й обґрунтованості.

Адміністративний розсуд являє собою пошук і винесення рішення в конкретній справі, що відповідає вимогам оптимальності, виваженості та зваженості. Таке рішення виноситься із застосуванням інтелектуально-вольової діяльності, зокрема творчої [6, с. 183–184].

О. М. Семеній у результаті опрацювання проблематики, що стосується судового контролю адміністративного суду дискреційних повноважень суб'єктів, наділених владними повноваженнями, формулює поняття адміністративного розсуду як правової можливості уповноваженого суб'єкта щодо здійснення інтелектуальної, аналітичної діяльності та вибору рішення у справі. Засобом такої діяльності постає оцінка конкретних обставин справи. Адміністративний розсуд здійснюється, відповідно до законодавчо встановлених меж і способів, із дотриманням таких принципів, як верховенство права, розсудливість, справедливість, оперативність, а також виключно на досягнення мети, передбаченої законом. Ознаками адміністративного розсуду є: являє собою правову можливість і може проявлятися як через активну, так і через пасивну поведінку уповноваженого суб'єкта; реалізується виключно уповноваженим колом осіб; здійснюється в межах нормативно визначеної компетенції; інтелектуальний, творчий характер; сутністю адміністративного розсуду є гнучкість в ухваленні рішень і свобода вибору; рішення ухвалюється на основі зв'язку правових і позаправових (загальносоціальних) чинників; реалізується із дотриманням таких принципів, як верховенство права, справедливість, доцільність, обґрунтованість, розумність, пропорційність тощо; реалізується для досягнення законної мети; виконується із дотриманням принципу однакового поводження. Вчена окремо виділяє процесуальний розсуд адміністративного суду як діяльність суду щодо вибору серед можливих варіантів вирішення справи. Така діяльність здійснюється виключно в межах, визначених законодавством і спрямована на обрання найбільш оптимального варіанта поведінки [119, с. 102–103, 128]. Аналіз вказаних напрацювань свідчить про наступність наукових підходів вказаних учених, побудову їхніх наукових результатів на основі положень щодо визначення адміністративного розсуду суб'єкта публічного

адміністрування.

Г. В. Панова за результатами комплексного дослідження проблематики втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації розглядає окремо адміністративний (процесуальний) розсуд суду та адміністративний розсуд суб'єкта публічної адміністрації. Процесуальний розсуд адміністративного суду розглядається як заснована на фактичних обставинах і врегульована нормами адміністративного матеріального та процесуального права можливість адміністративного суду обирати процесуальне рішення на власний вибір. Водночас виділяються два види процесуального розсуду адміністративного суду: організуючий і правозахисний. Організуючий розсуд спрямований на організацію та керування, забезпечення розгляду справи. Об'єктами його впливу є перебіг адміністративної справи, документальне оформлення процесуальної дії, ухвали суду. Правозахисний розсуд застосовується під час ухвалення рішення суду за сутністю стосовно акта суб'єкта публічної адміністрації, що став предметом оскарження та дослідження в суді. Зауважується, що адміністративний суд може втрутитись у розсуд суб'єкта публічної адміністрації з метою повноцінного захисту суб'єктивного права. Способом такого втручання може бути покладення зобов'язання на суб'єкта публічної адміністрації ухвалити конкретне рішення щодо справи, що є предметом розгляду в адміністративному суді, зокрема вчинити на користь позивача, заявника певну дію, ухвалити рішення, яке мало бути вчинено, або утриматись від його ухвалення чи вчинення [77, с. 116, 202–204].

Загалом, не заперечуючи проти позиції автора щодо виділення видів розсуду адміністративного суду (організуючий, правозахисний), увагу привертає авторська позиція з повноважень адміністративного суду втручатись у компетенцію суб'єкта публічної влади та зобов'язувати його виносити те рішення за сутністю оскаржуваного звернення, яке вважає необхідним суд. На обґрунтування такого твердження Г. В. Панова вказує, що суд має активно захищати суб'єктивні права, а не лише контролювати діяльність суб'єктів публічної влади, а також що незаконність акта суб'єкта публічної влади є

підставою для втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації [77, с. 86–87, 174–175]. Потрібно констатувати, що, попри вплив певного проміжку часу з моменту її висловлення, зазначена позиція не отримала ні підтримки більшості науковців, ні усталеного застосування адміністративними судами в процесі здійснення правосуддя в порядку адміністративного судочинства.

Відповідно до ч. 1 ст. 90 КАС України критерієм оцінки доказів адміністративним судом є його внутрішнє переконання. М. Б. Гарієвська під час визначення відмінності понять «судовий розсуд» і «внутрішнє переконання» виходить з розуміння внутрішнього переконання як єдності результату судового пізнання, логічного судження та психологічного стану особи, яка оцінює докази. Результатом судового пізнання постає переконання в наявності чи відсутності шуканих обставин розглядуваної справи. Логічне судження як один з аспектів внутрішнього переконання являє собою достовірний висновок про наявність або відсутність відповідних обставин. Водночас цей висновок має вилучати сумнів. Психологічним станом особи, яка оцінює докази, має бути впевненість у правильності власних висновків. Таких висновків учена доходить на підставі ретельного опрацювання наукових позицій щодо сутності та співвідношення зазначених понять у юридичній літературі. Водночас досліджено й суміжні поняття, як-от «суддівський розсуд», «дискреція». На особливу увагу заслуговує висновок ученої щодо розмежування об'єктів впливу судового розсуду та внутрішнього переконання. Судовий розсуд визначає межі й обсяг застосування правових норм повноваження, тоді як внутрішнє переконання зосереджується на встановленні фактичного підґрунтя як підстави для застосування відповідних повноважень [24, с. 21–28]. Інакше кажучи, судовий розсуд зосереджений на питаннях права, а внутрішнє переконання – на питаннях факту.

О. М. Семеній у контексті проблематики правової природи та змісту процесуальної діяльності адміністративного суду вважає, що впевненість суду в ухваленні публічною адміністрацією рішення із твердим переконанням є важливою умовою формування внутрішнього переконання самого

адміністративного суду [119, с. 147]. За внутрішнім переконанням ухвалюються рішення суб'єктів публічної влади в разі застосування адміністративного розсуду. Саме наявність переконання як критерію ухвалення рішення є ознакою адміністративного розсуду. Загалом обумовленість актів суб'єкта публічної влади вимогами закону та законності означає залежність цих актів від таких чинників: процедури реалізації дискреційних повноважень; сфера компетенції суб'єкта публічної влади; мета застосування дискреційних повноважень; принципи застосування адміністративного розсуду (цільове застосування, неупередженість та об'єктивність, рівність усіх перед законом, пропорційність і деякі інші); правосвідомість і правова культура [60, с. 99–102, 111]. Зазначені положення, попри сплив значного проміжку часу, продовжують залишатись актуальними. Так, Т. І. Білоус-Осінь вказує про таку ознаку дискреційних повноважень, як застосування їх через здійснення інтелектуальної, аналітичної та творчої діяльності з огляду на вибір суб'єктом публічного адміністрування найбільш оптимального варіанта реагування [18, с. 304].

Розуміння внутрішнього переконання суб'єкта публічної адміністрації як передумови ухвалення ним акта дало змогу М. Б. Гарієвській стверджувати, що внутрішнє переконання судді під час розгляду ним цивільної справи є передумовою реалізації його дискреційних повноважень [24, с. 58, 59, 132]. Отже, дослідниця демонструє наступність свого наукового підходу до базових наукових підходів у галузі науки адміністративного права.

У справах про оскарження актів суб'єктів владних повноважень адміністративний суд перевіряє ці акти за такими критеріями: ухвалення (вчинення) їх на законній підставі, а також у межах повноважень та у спосіб, визначені законодавством; відповідно до визначеної мети; обґрунтовано; безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням вимог принципу рівності перед законом; пропорційно; відповідно до права особи на участь у прийнятті акта; своєчасно (ч. 2 ст. 2 КАС України). Варто відмітити, що значна кількість критеріїв має оціночне значення (обґрунтованість, добросовісність, розсудливість, пропорційність, своєчасність). Тому застосування

цих критеріїв може ґрунтуватися не тільки на чітких приписах законодавства, але й на розсуді суб'єкта публічної влади.

Критерії перевірки оскаржуваних актів суб'єкта публічної влади встановлюються також у справах: «щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та рішень Кабінету Міністрів України стосовно виведення банків з ринку» (ч. 6 ст. 266-1 КАС України); «за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності» (ч. 5 ст. 267 КАС України); «за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань» (чч. 6–9 ст. 280 КАС України); «за адміністративними позовами з приводу затримання іноземців або осіб без громадянства» (чч. 1, 7, 11, 13 ст. 289 КАС України) та в деяких інших справах. Отже, внутрішнє переконання під час перевірки адміністративними судами (суддями) характеризується нормативною визначеністю.

Наведені матеріали судової практики, проаналізовані погляди науковців щодо сутності дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади, зокрема й суду, надають підстави для такого висновку. По-перше, адміністративний суд може перевіряти оскаржуваний акт суб'єкта публічної влади виключно в межах критеріїв, передбачених ч. 2 ст. 2 КАС України. По-друге, рішення адміністративного суду не може містити вказівок суб'єкту публічної влади з приводу того, який саме акт має бути ухвалено / вчинено замість оскаржуваного акта. Натомість адміністративний суд може застосувати способи захисту прав, свобод, законних інтересів, визначені чинним законодавством, зокрема ч. 1 ст. 5 КАС України. Наприклад, визнати індивідуальний акт чи окремі його положення протиправним і скасувати відповідні положення чи акт загалом (п. 1 ч. 2 ст. 5 КАС України). Тому наведена вище позиція Г. В. Панової щодо наявності в адміністративного суду повноважень визначати конкретне рішення, яке має

приймати суб'єкт публічної влади, та зобов'язувати його ухвалювати саме це рішення потребує подальшого обґрунтування.

Отже, підхід М. Б. Гарієвської щодо співвідношення понять «дискреційні повноваження», «судовий розсуд», «внутрішнє переконання» може бути взятий за основу для адміністративного судочинства з урахуванням особливостей внутрішнього переконання адміністративного суду: проникнення внутрішнього переконання адміністративного суду у сферу компетенції суб'єкта публічної влади, акт якого оскаржується (ч. 2 ст. 2 КАС України); нормативна визначеність сфери внутрішнього переконання адміністративного суду (справи, передбачені ст. 266, 266-1, 267, 280, 289–290 КАС України).

1.2. Поняття дискреційних повноважень судді та його значення як елементу реалізації права на справедливий суд

Формування наукового підходу щодо визначення поняття «дискреційні повноваження судді» має виходити з нормативних приписів законодавства про судоустрій і статус суддів щодо завдання суду, яке полягає в гарантуванні реалізації права кожного на справедливий суд (ч. 1 ст. 2 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Актуальними в цьому зв'язку є наукові положення, обґрунтовані К. В. Гусаровим щодо виявлення способом реалізації повноважень суду правосуб'єктності судових органів [59, с. 213–215]. О. М. Пасенюк наголошував на значенні адміністративного судочинства для сучасної політичної та правової системи, а саме його стабілізуючого впливу на цю систему; гарантування недопущення узурпації влади через судовий контроль, предметом якого є акти суб'єктів публічної влади. Водночас зазначено, що ефективність адміністративного судочинства не може бути знижена в разі внесення змін до законодавства, а потреба в захисті суб'єктивних прав і свобод обумовлює безпосереднє застосування конституційних норм. Крім того, О. М. Пасенюк зазначає, що під час застосування адміністративними судами практики ЄСПЛ забезпечується правовий характер актів суб'єктів владних повноважень [4, с. 34].

М. І. Смокович та В. М. Бевзенко вказуються про наділення адміністративного суду процесуальним розсудом відповідно до положень КАС України [123, с. 307]. Отже, позиція, висловлена М. Б. Гарієвською, що дискреційні повноваження суду можуть існувати та реалізовуватись виключно в межах його компетенції, його визначених законодавством повноважень [24, с. 38], актуальна й щодо адміністративного судочинства.

Суддя є персональним носієм судової влади, а його службові ролі пов'язані із виконанням функцій судової влади. Правовий статус судді «характеризує обсяг правових можливостей, певну міру свободи поведінки носія судової влади» [130, с. 489]. Як підкреслював І. Є. Марочкін, терміном «суд» можуть позначатися як: а) державний орган, тобто орган судової (державної) влади; б) елемент судової системи; в) учасник судово-процесуальних відносин [130, с. 327].

Досліджуючи проблему дискреційних повноважень судді адміністративного суду, доцільно виходити насамперед з його процесуальних повноважень, які він реалізує як носій судової влади. Враховуючи зазначене, дослідження дискреційних повноважень судді адміністративного суду має спиратись на праворозуміння дискреційних повноважень адміністративного суду.

Проблематика дискреційних повноважень суду означає потребу в зверненні до більш широкої філософської категорії – свобода, оскільки в юридичній літературі звертається увага на тісний зв'язок реалізації дискреційних повноважень суду із судовим розсудом, а отже, із свободою суду. Так, М. Б. Гарієвська свідчить про науковий підхід, який визначає реалізацію судового розсуду як похідне явище від реалізації свободи суду [24, с. 43, 22].

Опрацьовуючи цю проблематику, вчена застосовує наукові підходи дослідників щодо сутності діяльності суб'єктів публічної влади, сутності категорії «свобода» в діяльності приватних суб'єктів, порівнює специфіку свободи в цих сферах, а також враховує філософський зміст поняття «свобода». За результатами дослідження вказується на потребу в застосуванні терміна «вибір» замість «свобода» – стосовно діяльності суду. У разі здійснення такого вибору суд має керуватися нормами права, які визначають його варіанти та межі. Тому існує

висновок про відносність свободи вибору суду [24, с. 43–44]. Такий висновок вченої варто підтримати. Дійсно, застосовуючи категорії належного та бажаного, довільно використовуючи власні переконання, погляди й уявлення, суд у такий спосіб виходить за межі завдань своєї діяльності: забезпечення права на справедливий суд та поваги до інших суб'єктивних прав і свобод, що є неприпустимим. З цих позицій виходять і галузеві наукові напрацювання. Так, О. І. Сеньків, досліджуючи проблематику судового розсуду в адміністративному судочинстві, критеріями реалізації такого розсуду визначає виключно норми права, але в жодному разі не погляди, переконання й уявлення судді про суще та належне. Зокрема, до таких критеріїв належать певні умови, в яких реалізується розсуд, що можуть мати об'єктивний чи суб'єктивний характер і врахування яких є важливим для забезпечення законності вибору, здійсненого судом. Окремим критерієм здійснення вибору серед альтернатив поведінки є оптимальність вибору, що дає змогу досягти завдань адміністративного судочинства [120, с. 178–179]. Отже, в подальшому, вказуючи про свободу вибору адміністративного суду, матимемо на увазі цільовий характер такого вибору, а також його пов'язаність вимогами чинного законодавства про адміністративне судочинство.

Призначення дискреційних повноважень адміністративного суду є недостатньо опрацьованим у юридичній літературі питанням. М. Б. Гарієвська виходить з функцій суду під час здійснення цивільних справ, розрізняючи: функцію забезпечення суб'єктивних прав та свобод; організаційну функцію, що полягає в організації судом найбільш оптимальних умов здійснення правосуддя або забезпечення судом належного провадження. Вчена доходить висновку, що призначенням дискреційних повноважень суду є забезпечення судом якісного та ефективного розгляду справи з метою ефективного захисту суб'єктивних прав і свобод. Водночас визначається така категорія, як мета реалізації дискреційних повноважень: захист суб'єктивних прав і свобод, законних інтересів суб'єктів цивільного обігу (фізичних та юридичних осіб, держави). На цій підставі мета реалізації дискреційних повноважень суду ототожнюється з метою цивільного судочинства загалом [24, с. 39–40, 90].

Чинне законодавство розглядає судову діяльність щодо здійснення правосуддя передусім як засіб захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів суб'єктів національної правової системи (ч. 1 ст. 2 КАС України), а також як засіб забезпечення зазначеним суб'єктам реалізації права на справедливий суд і поваги до інших їхніх прав (ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). О. М. Пасенюк, характеризуючи значення діяльності адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів, вказує про наявність у адміністративних судів виключної можливості коригувати державну практику управління, а також як практичну конкретизацію приписів Конституції України. Здійснення адміністративного судочинства виступає, крім того, важливим показником соціальних відносин і довіри в державі, рівня її демократичності, правосвідомості всіх суб'єктів політичного життя [4, с. 25–27]. Отже, діяльність адміністративних судів, зокрема й з погляду її показників, як-от ефективність, має розглядатися з позиції досягнень завдань адміністративного судочинства: ефективний захист суб'єктивних прав і свобод. Тому протиставлення захисної та забезпечувальної функцій адміністративного судочинства веде до виникнення суперечностей у визначенні сенсу реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду. Цим є, наприклад, протиставлення таких цінностей, як надання найбільш повних можливостей реалізації процесуальних прав учасників судового процесу, з одного боку, й міркування процесуальної економії та вимоги повноти з'ясування обставин справи – з іншого [24, с. 39]. Отже, призначення дискреційних повноважень адміністративного суду потрібно визначати в комплексному вимірі. Так, реалізація кожного конкретного повноваження спрямована на досягнення певного процесуального результату. Водночас такий результат має відповідати загальній меті адміністративного судочинства: захист суб'єктивних прав та свобод.

Призначення дискреційних повноважень адміністративного суду має не тільки теоретичне, але й важливе практичне значення. Адже такі повноваження мають реалізовуватись у чіткій відповідності з метою, з якою вони надані адміністративному суду. Така відповідність має тим більше значення в разі саме

адміністративного судочинства, оскільки вони, по-перше, носять дискреційний характер, а по-друге, від їхньої належної реалізації належить забезпечення прав і свобод під час вирішення особливих конфліктів, що виникають у сфері здійснення публічного адміністрування та безпосередньо стосуються прав і свобод приватних осіб. У цьому контексті варто підтримати дослідників проблематики корупційних ризиків під час реалізації дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади. Так, А. С. Петрова досліджує проблематику дискреційних повноважень судді в кримінальному судочинстві як один із видів корупційних ризиків національної судової системи. За результатами опрацювання робиться висновок про потребу в забезпеченні відповідності рішення, що ухвалюється судом, таким критеріям, як законність, обґрунтованість, мотивованість. Крім того, вказується про потребу в забезпеченні відповідності судового акта таким вимогам, як: положення, викладені в роз'яснювальних актах; відповідність фактичним обставинам справи; мета й цілі судочинства; інтереси особи, держави та суспільства; вимоги справедливості; вимоги обґрунтованості, всебічності, повноти й об'єктивності дослідження обставин справи, а також актуальним тенденціям застосування судової практики [80, с. 162].

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України суб'єкти публічної влади мають діяти виключно в межах, визначених національним законодавством. Тому окремі позиції дослідниці можуть бути уточнені. Так, викликає сумнів положення, що реалізація дискреційного повноваження має відповідати, зокрема, роз'яснювальним актам. Адже роз'яснювальний акт не є актом національного законодавства, він тільки сприяє визначенню змісту нормативних положень, яких і повинен дотримуватися суб'єкт публічної влади.

Згідно із ч. 6 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» положення щодо застосування норм права, що містяться у висновках Верховного Суду, підлягають врахуванню. Відповідно до ч. 5 ст. 353 КАС України висновки та мотиви, що стали підставою для скасування судового акта та направлення справи для продовження розгляду або на новий розгляд, є обов'язковими для врахування відповідним судом. Як зазначається в юридичній літературі,

призначенням такого механізму є недопущення повторних судових помилок [72]. Крім того, згідно із ч. 1 ст. 6 Закону «Про судоустрій і статус суддів», єдиними джерелами судового правозастосування національне законодавство визнає Конституцію та закони України, засади верховенства права. В іншому разі суд не може вважатися незалежним. Тому вважаємо за потрібне приєднатись до позиції Н. М. Пархоменко про наявність у суду права відступити від правової позиції Верховного Суду, мотивувавши це у своєму рішенні [78, с. 27].

Іншим положенням А. С. Петрової, що викликає зауваження, є відповідність реалізації дискреційних повноважень суду актуальним тенденціям застосування судової практики [80, с. 162]. Вважаємо, що, як і у вищезазначеному разі, суд має враховувати відповідні тенденції та мотивувати відступ від них.

З філософського погляду ознаками певного явища є його певні властивості, за яким його можна відрізнити від інших подібних явищ. За ознаками може визначатись також подібність явища до інших схожих явищ. Виділяються характерні та нехарактерні ознаки. Виокремлення характерних ознак явища дає змогу здійснити його характеристику, класифікувати його [46, с. 445].

В. Г. Перепелюк зауважує про такі риси дискреційних повноважень. По-перше, може передбачати вибір між дією та бездіяльністю, вибір серед визначених у законодавстві варіантів дії або рішення, відсутність потреби в додатковому погодженні вибору з іншими суб'єктами. По-друге, формами закріплення дискреційного повноваження можуть бути оціночне поняття, порівняно визначена правова норма, правова норма із невизначеною гіпотезою. Можуть закріплюватись у таких виразах, як: «на свій розсуд», «визначає», «встановлює», «веде діяльність», «забезпечує», «дбає», «з власної ініціативи», «має право», «може». Утім наявність дискреційного повноваження в кожному конкретному випадку встановлюється із урахуванням не тільки буквального значення конкретної норми, а й співвідношення цієї норми з іншими положеннями законодавства. По-третє, відповідними умовами реалізації дискреційного повноваження виступають: повага до прав і свобод людини, додержання приписів Конституції України, додержання визначальних принципів

реалізації відповідного повноваження, врахування змісту конкретного публічного інтересу, дотримання меж власної компетенції, врахування положень роз'яснювальних актів, закріплених у законодавстві фахових правил, врахування адміністративної та судової практики, а також виконання процедурних вимог реалізації відповідного повноваження [23].

М. Б. Гарієвська наводить такі ознаки дискреційних повноважень суду під час розгляду цивільних справ: їхня реалізація передбачена нормами цивільного процесуального законодавства; застосування судового розсуду як засіб реалізації; мотивування можливості здійснення вибору конкретного варіанта поведінки суду; мають зовнішнє вираження у визначеній законодавством цивільній процесуальній формі [24, с. 48–49]. Схожі ознаки отримали застосування й у судовій практиці [98; 101].

У роз'ясненні Міністерства юстиції України щодо корупційних ризиків у діяльності державних службовців наводяться такі ознаки дискреційних повноважень державного службовця: на власний розсуд оцінювати юридичні факти (фактичний склад), у зв'язку із цим може відбуватись виникнення, зміна, припинення правовідносин; можливість обирати одну з декількох передбачених форм реагування на цей юридичний факт; обирати міру, вид, розмір, спосіб публічно-правового впливу щодо особи; обирати форму реалізації власних повноважень; визначати порядок, зокрема строк і послідовність здійснення дій, що мають юридичне значення; визначати спосіб виконання акта суб'єкта владних повноважень, процедуру та строки виконання, передавати його виконання іншим суб'єктам [55].

Ознаки дискреційних повноважень суду, визначені М. Б. Гарієвською, безумовно, варто віднести до їхніх характерних ознак. Утім перелік характерних ознак дискреційних повноважень суду може бути доповнений. Так, відповідно до ч. 1 ст. 149 КАС України в разі неналежної поведінки учасника судового процесу (невиконання процесуальних обов'язків, зловживання процесуальними правами, неповідомлення суду про можливість подання доказів або їхнє неподання без поважних причин з боку суб'єкта владних повноважень, використання

портативного звукозаписуючого пристрою, фото- та відеофіксації процедури врегулювання спору за участю судді) суд може постановити ухвалу про стягнення з винної особи або її представника штрафу в розмірі від 0,3 до 3 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Розсуд суду застосовується в процесі вирішення питань щодо застосування цього штрафу та визначення його розміру. Отже, у зазначеному повноваженні адміністративний суд може самостійно визначати: вид впливу щодо учасника судового процесу (чи застосовувати у відповідних випадках видалення із зали судового засідання разом із штрафом, або ж тільки штраф), міру впливу (визначати розмір штрафу), особу, на яку накладається штраф (сторона / третя особа або її представник).

Відповідно до ч. 8 ст. 139 КАС України суд має право покласти на сторону судові витрати повністю або частково в разі, зокрема, зловживання нею процесуальними правами. У цьому випадку на розсуд суду віднесено питання: чи покладати на сторону судові витрати, розмір покладення судових витрат (повністю чи частково, якщо частково, то в якому конкретно розмірі). Схожий характер мають й інші повноваження суду: тимчасове вилучення доказів для дослідження судом (ч. 1 ст. 147 КАС України); вжиття заходів забезпечення позову (ч. 1 ст. 150, чч. 1, 2 ст. 151 КАС України); організаційні повноваження суду, що реалізуються в межах підготовчого провадження (остаточне визначення характеру правовідносин, щодо яких виник спір, а також предмета спору; визначення кола обставин справи, які потрібно встановити; визначення порядку розгляду справи тощо) (ч. 2 ст. 173 КАС України); зміна порядку з'ясування обставин справи та дослідження доказів у судовому засіданні (ч. 2 ст. 210 КАС України) тощо. Така свобода розсуду адміністративного суду відповідає його організаційній функції (організація найбільш ефективного судового процесу з метою забезпечення ефективного захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів) [24, с. 40], а також узгоджується із природою компетенції суду як органу влади в судовому процесі. Тому можливість самостійно визначати міру, вид, розмір, спосіб впливу щодо учасника судового процесу потрібно віднести до ознак дискреційних повноважень адміністративного суду.

Можливість вибору між дією та бездіяльністю як одна з рис дискреційних повноважень означає змогу суб'єкта публічної влади обрати такий варіант поведінки, як бездіяльність. Правомірність бездіяльності суб'єкта публічної влади входить до предмета перевірки адміністративним судом під час розгляду справ про оскарження актів суб'єктів публічної влади [23]. У цьому зв'язку привертає увагу певна специфіка судової влади (і зокрема, адміністративної юрисдикції) порівняно із виконавчою, що безпосередньо впливає на визначення обсягу дискреційних повноважень адміністративного суду.

За функціонального підходу сутність судової влади визначається відповідно до виконуваних нею функцій, серед яких на першому місці стоїть вирішення соціальних конфліктів [19, с. 816]. За таких умов суд, що має справу із активними суперечливими позиціями сторін, повинен ухвалювати рішення за кожним зверненням, що виникають у процесі розгляду справи. Зокрема, як слушно вважає Ю. Ю. Рябченко, саме термін «компетенція», який характеризує правовий статус суду, означає його управлінську функцію [117, с. 108]. Отже, відсутність будь-якого реагування суду на процесуальну ситуацію (тобто бездіяльність) означало б нездійснення судом своїх управлінських функцій у судовому процесі. Особливе соціальне значення адміністративного судочинства підсилює відповідальність судді адміністративного суду. Тому, на відміну від органів виконавчої влади, дискреційні повноваження адміністративного суду не повинні містити в собі бездіяльність, а мають охоплювати тільки вибір між конкретним варіантом дій суду.

Належне мотивування є важливою умовою застосування дискреційного повноваження адміністративного суду, оскільки в іншому разі може мати місце свавілля та порушення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів.

Відповідно до ч. 3 ст. 242 КАС України судові рішення визнаються обґрунтованими за умов, якщо воно ухвалене: на підставі належно з'ясованих обставин справи; зазначені обставини мають бути підтверджені доказами; повинна бути надана оцінка всім аргументам, які наводились учасниками справи. Мотивувальна частина рішення адміністративного суду за сутністю справи має

містити: встановлені судом обставини та визначені судом спірні правовідносини; застосовані судом норми права; мотиви, з яких суд дійшов висновку про відповідність оскаржуваного акта суб'єкта публічної влади критеріям ч. 2 ст. 2 КАС України (у відповідній категорії справ) (ч. 4 ст. 246 КАС України). Ухвала адміністративного суду також повинна містити мотивувальну частину, де зазначаються мотиви саме такого вирішення процесуального питання, а також застосовані судом норми закону (п. 3 ч. 1 ст. 248 КАС України). Оскільки застосування дискреційних повноважень відбувається в межах ухвалення адміністративним судом рішень за сутністю справи або процесуальних питань, окреслені вимоги КАС України застосовуються й у цьому разі. Водночас потрібно звернути увагу на окрему специфіку, зумовлену саме дискреційним характером зазначених повноважень.

Складність правозастосовного процесу під час застосування дискреційних повноважень обумовлюється значною кількістю чинників, які впливають на ухвалення рішення: не тільки виключно норми закону за їхнім буквальним тлумаченням і норми формальної логіки, але й правосвідомість, вимоги збалансованості та інші елементи механізму застосування судового розсуду [120, с. 171–172]. У рішеннях ЄСПЛ підкреслюється значення належного мотивування судового рішення як гарантії не тільки реалізації права на оскарження судового рішення [158]. З іншого боку, суд не повинен давати детальну відповідь на кожен конкретний аргумент учасників справи [156]. Саме вказаним обумовлюється проблематика балансу меж мотивування судового рішення під час застосування дискреційних повноважень.

М. Б. Гарієвська, опрацьовуючи проблематику мотивування рішення суду в цивільних справах, зазначає про обов'язок суду мотивувати своє рішення як гарантію можливості подальшого оскарження такого рішення, а також як засіб об'єктивації судового рішення. Водночас вказується, що не в усіх випадках технічно можливим є повне наведення мотивів суду. Наприклад, у процесі здійснення огляду доказів за їхнім місцезнаходженням (ст. 140 Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 № 1618-IV (за станом на

19.10.2016) [147] можуть бути залучені свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, а також може здійснюватися фотографування та звукозапис. Відповідний вибір здійснюється судом залежно від конкретних обставин справи. Водночас вчена не наводить критеріїв міри обґрунтування застосування судом дискреційних повноважень [24, с. 48]. Не висвітлюється відповідне питання й у галузевих наукових дослідженнях. Так, О. І. Сеньків, вивчаючи проблематику застосування адміністративним судом розсуду, вказує лише про форми реалізації судового розсуду, як-от постанова суду та ухвала суду [120, с. 181]. Г. В. Панова, опрацьовуючи проблематику втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації, наводить критерії втручання адміністративного суду в здійснення розсуду суб'єкта публічної влади: дослідницька активність, оцінка фактів, оцінка спірних правовідносин, а також положень нормативних актів та інших обставин, відповідних для ухвалення рішення. Але не здійснює наукового узагальнення щодо правил викладення мотивів адміністративного суду в судовому рішенні [77, с. 206].

Зміст мотивувальної частини рішення адміністративного суду безпосередньо залежить від чинників, на які має зважати суддя під час ухвалення конкретного рішення. Адміністративний суд як орган влади має використовувати дискреційні повноваження із дотриманням відповідних вимог (чинників). Зокрема, Е. Зеллер, Р. Куйбіда та Р. Мельник наводять наукові позиції щодо таких вимог: використання повноважень відповідно до визначеної законом мети та встановлених законом обмежень використання розсуду; врахування змісту основних прав і свобод людини та загальних принципів управління, насамперед як-от потреба й пропорційність; дотримання процедурних правил здійснення акта; ефективність та економічна доцільність; належна оцінка обставин справи; відповідність засобів цілям (неприпустимість заподіяння більшої шкоди, ніж корисний ефект, що очікується від реалізації повноваження) [187, с. 13–14]. Тому зазначені вимоги мають застосовуватись і в практиці адміністративних судів. Водночас вимоги до реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду значною мірою залежать від конкретного виду судового рішення.

Згідно із чч. 1–4 ст. 241 КАС України виділяються такі види судових рішень адміністративного суду, як ухвали, рішення та постанови. Рішення ухвалюється за сутністю справи щодо наслідків її судового розгляду. Ухвала постановляється щодо процедурних питань руху справи в суді. Постанова є формою судового рішення після перегляду справи в апеляційному чи касаційному порядку.

Ухвалюючи рішення у справі про оскарження акта суб'єкта публічної влади, адміністративний суд має навести в мотивувальній частині не тільки конкретні обставини справи та встановлені відповідно до них правовідносини (ч. 4 ст. 246 КАС України), але й свою оцінку оскаржуваного акта за критеріями, визначеними в ч. 2 ст. 2 КАС України: чи повноваження застосовано із тією метою, з якою воно надано; чи виявив суб'єкт публічної влади належну розсудливість і добросовісність тощо. Постановляючи ухвалу, адміністративний суд повинен зазначити в мотивувальній частині мотиви, з яких суд дійшов відповідних висновків, і норми законодавства, якими він керувався (п. 3 ч. 1 ст. 248 КАС України).

Г. В. Панова за результатами опрацювання проблематики втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної влади визначає такі критерії вибору адміністративним судом варіанта судового рішення серед можливих альтернатив: факти (обставини справи), норми права. Водночас дослідниця вказує про перспективність узагальнення відповідних критеріїв за окремими категоріями адміністративних справ та єдиних критеріїв оцінки спірних правовідносин і вирішення питання про наявність підстав для втручання в рішення суб'єкта владних повноважень [77, с. 203, 205–206].

О. І. Сеньків за результатами опрацювання проблематики судового розсуду в адміністративному судочинстві визначає систему механізму здійснення судового розсуду, до якої відносить: підстави, умови реалізації (правосвідомість, критерії, межі, принципи), процедуру реалізації, форми реалізації. Критеріями реалізації судового розсуду визначаються явища, врахування яких є умовою легітимності застосування судового розсуду: фактичні обставини справи, позиції фахівців у галузі права. Дослідник виділяє також принципи реалізації судового

розсуду, як-от справедливість і законність [120, с. 121–129, 139, 140, 171, 177]. Позиція вченого викликає певні зауваження. По-перше, потребує розширення перелік принципів реалізації судового розсуду за рахунок внесення до нього таких принципів: верховенство права, розумність, обґрунтованість тощо [119, с. 218–219]. По-друге, з огляду на значення терміна «критерій» як підстави для оцінки чогось [21, с. 588] визначення обставин справи та норм права критеріями застосування судового розсуду вбачається сумнівним. Натомість варто застосовувати термін «чинники».

О. М. Семеній за результатами дослідження проблематики змісту та меж перевірки в порядку адміністративного судочинства адміністративного розсуду суб'єктів публічної влади виділяє ознаки такого розсуду як об'єкта перевірки в порядку адміністративного судочинства: правова можливість вчиняти акти як у активній, так і в пасивній формі (дія чи бездіяльність); визначене законом коло суб'єктів реалізації; законодавче визначення меж компетенції; інтелектуальний і творчий характер; свобода вибору та гнучкість прийняття актів; одночасне застосування правових і позаправових чинників розсуду; принципами реалізації є верховенство права, справедливість, розумність, доцільність, пропорційність, обґрунтованість тощо; здійснення розсуду в розумні строки; відповідність розсуду його меті, що визначена законом; однакове ставлення суб'єкта публічної влади до всіх заінтересованих осіб. Водночас вчена виділяє іманентні переваги розсуду суб'єкта публічної влади в широкому сенсі: є найкращим втіленням правової держави; можливість обрання серед альтернативних варіантів поведінки; глибоке з'ясування обставин справи; ефективність розсуду як способу вирішення спору; ретельне врахування обставин справи під час винесення рішення; можливість врахування публічного інтересу. Вказується про потребу в розширенні переліку критеріїв оцінювання діяльності суб'єктів публічної влади [119, с. 218–219, 226–227]. Позиція вченої є послідовною та обґрунтованою.

Отже, ухвалюючи судові рішення у справах про оскарження актів суб'єктів публічної влади, адміністративний суд має застосовувати ті самі критерії, що висуваються, власне, до рішень цих суб'єктів (ч. 2 ст. 2 КАС України).

Ухвалюючи судові рішення в інших категоріях справ, передбачених ст. 19 КАС України (спори адміністратора щодо випуску облігацій, який діє в інтересах їх власників відповідно до Закону України від 23.02.2006 № 3480-IV «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» [109], із суб'єктом публічної влади щодо оскарження його актів; спори щодо прийняття на публічну службу та просування по службі; спорах між суб'єктами публічної влади щодо реалізації їхньої компетенції тощо), адміністративний суд повинен застосовувати критерії правомірності застосування дискреційних повноважень відповідних суб'єктів публічної влади. Такі критерії мають визначатися з урахування положень, визначених О. М. Семеній, щодо сутності та призначення розсуду суб'єктів публічної влади як об'єкта перевірки в порядку адміністративного судочинства, а також щодо ознак такого розсуду.

Отже, мотивувальна частина судового рішення адміністративного суду повинна містити критерії застосування дискреційних повноважень адміністративного суду. Наприклад, у справах про оскарження актів суб'єктів публічної влади адміністративний суд має показати застосування критеріїв, визначених у ч. 2 ст. 2 КАС України: законність рішення суб'єкта публічної влади (п. 1 зазначеної статті); цільовий характер використання повноважень (п. 2 зазначеної статті); обґрунтованість тощо. Ухвалюючи судові рішення в інших категоріях адміністративних справ, передбачених ст. 19 КАС України, адміністративний суд повинен навести в мотивувальній частині результати оцінки рішення суб'єкта публічної влади за такими критеріями, як: чи передбачено законом можливість суб'єкта публічної влади обирати форму вчинення акта (рішення, дія, бездіяльність); чи є суб'єкт публічної влади суб'єктом реалізації відповідних повноважень за законом; чи визначено законом межі його компетенції; чи має його розсуд індивідуальний (творчий) характер; чи надано йому законом можливості щодо гнучкості під час вчинення акта, що є предметом судової перевірки; чи надано йому законом можливість застосування не тільки правових, але й позаправових чинників розсуду; чи відповідає акт суб'єкта публічної влади вимогам неупередженості. Виділення таких критеріїв ґрунтується

на ознаках розсуду суб'єкта публічної влади як предмета перевірки в порядку адміністративного судочинства.

Г. В. Панова, досліджуючи проблематику втручання адміністративного суду в розсуд суб'єктів публічної влади, виділяє два види процесуального судового розсуду: організаційний і правозахисний. Перший застосовується під час вирішення організаційних питань перебігу розгляду справи (процесуальні питання). Другий – у процесі вирішення справи за сутністю для оцінки розсуду суб'єкта владних повноважень у разі вчинення ним оскаржуваного акта [77, с. 202–203]. Такий поділ варто підтримати. Адже вирішення процесуальних питань не залежить від конкретної категорії адміністративної справи, оскільки процесуальним законом чітко передбачається коло обставин, які мають враховувати судом (наприклад, у процесі вирішення питання щодо поновлення чи продовження процесуальних строків суд виходить з: наявності відповідної заяви учасника справи, наявності поважних причин пропуску строку (ч. 1 ст. 121 КАС України). Тому, на відміну від ухвалення судового рішення, під час постановлення ухвали адміністративного суду не є доцільним застосовувати критерії правомірності реалізації дискреційних повноважень акта суб'єкта публічної влади.

М. Б. Гарієвська за результатами дослідження проблематики реалізації дискреційних повноважень суду в цивільному судочинстві виділяє умови реалізації дискреційних повноважень суду як специфічні вимоги, що мають враховуватися судом під час реалізації своїх дискреційних повноважень. Такими умовами визначаються фактичні обставини справи в конкретному випадку. Сутність і призначення дискреційних повноважень суду – максимально повне забезпечення досягнення завдань цивільного судочинства. Реалізація дискреційних повноважень суду є показником рівня незалежності й ефективності судової влади, дає змогу максимально врахувати всі обставини справи, сприяє формуванню сталої судової практики. Окремо виділяється засада доцільності реалізації дискреційних повноважень суду у вирішенні процесуальних питань. Така засада полягає в оптимальності вирішення процесуального питання.

Водночас поряд із оптимальністю мають задовольнятися такі вимоги, як: цільовий характер конкретного дискреційного повноваження; правовий статус учасників справи, стосовно яких вирішується процесуальне питання; інтерес учасника [24, с. 129, 132–133].

Серед форм гарантування законності дотримання прав, свобод, законних інтересів у сфері діяльності органів, наділених владними повноваженнями, їхніх відносин із громадянами адміністративне судочинство визначається як найбільш дієве й ефективне. Серед особливостей судової адміністративної юрисдикції, на відміну від інших форм правосуддя, вчені виділяють: «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 потрібно для повного захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; ініціатива суду щодо з'ясування фактичних обставин справи; заборона відмови в здійсненні правосуддя з мотивів відсутності чи неналежної якості законодавства, що регулює спірні правовідносини» [20, с. 20]. Розподіл процесуальних повноважень між позивачем і відповідачем у змагальному судовому адміністративному процесі полягає в покладанні на відповідача обов'язку доказування (ч. 2 ст. 77 КАС України). Вихід адміністративного суду за межі позовних вимог можливий у разі потреби «забезпечення ефективного захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів» (ч. 2 ст. 9 КАС України). Як про додаткову гарантію повного, усебічного розгляду справи адміністративної юрисдикції, її вирішення, відповідно до закону, можна зазначити про право адміністративного суду (судді) з власної ініціативи вживати заходів, відповідних для з'ясування обставин справи, зокрема щодо витребування доказів (ч. 4 ст. 9 КАС України). Проведена 2017 року уніфікація процедур судового розгляду справ судів різних юрисдикцій: адміністративної, цивільної, господарської (згідно із Законом України від 03.10.2017 № 2147-VIII, яким внесені зміни до КАС України), не виключила особливості процедур розгляду справ адміністративної юрисдикції, що визначені

публічно-правовим характером спорів, які розглядаються адміністративними судами. Зокрема, вказане виявилось у відсутності в КАС України (глава 1 розділ 1) норм про засади пропорційності розгляду справи, які передбачені ст. 11 ЦПК України й передбачають у процесі визначення порядку розгляду справ цивільної юрисдикції враховувати обставини, притаманні цій формі правосуддя, а саме: завдання цивільного судочинства, забезпечення балансу приватних і публічних інтересів, значення справи для сторін, розмір судових витрат на вчинення процесуальних дій тощо.

Серед особливостей процедур судового розгляду справ адміністративними судами можна вказати також про потребу під час постановлення ухвали наведення мотивів як підстави, приводу, причини певної дії або вчинку [21, с. 692], що передбачено п. 3 ч. 1 ст. 248 КАС України.

Завдання адміністративного судочинства, які зумовлені пріоритетністю прав людини в публічно-правових відносинах, розкривають активний характер визначення та реалізації судом процесуальної компетенції, що виявляється, зокрема, й у встановлених особливостях судового розгляду. Вказане визначає доцільність врахування наукового підходу, запропонованого М. Б. Гарієвською, який стосується критеріїв реалізації судом першої інстанції в цивільних справах дискреційних повноважень, у процесі визначення чинників реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду під час вирішення процесуальних питань.

Однією із властивостей дискреційних повноважень є їхній обсяг.

Визначення обсягу дискреційних повноважень адміністративного суду, закріплених у законодавстві про адміністративне судочинство, є доволі актуальним питанням, оскільки значна частина повноважень адміністративного суду, закріплена в КАС України, визначена із використанням або щодо визначеної гіпотези, або визначеної диспозиції, або із поєднанням таких і гіпотези, і диспозиції. Так, порівняно визначеною є гіпотеза норми ч. 1 ст. 5 КАС України щодо визначення права кожної особи на звернення до адміністративного суду, якщо така особа вважає, що її права, свободи, законні інтереси порушені актом

суб'єкта публічної влади. Зокрема, під суб'єктом публічної влади потрібно розуміти суб'єкта владних повноважень (п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України). Сутності поняття суб'єкта владних повноважень як критерію визначення справи адміністративної юрисдикції приділено значну увагу науковців, сьогодні воно продовжує залишатись дискусійним. Зокрема, залишаються нез'ясованими такі його аспекти, як сутність суб'єкта владних повноважень та особливості набуття такого статусу суб'єктами публічного адміністрування [79, с. 226]. Неоднозначною з цього приводу є й судова практика. Так, предметом розгляду Касаційного адміністративного суду Верховного Суду стало питання, в якому разі суб'єкт владних повноважень може набувати статусу юридичної особи та бути позивачем в адміністративному суді [89].

Порівняно визначеною є диспозиція норми, що визначає коло способів захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів: не тільки способи захисту, зазначені в ч. 1 ст. 5 КАС України, а й інші способи, які не суперечать законодавству та забезпечують ефективний захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів (ч. 2 ст. 5 КАС України).

Нормою, що містить одночасно й порівняно визначену гіпотезу, і порівняно визначену диспозицію, є положення щодо меж перевірки адміністративним судом актів суб'єктів владних повноважень у справах про оскарження таких актів. Зокрема, потрібно перевірити чи відбулися ці акти: на підставі, у межах повноважень і в спосіб, визначених національним законодавством (п. 1 ч. 2 ст. 2 КАС України).

Аналіз словосполучень, що використовуються законодавцем для визначення повноважень суду, дає підстави стверджувати про значну кількість повноважень із дискреційною складовою. Так, вираз «суд може» зустрічається в тексті КАС України 77 разів, і щоразу йдеться про певне повноваження адміністративного суду: вийти за межі позовних вимог (ч. 2 ст. 9 КАС України); видалити із зали судового засідання осіб, які перешкоджають веденню судового засідання (ч. 4 ст. 10 КАС України); визнати зловживанням процесуальними правами певні дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства (ч. 2 ст. 45 КАС України)

тощо. Використовуються також словосполучення «суд має право», «за ініціативою суду», «з ініціативи суду», «на розсуд суду», «з дозволу суду» тощо.

М. Б. Гарієвська, не надаючи визначення обсягу дискреційних повноважень суду першої інстанції в цивільних справах, фактично виходить з розуміння їх як сукупності повноважень суду в межах його компетенції щодо розгляду цивільної справи. Вказується про такі види свободи суду, що реалізується в межах дискреційних повноважень: 1) активна чи пасивна поведінка; 2) вибір варіантів активної поведінки. Такого висновку вчена доходить за результатами дослідження актуальної судової практики. Теоретичним підґрунтям висновку стали опрацьовані вченою концепції: свободи (щодо поведінки приватної особи), правового статусу людини, співвідношення зазначених категорій із відповідними категоріями щодо суб'єкта владних повноважень [24, с. 43–46, 159–172].

Активний характер адміністративного суду щодо захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів як відмітна риса адміністративного судочинства, дістав свого закріплення в положеннях частини 4 статті 9 КАС України щодо обов'язку адміністративного суду вживати всіх визначених законодавством заходів, потрібних для з'ясування обставин справи. У доктрині адміністративного права визначено такі види свободи суб'єкта владних повноважень, що реалізуються в межах дискреційних повноважень. Зокрема, суб'єкт публічної влади має можливість обирати: чи вчиняти акт; обирати варіант поведінки; обирати спосіб реалізації поведінки [187, с. 6].

Системний аналіз положень ч. 1 ст. 150; чч. 1, 2 ст. 151 КАС України свідчить, що стосовно застосування заходів забезпечення адміністративного позову адміністративний суд має повноваження на власний розсуд вирішувати питання: чи вживати зазначені заходи (ч. 1 ст. 150 КАС України); в якій частині забезпечувати позов – повністю чи частково, оскільки заходи мають бути сумірними із заявленими позовними вимогами (ч. 2 ст. 151 КАС України); яким способом забезпечувати позов (ч. 1 ст. 151 КАС України). Без можливості обрання способу реалізації повноважень складно уявити виконання судом його організаційної функції, що полягає в організації розгляду справи з метою

ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів, керівництві судовим процесом [59, с. 214–215]. З огляду на викладене наведена М. Б. Гарієвською типологія свободи суду в реалізації дискреційних повноважень може бути доповнена так: адміністративний суд може обирати спосіб реалізації обраного варіанта поведінки. Наприклад, обрано часткове забезпечення позову як варіант поведінки та зупинення дії індивідуального акта (п. 1 ч. 1 ст. 151 КАС України) як спосіб часткового забезпечення позову.

Актуальність проблеми вдосконалення процесуальних гарантій дотримання прав особи, яка звернулась до адміністративного суду із адміністративним позовом, визначає потребу в проведенні поглиблених наукових досліджень, присвячених дискреційним повноваженням адміністративного суду (судді). Водночас виділена проблема є комплексною, що передбачає врахування не тільки її правового, а й морально-етичного, соціального аспектів визначення обсягу, меж дискреційних повноважень, підстав їхнього застосування. Вказане обумовило виділення в наукових роботах проблеми встановлення суб'єкта ініціювання застосування дискреційних повноважень – виключно суду чи заінтересованого учасника судового провадження, або доречне встановлення полісуб'єктності реалізації права ініціювання.

На думку М. Б. Гарієвської, у справах цивільної юрисдикції розподіл права ініціювати застосування дискреційних повноважень здійснюється між судом і конкретними учасниками справи. Так, у судах першої інстанції «дискреційні повноваження, які кореспондуються 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» [24, с. 41]. У підході М. Б. Гарієвської привертає увагу врахування зв'язку між процесуальними повноваженнями суду й учасників справи, реалізація яких має забезпечуватися судом. Водночас особливості адміністративного судочинства, які відрізняють його від інших процесуальних форм реалізації судової юрисдикції, визначають подальший науковий пошук.

О. І. Сеньків характеризував судовий розсуд у адміністративному судочинстві в значенні передбаченої законом можливості суду робити вибір серед декількох альтернативних варіантів рішення найбільш оптимального варіанта [120, с. 175]. Такий підхід не суперечить запропонованому Е. Зеллер, Р. Куйбідою, Р. Мельником погляду щодо сутності дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади, під якими розуміється не тільки обрання вказаним суб'єктом варіанта, який є найбільш оптимальним за існуючих умов, а можливість вибору між дією та бездіяльністю [187, р. 6].

На думку В. Г. Перепелюка, який досліджував сутність судової справи в адміністративному судочинстві, спір про право проходить етапи судового процесу, розгляду спору про право судом [4, с. 74–75]. Така наукова теза відповідає ч. 4 ст. 9 КАС України, якою передбачено, що «суд вживає усіх заходів, визначених законом, для з'ясування обставин справи, в тому числі за власною ініціативою». Враховуючи вищезазначене, варто підкреслити негативні наслідки для можливості учасниками справи реалізувати свої процесуальні права в разі бездіяльності суду. Вказане означає недоцільність врахування тих положень наукового підходу Е. Зеллер, Р. Куйбіди, Р. Мельника, які стосуються праворозуміння дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади як можливості обрання варіанта рішення між здійсненням дій і бездіяльністю.

Окрема увага має бути надана науковому погляду М. М. Гімона, який вказував про базовий характер категорії справедливості щодо права на справедливий суд. Такий підхід суголосний із нормою ч. 1 ст. 2 КАС України, якою передбачено визначення справедливості як основний критерій виконання завдань адміністративного судочинства, поряд із іншими критеріями неупередженості та своєчасності. Розкриття змісту принципу справедливості в адміністративному судочинстві М. М. Гімон здійснює на основі загальноправового змісту зазначеного принципу, що дає змогу презентувати підхід, за яким у адміністративному судочинстві потрібно реалізувати комплексний зміст цього загальноправового принципу. За таким підходом принцип справедливості щодо права на справедливий суд набуває родового

значення та визнається наявність трьох рівнів праворозуміння норм про справедливість: у межах суспільних наук – із міжгалузевим змістом; у межах здійснення правосуддя – також із міжгалузевим змістом, коли критеріями справедливості виступають насамперед положення ЄКПЛ; на галузевому рівні врахування особливостей адміністративного судочинства. Серед складових права на справедливий суд у адміністративному судочинстві виділено: «розумні строки розгляду справи; доступність адміністративного судочинства; рівність учасників справи у процесуальних правах; забезпечення змагальності судового процесу; забезпечення апеляційного оскарження» [25, с. 63–69, 70–71, 192, 193].

Отже, доцільно вказувати про виділення змістовних і формальних критеріїв права на справедливий суд у адміністративному судочинстві як основної цінності, яка реалізується в процесі застосування адміністративним судом (суддею) дискреційних повноважень. Як змістовні критерії, розглядаються положення про справедливість у трьох рівнях, які представляють: міжгалузеві суспільні науки; спільне для всіх процесуальних галузей права праворозуміння сутності справедливості; формування поглядів на справедливість на рівні адміністративного судочинства, що враховують особливості цієї судової спеціалізації. Критерії формального характеру розглядаються в значенні положень, сформульованих М. М. Гімоном, про доступність адміністративного судочинства, рівність учасників справах у процесуальних правах та ін. Водночас варто наголосити на існуванні тісного взаємозв'язку між змістовними та формальними критеріями, наявність якого визначена змістом справедливості на загальносуспільному, загальнопроцесуальному та галузевому рівнях.

Визначальним чинником формування переконання суду як передумови реалізації дискреційних повноважень під час розгляду й вирішення адміністративної справи є правосвідомість судді щодо правового змісту категорії «справедливість» і його виявленні в нормах адміністративного матеріального та процесуального права, якими врегульовано право застосовувати дискреційні повноваження. Потрібно навести думку про потребу в поєднанні вимог справедливого вирішення спору та справедливості, зокрема, під час оскарження

актів суб'єктів владних повноважень у адміністративних судах [25 с. 192]. Виділена проблема безпосередньо стосується не тільки процедур розгляду та вирішення справи адміністративної юрисдикції, а й для процедур застосування дискреційних повноважень у адміністративному судовому процесі. У цьому зв'язку варто навести рішення Конституційного Суду України від 01.06.2016 № 2-рп/2016, в якому відображено положення про основу застосування обмежень конституційних прав і свобод, щодо мінімального втручання в такі права та свободи в разі їхніх обмежень і про недопущення зміни сутності такого права або свободи [132].

Тож науковий підхід щодо розкриття сутності дискреційних повноважень адміністративного суду (судді) на основі міжнародного стандарту реалізації права на справедливий суд передбачає їхнє праворозуміння як засобу, за допомогою якого здійснюється оптимальне поєднання вимог справедливого адміністративного судового процесу та справедливого вирішення окремих категорій справ адміністративної юрисдикції.

Доступність адміністративного судочинства, рівність учасників справи в процесуальних правах, забезпечення змагальності судового процесу, забезпечення апеляційного оскарження як формальні критерії права на справедливий суд у адміністративному судочинстві розглядаються як комплексні, враховуючи зміст кожного критерію, що охоплює: чітко визначені цінності; засоби їхнього досягнення в системному значенні; формальну визначеність процесуальними нормами КАС України та матеріальними нормами Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, насамперед Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

1.3. Принципи адміністративного судочинства та їх вплив на реалізацію суддею дискреційних повноважень

М. І. Смокович та В. М. Бевзенко наводять таку класифікацію принципів

адміністративного процесу: за способом закріплення (формалізовані та неформалізовані; закріплені в Конституції України, міжнародних договорах, КАС України); за сферою поширення (загальноправові, міжгалузеві, галузеві); за цільовою спрямованістю (організаційні та функціональні). Виділяються такі формалізовані принципи: «верховенство права; рівність учасників процесу перед законом і судом; гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування обставин справи; обов'язковість судового рішення; забезпечення права на апеляційний перегляд справи; забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; розумність строків розгляду справи судом; неприпустимість зловживання процесуальними правами; відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення; мова судочинства та діловодства в адміністративних судах» [123, с. 158].

Для характеристики вияву дії принципів адміністративного судочинства під час реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду доцільне використання методологічного підходу «від загального до конкретного», що дає змогу відтворити сутність загального та конкретного аспектів правореалізації вказаних повноважень. Загальний аспект відтворює існування об'єктивного зв'язку між принципами адміністративного судочинства та юрисдикцією й процесуальною компетенцією адміністративного суду. Специфіка вияву дії принципів адміністративного судочинства на реалізацію дискреційних повноважень суду (судді) проявляється під час здійснення адміністративним судом процесуальних дій у межах кожної стадії судового адміністративного процесу (встановлення обставин справи, їхня юридична оцінка, ухвалення судом рішення), а також стосується нормативної визначеності меж та обсягу дискреційних повноважень суду (судді), формування суддівського переконання щодо застосування таких повноважень, застосування судового розсуду.

Такі висновки зумовлені значенням принципів адміністративного судочинства, принципів діяльності суду як суб'єкта гарантування справедливості

в реалізації відносин між приватними особами та суб'єктами публічної влади. Принципи адміністративного судочинства визначають природу, сутність і зміст процесуальної діяльності та покладаються в її основу [122, с. 181].

Закріплення чинним адміністративним процесуальним законодавством у КАС України таких принципів, як верховенство права, рівність усіх учасників процесу перед законом і судом, змагальність, диспозитивність, офіційне з'ясування обставин справи, обов'язковість судового рішення, забезпечення права на перегляд справи, відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення, в адміністративному судочинстві відповідає міжнародним стандартам змагального судового процесу та впроваджене в міжнародних договорах. Зважаючи на зазначене, подальший науковий аналіз проблеми впливу принципів адміністративного судочинства на реалізацію судом (суддею) дискреційних повноважень доцільно здійснювати на основі вказаних 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» [3, с. 28].

Під час застосування дискреційних повноважень суд (суддя) повинен виходити з праворозуміння найвищої соціальної цінності людини, її прав і свобод, що виявляється в обранні належного варіанта поведінки, формуванні переконання, вирішення процесуальних питань та, зрештою, в ухваленні рішення, зважаючи на встановлену процесуальну компетенцію щодо застосування судового розсуду.

Практика ЄСПЛ та інших міжнародних установ, насамперед практика Європейської комісії за демократію через право (далі – Венеціанська комісія), виокремлює такі вимоги принципу «верховенства права в адміністративному

судочинстві: законність, що охоплює прозору, підзвітну й демократичну процедуру ухвалення законів; правова (юридична) визначеність; неприпустимість довільності під час ухвалення 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 в національному законодавстві; бути доступним заінтересованій особі, зокрема мають бути зрозумілі його правові наслідки; остаточне рішення суду, що набрало законної сили, не повинно ставитись під сумнів; перегляд судових рішень має здійснюватися 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 потребою в підтриманні ефективності судочинства» [144, 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 № ETS № 005» [51] в провадженнях щодо «публічних прав» [68]. Отже, окремі вимоги принципу верховенства права в адміністративному судочинстві виходять за межі судового процесу. Наприклад, вимога законності та забезпечення належної процедури ухвалення нормативно-правового акта. Водночас, реалізуючи дискреційні повноваження, адміністративний суд має враховувати мету їхнього надання, що впливає з норм чинного адміністративного процесуального законодавства в межах КАС України.

Серед судових рішень можна виділити ті, під час ухвалення яких суди допустили розширювальне тлумачення щодо підстав застосування дискреційних повноважень. Так, апеляційний суд зупинив провадження у справі, оскільки в провадженні палати Верховного Суду перебуває справа із подібними спірними правовідносинами. Апеляційний суд керувався положеннями пункту 5 частини 2 статті 236 КАС України щодо права «зупинити провадження у справі в разі перегляду судового рішення у подібних правовідносинах (в іншій справі) у

касаційному порядку палатою, об'єднаною палатою, Великою Палатою Верховного Суду». Касаційний адміністративний суд вказав, що положеннями п. 5 ч. 2 ст. 236 КАС України охоплюється перегляд справи лише такими суб'єктами, як: палата, об'єднана палата, Велика Палата Верховного Суду. Було встановлено, що відповідна справа дійсно перебувала в провадженні Верховного Суду, але розглядалась колегією з трьох суддів і не перебувала на розгляді палати Верховного Суду. З огляду на це констатовано, що апеляційний суд безпідставно не врахував того, що справа не розглядалась палатою Верховного Суду, неправильно застосував п. 5 ч. 2 ст. 236 КАС України. Касаційний адміністративний суд також «вказав на порушення засади юридичної визначеності. У справі щодо проходження публічної служби орган, з якого звільнено особу, не може прийняти на посаду іншу особу з огляду на можливість поновлення на цій посаді звільненої особи. Звільнена особа не розуміє перспектив подальшого проходження служби та працевлаштування» [87]. У зв'язку із цим варто навести позицію М. І. Смоковича та В. М. Бевзенка «про виділення норми права та принципу законності одним з критеріїв процесуального розсуду» [123, с. 313].

Можна навести такий приклад застосування розширювального тлумачення щодо меж дискреційних повноважень.

Так, заступник прокурора Черкаської області звернувся до апеляційного адміністративного суду із апеляційною скаргою. Апеляційний адміністративний суд повернув скаргу як підписану особою, яка не має відповідних повноважень. На думку суду, «заступник прокурора мав надати докази відсутності прокурора Черкаської області на дату підписання скарги. При цьому суд керувався пунктом 1 частини 1 та частиною 3 статті 11 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII у відповідній редакції, відповідно до якої у зносинах обласної прокуратури із іншими суб'єктами права обласну прокуратуру представляє керівник обласної прокуратури, а заступник керівника здійснює відповідні повноваження тільки у разі відсутності керівника» [85].

Вимогами до форм позовної заяви та апеляційної скарги, порядку подання

зазначених документів до суду не передбачено обов'язку позивача чи скаржника подавати зазначені докази (ст. 160, 296 та інші положення КАС України). Водночас у частині 4 статті 9 КАС України закріплено обов'язок адміністративного суду вживати з власної ініціативи заходів, потрібних для встановлення обставин справи, зокрема виявляти та витребувати відповідні докази. Попри це, ухвала суду щодо повернення апеляційної скарги не містила посилань на норми ч. 4 ст. 9 КАС України.

ЄСПЛ зазначає «про необхідність існування законодавчих підстав рішень, що становлять втручання у права та основоположні свободи особи (рішення у справі «Михайлюк та Петров проти України»))» [160]. Визначення обсягу предмета доказування у справі, «вжиття заходів щодо забезпечення наявності доказів є функціональними повноваженнями суду, поряд із предметними повноваженнями, які стосуються визначення юрисдикції суду» [59, с. 216–217].

Апеляційний суд, поклавши на скаржника обов'язок щодо подання доказів, мав навести правове обґрунтування існування такого обов'язку. В іншому разі порушується така засада принципу верховенства права в адміністративному судочинстві, як правова визначеність, що передбачає наявність належного обґрунтування судового рішення. Водночас потрібно також зауважити про фактично вихід апеляційного суду за межі своїх повноважень, передбачених процесуальним законом.

Отже, «суворе дотримання положень принципу верховенства права в 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» [28, с. 203].

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

мотивами» [28, с. 203].

Неприпустимість дискримінації учасників справи, потреба в забезпеченні їм реалізації наданих законодавством можливостей щодо відстоювання своєї позиції є основними вимогами щодо застосування судом (суддею) дискреційних повноважень, які мають бути реалізовані в питаннях доступу до суду, під час реалізації процесуальних прав у судовому адміністративному процесі, встановленні обставин справи, підтвердженні їх доказами. Дотримання вказаних вимог у процесі застосування дискреційних повноважень є запорукою реалізації принципу змагальності сторін у адміністративному судочинстві.

Вчені зазначають, що «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 підкреслено тісний зв'язок принципів рівності сторін та змагальності у практиці ЄСПЛ, де зазначені принципи часто вживаються поруч» [122, с. 182].

Зміст принципів адміністративного судочинства також може впливати на визначення обсягу дискреційних повноважень адміністративного суду без прямого визначення гіпотези та диспозиції в нормах законодавства про адміністративне судочинство. Наприклад, Законом України від 21.01.1994 № 3855-XII «Про державну таємницю» (далі – Закон України «Про державну таємницю») передбачено, що суд може звернутись до голови суду для забезпечення оформлення відповідних документів для сторони через режимно-секретний орган суду, а також для подальшого подання таких документів до уповноваженої особи для надання допуску. Потреба в таких діях виникає, якщо в однієї сторони у справі є допуск до державної таємниці, а в іншій – його немає [105].

Варто зауважити про відсутність відповідних підстав для зупинення провадження у справі в ст. 236 КАС України. КАС України встановлено, що до актів, якими визначають порядок здійснення адміністративного судочинства, входять: «Конституція України; міжнародні договори, згода на обов'язковість

яких надана Верховною Радою України; КАС України» (ч. 1 ст. 2 КАС України). Тобто Закон України «Про державну таємницю» не входить до переліку таких актів.

Правовідносини, що виникають між судом, який розглядає справу, та головою суду з приводу забезпечення оформлення документів щодо отримання допуску до державної таємниці, не є процесуальними за своєю правовою природою. Водночас обов'язок адміністративного суду вирішити питання щодо зупинення провадження у справі носить суто процесуальний характер.

Хоча оформлення допуску до державної таємниці може займати значний проміжок часу, зупинення провадження у справі не є важливою умовою цього. Так, якщо потреба в оформленні допуску виявилась ще під час відкриття провадження у справі, а предмет спору вимагає його якнайшвидшого вирішення (наприклад, спір у зв'язку із проходженням державної служби), то зупинення провадження у справі може призвести до несумірних наслідків.

У судовій практиці зупинення провадження у справі відбувається безпосередньо на підставі норм, що визначають принцип рівності сторін [138; 139]. У разі якщо суддя, який розглядає справу, не має відповідного доступу до державної таємниці, він підлягає відводу «на підставі п. 4 ч. 1 ст. 36 КАС України (наявність інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості або об'єктивності судді). Такий підхід напрацьований актуальною судовою практикою» [141].

З огляду на суто процесуальний характер обов'язку адміністративного суду вирішити питання щодо зупинення провадження у справі відповідна підстава має бути закріплена в ст. 236 КАС України. Враховуючи, що вирішення зазначеного питання передбачає застосування розсуду суду, повноваження щодо зупинення провадження у справі має бути закріплене в частині 2 статті 236 КАС України.

Цілісність і системність судового адміністративного процесу, врегульованого КАС України, визначають виділення мети застосування адміністративним судом (суддею) дискреційних повноважень, встановлення підстав, меж та обсягу застосування адміністративним процесуальним

законодавством (КАС України) виключно в межах завдань адміністративного судочинства, що передбачає відповідність процесуального порядку розгляду й вирішення справи адміністративної юрисдикції таким завданням щодо захисту прав, свобод, законних інтересів (ч. 1 ст. 2 КАС України). Процесуальна компетенція адміністративного суду (судді) щодо застосування дискреції в межах завдання адміністративного судочинства формується та закріплюється в процесуальних нормах як умова реалізації учасниками справи передбачених процесуальними нормами правових можливостей активного використання повноважень зі здійснення процесуальних дій, як чинник стимулювання учасників справи брати активну участь у судовому процесі (зокрема, під час судових дебатів), що уможливлює здійснення судом оцінки обставин 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 здійснюватися 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 учасниками справи надати докази; витребувати докази, які потрібно дослідити, але які є відсутніми в матеріалах справи і це унеможливлює винесення законного та обґрунтованого рішення в адміністративній справі. Зазначені обов'язки суду слідують з принципу офіційного з'ясування усіх обставин справи» [122, с. 183].

«О. М. Семеній, опрацьовуючи проблематику правової природи та змісту процесуальної діяльності адміністративного суду під час перевірки 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 скористатися своїми

повноваженнями щодо ініціативи у витребуванні доказів лише у випадку ненадання або неможливості надання приватною особою необхідних доказів» [119, с. 132]. Підтримуючи загалом підхід до визначення мети запровадження принципу офіційного з'ясування обставин справи, однак доцільно зауважити про потребу в наданні додаткових роз'яснень положення про суто допоміжний характер виділеного принципу, який розглядається поряд із принципами змагальності та диспозитивності. Так, процесуальна компетенція адміністративного суду (судді) не стосується обов'язку вимагати в приватної особи докази, якими може бути доведено неможливість подання до суду потрібних матеріалів, що обумовлює витребування адміністративним судом (суддею) відповідних доказів незалежно від їхнього надання приватною особою.

Порівняна визначеність гіпотези норми п. 4 ч. 1 ст. 299 КАС України та широкий обсяг поняття «поважні причини» (у контексті поновлення строку на апеляційне оскарження) в сукупності призводять до випадків неоднакового розуміння судами обсягу предмета доказування під час вирішення питання про поновлення строку на апеляційне оскарження.

Так, 4 березня 2021 р. Касаційний адміністративний суд «розглянув касаційну скаргу Головного управління ДПС у м. Києві (відповідач) у справі за позовом про визнання протиправним та скасування податкового повідомлення-рішення. На обґрунтування касаційної скарги стверджувалось, зокрема, що відсутність у державного органу коштів на сплату судового збору за подання апеляційної скарги до апеляційного адміністративного суду є поважною причиною пропуску строку на апеляційне оскарження, оскільки носить об'єктивний характер. Касаційний адміністративний суд не погодився із скаржником, зазначивши про наявність в особи, що утримується за рахунок бюджетних коштів, права на самостійний розподіл коштів для забезпечення сплати судового збору. Тому Касаційним адміністративним судом залишено без змін ухвалу апеляційного суду про залишення без задоволення клопотання ГУ ДПС у м. Києві про поновлення строку на апеляційне оскарження» [86].

Органам державної влади як суб'єктам публічного адміністрування

притаманна визначена «структура управління, що залежить від спеціалізації адміністрування. Під час визначення структури управління потрібно враховувати: кількість рівнів адміністрування; додержання норм щодо керованості, забезпечення централізованого здійснення функцій; масштабність конкретного напрямку робіт; розгалуженість зв'язків, що мають міжфункціональний характер; технічне забезпечення адміністративної діяльності тощо» [70, с. 43].

Отже, вирішуючи питання поновлення процесуального строку, суд мав з'ясувати факти не тільки відсутності коштів на сплату судового збору, але й те, що здійснення Головним управлінням ДПС України перерозподілу коштів призведе до дестабілізації його роботи. Виключно за сукупності цих умов можна робити висновок про поважність причин пропуску строку. Так, принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи вимагає особливо ретельно з'ясовувати такі обставини в разі реалізації дискреційних повноважень. Інше може призвести до невідповідності рішення суду обставинам справи та, як наслідок, до втрати довіри до судової влади.

У процесі обрання способу виконання винесеного судового рішення адміністративним судом мають враховуватись вимоги до судового рішення, зокрема виконуваність як реальна можливість виконати судове рішення. Це зумовлює потребу в обранні судом належного способу виконання судового рішення. Крім того, забезпечення можливості виконання судового рішення досягається й через вирішення різних питань, пов'язаних із виконанням судового рішення: негайне виконання судового рішення (ч. 2 ст. 371 КАС України), вжиття заходів забезпечення виконання судового рішення (ч. 6 ст. 373 КАС України), зупинення виконання судового рішення (ч. 1 ст. 375 КАС України), відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення, зміна чи встановлення способу й порядку його виконання (ч. 1 ст. 378 КАС України) тощо. Вирішення адміністративним судом цих та інших ускладнень уможливорює реалізацію засад обов'язковості судового рішення як принципу адміністративного судочинства. Водночас принцип обов'язковості судового рішення зумовлює потребу в існуванні гарантій і засобів його оскарження з метою унеможливлення

зловживань з боку судової влади. Сьогодні однією з таких гарантій виступає обов'язок суду мотивувати судові рішення. Віднесення вирішення певних питань до сфери розсуду суду не означає відсутності обов'язку мотивувати такі рішення. Мотиваційна частина рішення суду має містити, зокрема, відомості щодо: мотивів, якими керувався суд у процесі винесення рішення; норм законодавства, які застосовані судом (п. 3 ч. 1 ст. 248, ч. 4 ст. 246 КАС України). Попри дискреційний характер повноважень суду в конкретному випадку, відповідні вимоги залишаються актуальними повним обсягом. В іншому разі неможливо буде встановити логіку рішення суду та визначити підстави для оскарження такого рішення, що унеможливить реалізацію права на апеляційний перегляд справи як принципу адміністративного судочинства. Крім того, це унеможливить і розгляд відповідної скарги судом апеляційної інстанції.

В юридичній літературі наголошується про широку сферу впливу «принципів обов'язковості судового рішення та забезпечення права на апеляційний перегляд справи, що виражається в належності цих принципів одночасно і до функціональних, і організаційних засад діяльності адміністративних судів. Функціональний характер пов'язується із впливом зазначених принципів на діяльність адміністративного суду із здійснення правосуддя (визначення її способів, змісту, процесуальної форми здійснення, вимог до судового рішення). Організаційний характер відображається у створенні законодавцем гарантій щодо оскарження судових рішень» [122, с. 183–184].

Вимогами принципу обов'язковості судового рішення є: «обов'язковість виконання судового рішення всіма суб'єктами права; обов'язковість висновків, викладених у постановках Верховного Суду про застосування норм права, що містяться в нормативно-правових актах, для суб'єктів правозастосування; неможливість перегляду судових рішень поза межами судочинства; преюдиційність судових рішень; обов'язковість ухвали про передачу адміністративної справи з одного суду до іншого для суду, до якого передано справу; обов'язковість рішень вищих адміністративних судів для судів першої інстанції щодо обставин, визначених КАС України; застосування засобів забезпечення обов'язковості

судових рішень, передбачених законом» [123, с. 168–169].

Потрібно погодитись із позицією Л. Г. Глущенко щодо «функцій судових витрат в адміністративному судочинстві: компенсаційна (часткове покриття видатків на здійснення судочинства); забезпечувальна (забезпечення оперативності здійснення процесуальних дій); превентивна (запобігання безпідставному зверненню до суду)» [26, с. 170].

Значна частина дискреційних повноважень адміністративного суду стосується розподілу судових витрат. Так, у цій сфері можна виділити «такі дискреційні повноваження: зменшення розміру судових витрат або звільнення від їх оплати, відстрочення та розстрочення судових витрат (ст. 133 КАС України), зменшення розміру витрат на правничу допомогу за клопотанням іншої сторони (ч. 6 ст. 134 КАС України), зобов'язати учасника справи попередньо оплатити вчинення певних процесуальних дій (ч. 1 ст. 136 КАС України), зменшити розмір витрат на оплату послуг спеціаліста, перекладача або експерта (ч. 7 ст. 137 КАС України), зобов'язати сторону, на яку покладено більший розмір судових витрат, сплатити різницю іншій стороні (ч. 4 ст. 139 КАС України). Можна виділити й інші дискреційні повноваження адміністративного суду. Реалізуючи зазначені та інші повноваження стосовно розподілу судових витрат, адміністративний суд має враховувати, зокрема, добросовісність поведінки відповідача – суб'єкта владних повноважень під час розгляду справи, оскільки забезпечення такої добросовісності є основною вимогою принципу відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення в адміністративному судочинстві. Водночас формальні критерії добросовісності суб'єкта владних повноважень пов'язуються із: 1) дотриманням ним положень Конституції України про визнання людини її прав, свобод та інтересів найвищою соціальною цінністю; 2) виконанням ним норм Конституції України стосовно обов'язку захисту прав людини. Не оспорюючи право суб'єкта владних повноважень як сторони в адміністративній справі на зменшення, звільнення, відстрочення або розстрочення сплати судових витрат або їхньої компенсації, вказується про суттєві обмеження такого суб'єкта скористатись такими

можливостями (щодо компенсації) або про позбавлення можливості в їхньому використанні (щодо інших можливостей). Такі обмеження зумовлені статусом суб'єкта публічної влади як суб'єкта публічного права. На цій підставі зазначається про суперечність принципу відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення в адміністративному судочинстві конституційному принципу рівності сторін» [122, с. 173, 185].

Правовідносини, які виникають у зв'язку із зменшенням, звільненням, відстроченням або розстроченням сплати судових витрат або їхньої компенсації, виходять за межі вимог конституційного принципу рівності сторін, а тому потребують подальшого опрацювання висловленого в наукових публікаціях підходу про наявність суперечності між принципом відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення в адміністративному судочинстві, та конституційним принципом рівності сторін.

В юридичній літературі дістають розвитку окремі види судових витрат. Так, С. А. Колісник виділяє «ознаки витрат, пов'язаних із розглядом справи в адміністративному судочинстві: матеріальний характер і грошове вираження; об'єктом є майнові відносини та грошові витрати щодо розгляду спору; суб'єктами відносин є суд, учасники справи, інші учасники судового процесу; платниками судових витрат є сторони у справі; формальна визначеність форм та способів несення судових витрат; наявність зв'язку із розглядом спору; компенсаційна спрямованість; сприяють досягненню завдань адміністративного судочинства; пов'язаність із оплатою вчинення процесуальних дій, визначених законодавством про адміністративне судочинство» [47, с. 169–170].

Обрання адміністративним судом належного варіанта вирішення справи має відповідати не тільки принципам адміністративного судочинства та іншим нормативно визначеним вимогам, але й вимогам, які не мають чіткого нормативного визначення. У юридичній літературі такі вимоги отримали назву засад реалізації дискреційних повноважень суду. Дотримання зазначених засад надає змогу реалізувати такі переваги дискреційних повноважень суду, як: ухвалення оптимальних і доцільних рішень, зокрема з урахуванням балансу

інтересів особи, держави та суспільства, у межах виконання завдань судочинства; продемонструвати незалежність, ефективність і прогресивність судової влади; гнучкість у захисті суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів і детальне врахування обставин конкретної судової справи; сприяння становленню сталої судової практики. У контексті загальних засад реалізації дискреційних повноважень суду виділяються: справедливість, доцільність, розумність. Зазначаються такі властивості цих засад. По-перше, їхній об'єктивний характер, оскільки вони встановлені національним законодавством і визнані світовою спільнотою. По-друге, надають змогу застосування стосовно визначених процесуальних норм до конкретних учасників процесуальних правовідносин із забезпеченням балансу інтересів усіх учасників конкретного правовідношення. По-третє, у взаємодії із законністю справедливість дає змогу відмежувати правомірну поведінку суду та інших учасників судового процесу від свавілля. Ідея справедливості нерозривно пов'язана із сучасним законодавством щодо судової діяльності [24, с. 102, 132–133]. Зазначені положення висловлені стосовно цивільного судочинства, але є актуальними й щодо реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду.

У практиці адміністративних судів категорія справедливості застосовується поряд із такими категоріями, як «природне право», «моральність», «розумність», «загальноправові принципи». Вимоги справедливості використовуються щодо діяльності суб'єктів владних повноважень як щодо, власне, ухвалення актів у межах своєї компетенції, так і стосовно їхньої діяльності із розгляду справ, що передує таким актам. У першому контексті справедливість вимагає від органів публічної влади діяти правомірно, але не тільки в позитивно-правовому, але й у природно-правовому розумінні цієї категорії, також із дотриманням вимог моральності, розумності та справедливості, а також загальноправових принципів, що встановлені органами правосуддя. У другому контексті справедливість вимагає врахування процедурних гарантій судового провадження, передбачених ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [84].

Критеріями доцільності як засади реалізації дискреційних повноважень

загальним судом першої інстанції під час вирішення цивільних справ є: оптимальність вирішення конкретного правового питання; реалізація мети, закладеної законодавцем у процесі закріплення дискреційного повноваження, що реалізується; дотримання положень щодо правового статусу особи, стосовно якої реалізується дискреційне повноваження. Зокрема, без урахування мети конкретної процесуальної дії реалізація дискреційного повноваження є недоцільною та має формальний характер. Отже, доцільність передбачає реалізацію дискреційного повноваження з метою виконання завдань судочинства, з одного боку, та в межах законності – з іншого. Справедливість є критерієм судової діяльності не тільки стосовно ухвалення рішення за сутністю справи, але й щодо процесуальної діяльності. Оскільки в суспільній свідомості вимоги справедливості є цінними для реалізації будь-яких суспільних відносин, то реалізація дискреційних повноважень суду в процесуальних правовідносинах також має відповідати вимогам справедливості. Якщо в результаті реалізації дискреційних повноважень суду ухвалене несправедливе рішення (зокрема, й за сутністю справи), то така несправедливість може стати підставою для скасування такого рішення в подальшому. Розумність є вимогою, яка містить у собі інтелектуальну діяльність кожного із суддів за оцінкою в конкретній ситуації поведінки інших учасників процесу, складності фактичних обставин розгляду справи та потреби в реалізації конкретного дискреційного повноваження. Розумність поєднує в собі суб'єктивні та об'єктивні риси, оскільки пов'язана з розумовою діяльністю суду й конкретними обставинами справи [24, с. 103, 106, 132–133].

Засади застосування дискреційних повноважень адміністративного суду потрібно визначити як категорію, що існує поряд із принципами адміністративного судочинства та має свій самостійний зміст.

Висновки до розділу 1

У науці адміністративного права поняття дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади широко вживається, склались усталені підходи до його

розуміння. Вказані підходи спрямовують наукове опрацювання проблематики реалізації дискреційних повноважень у сфері діяльності судової влади як в організаційному аспекті, так і в аспекті виконання функцій судової влади, серед яких на першому місці стоїть здійснення правосуддя.

Дискреційні повноваження активно застосовуються суб'єктами публічної влади, зокрема адміністративними судами.

У практиці здійснення правосуддя в порядку адміністративного судочинства, наявність у судді адміністративного суду дискреційних повноважень під час вирішення процесуальних питань визнається. Водночас наявні різні підходи щодо підстав, меж, обсягу дискреційних повноважень щодо вирішення справи за сутністю. В окремих випадках констатується, що в адміністративного суду не може бути дискреційних повноважень щодо вирішення справи за сутністю, оскільки це суперечить принципу поділу влади.

Запропоновано здійснити систематизацію наукових напрацювань, в яких піддано аналізу юридичний зміст дискреційних повноважень, враховуючи предмет застосування. Такий підхід дав змогу врахувати наступність і взаємозв'язок існуючих підходів щодо визначення дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади й удосконалити його способом охоплення тих напрацювань, в яких аналізуються дотичні категорії та особливості дискреції судів інших юрисдикцій з огляду на публічно-правову природу досліджуваних повноважень.

На основі наукових результатів Т. І. Білоус-Осінь щодо ознак дискреційних повноважень суб'єкта публічної влади виділено їх іманентну ознаку, що має відправний характер для дослідження реалізації дискреційних повноважень судді в адміністративному судочинстві. Такою ознакою є інтелектуальний, аналітичний, творчий характер діяльності суб'єкта застосування дискреційного повноваження.

Е. Зеллер, Р. Куйбіда та Р. Мельник систематизують види свободи суб'єкта владних повноважень, що реалізуються в межах дискреційних повноважень (свобода обирати: чи вчиняти акт; варіант поведінки; спосіб реалізації поведінки). Такі види свободи притаманні й розсуду судді адміністративного суду під час

здійснення правосуддя в порядку адміністративного судочинства як у процесі вирішення процесуальних питань, так і під час ухвалення судового рішення за сутністю справи.

Внутрішнє переконання судді адміністративного суду під час здійснення правосуддя в порядку адміністративного судочинства є формалізованим, оскільки КАС України містить значну кількість норм, які визначають фактичний склад, що має бути встановлений адміністративним судом під час вирішення адміністративної справи. Такі норми містяться як у загальній частині КАС України (ч. 2 ст. 2 КАС України), так і в положеннях щодо особливостей розгляду окремих категорій адміністративних справ: «щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та рішень Кабінету Міністрів України стосовно виведення банків з ринку» (ч. 6 ст. 266-1 КАС України); «за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності» (ч. 5 ст. 267 КАС України) та інших (ст. 266, 280, 289–290 КАС України).

Важливою умовою формування внутрішнього переконання судді адміністративного суду є врахування специфіки реалізації компетенції суб'єкта владних повноважень, акт якого оскаржується, в конкретному випадку. Водночас підлягає оцінці відповідність реалізації такої компетенції критеріям, визначеним у ч. 2 ст. 2 КАС України, зокрема таким оціночним критеріям, як: добросовісність, розсудливість, пропорційність.

Перспективною для використання в подальшому дослідженні є наукова позиція М. Б. Гарієвської щодо співвідношення понять «дискреційні повноваження», «судовий розсуд», «внутрішнє переконання». Судовий розсуд є засобом реалізації дискреційних повноважень, а формування внутрішнього переконання судді є передумовою такої реалізації.

Відмінність засад застосування дискреційних повноважень адміністративного суду від принципів адміністративного судочинства як

принципів застосування дискреційних повноважень полягає в такому. По-перше, засади не закріплюються безпосередньо та повним обсягом у законодавстві про адміністративне судочинство. По-друге, засади не можуть бути використані як самостійний засіб подолання недоліків правового регулювання процесуальних відносин адміністративного судочинства. По-третє, на відміну від принципів засади застосування дискреційних повноважень не відображають інституційної сутності адміністративного судочинства, не носять характеру його основних теоретичних положень.

В окремих випадках положення принципів адміністративного судочинства можуть породжувати дискреційні повноваження адміністративного суду без прямого закріплення таких повноважень у нормах законодавства про адміністративне судочинство (наприклад, повноваження адміністративного суду зупинити провадження у справі з метою створення умов для отримання стороною допуску до державної таємниці, якщо інша сторона має такий допуск). Такі випадки свідчать про наявність прогалин у законодавстві про адміністративне судочинство. Зокрема, наведені обставини мають бути закріплені в ч. 2 ст. 236 КАС України як підстава, з якої адміністративний суд може зупинити провадження у справі.

Реалізація принципу верховенства права в адміністративному судочинстві забезпечує правову обґрунтованість рішень адміністративного суду, ухвалених із застосуванням дискреційних повноважень, унеможлиблює розширювальне тлумачення підстав застосування дискреційних повноважень та ухвалення судових рішень, що не ґрунтуються на чинному законодавстві про адміністративне судочинство.

Обґрунтовано, що вимога урахування мети, з якою надано конкретне дискреційне повноваження, а також волі законодавця, що закладена в застосовуваній нормі, охоплюється принципом верховенства права в адміністративному судочинстві.

РОЗДІЛ 2

ЮРИДИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ СУДДЕЮ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

2.1. Місце дискреційних повноважень судді в системі його процесуальних повноважень під час розгляду й вирішення справи адміністративної юрисдикції

Формуванню цілісного наукового підходу щодо розкриття правового статусу судді сприятиме характеристика його дискреційних повноважень як елементу системи процесуальних повноважень. Водночас варто виділити положення, сформульоване Н. В. Ільчишиною про те, що «поняття системи процесуальних повноважень судді адміністративного суду перебуває у стадії формування, зокрема, проблемним є питання сприйняття правового статусу судді адміністративного суду під час здійснення правосуддя: як сукупності повноважень або як сукупності прав та обов'язків» [42, с. 89].

Вченими-дослідниками в галузі адміністративного судочинства проблеми розкриття сутності та змісту дискреційних повноважень адміністративного суду (судді) під час реалізації процесуального статусу в судовому процесі на різних його стадіях не була достатньо повно опрацьована. У наукових роботах суміжної проблематики аналізувались питання процесуальних повноважень учасників судового адміністративного процесу: Н. В. Ільчишин («Характеристика суб'єктів у правовідносинах адміністративного судочинства», 2019 р.) [42]; Н. Ю. Дибець («Адміністративно-процесуальний статус суб'єктів адміністративного судочинства в умовах реформи правосуддя», 2021 р.) [34]. Привертає увагу наукове дослідження О. М. Андруневчин, присвячене суб'єктам адміністративного судочинства в Україні (2021 р.) [5].

Як зазначають Н. Ю. Дибець, Н. В. Ільчишин, природа правового статусу адміністративного суду в процесі здійснення правосуддя потребує поглибленого

вивчення: «чи варто розглядати як сукупність прав та обов'язків, або ж визначальною категорією виступають повноваження» [34, с. 219–220; 42, с. 82–84].

О. М. Андруневчин, розкриваючи сутність категорії «правосуб'єктність» щодо суб'єктів адміністративного судочинства, доводив її належність до «насамперед сторін публічно-правового спору як предмета судової адміністративної юрисдикції» [5, с. 131–132]. Усталеним вважається науковий погляд щодо змісту повноважень суб'єктів публічної влади з позицій «нерозривного зв'язку їх прав та обов'язків. Вказана позиція цілком справедлива й стосовно адміністративного суду під час здійснення судочинства, оскільки за наявності передбачених законом обставин суд зобов'язаний реалізувати свою компетенцію. Зазначене узгоджується із загальними засадами реалізації адміністративним судом своїх процесуальних повноважень, зазначених у ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 6 КАС України від 06.07.2005 № 2747-IV» [44]. Частиною першою ст. 2 КАС України закріплено завдання адміністративного судочинства, якому має відповідати реалізація процесуальних повноважень адміністративного суду, а саме справедливе, неупереджене, своєчасне вирішення спору. Частиною першою ст. 6 КАС України закріплено норму про те, що адміністративний суд реалізує свої повноваження відповідно до принципу верховенства права. Отже, термін «повноваження» застосовується в КАС України в значенні правомочностей адміністративного суду, що визначає здійснення подальшого наукового аналізу з огляду на систему процесуальних повноважень адміністративного суду та місце в ній дискреційних повноважень.

Одним з найбільш ґрунтовних сучасних наукових досліджень правового статусу адміністративного суду під час розгляду адміністративних справ є наукова стаття О. В. Джафарової, яка присвячена наданню загальної характеристики повноважень адміністративного суду. Вчена характеризує повноваження адміністративного суду не тільки в розрізі окремих груп повноважень, а й формулює загальні положення щодо них. Так, вихідними положеннями стосовно визначення повноважень адміністративного суду визначаються конституційні положення щодо правового статусу суду як суб'єкта

здійснення правосуддя у справах адміністративної юрисдикції. Конституційний характер повноважень адміністративного суду пов'язується, зокрема, із його повноваженнями щодо: визначення наявності підстав для відкриття провадження в конкретній справі; створення сприятливих умов для розгляду й вирішення справи, винесення судового рішення в ній; винесення судового рішення в адміністративній справі, яке усуває правовий спір або вирішує питання про здійснення захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів. З огляду на викладене учена наводить тези щодо сутності правосуб'єктності адміністративного суду як лідируючого суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин. Учена виділяє також ознаки правосуб'єктності адміністративного суду в стосовно конкретної адміністративної справи: відповідність конкретного суду вимогам щодо: юрисдикції (предметної, інстанційної, територіальної), повноважності складу адміністративного суду, відповідності окремих суддів вимогам щодо здійснення правосуддя у справах адміністративної юрисдикції. Визначаються структурні складові правосуб'єктності адміністративного суду: предметні повноваження суду, що охоплюють собою предметну, інстанційну та територіальну юрисдикцію; функціональні повноваження суду, які знаходять свій вияв у його процесуальних правах та обов'язках як елементах його компетенції. Предметні повноваження визначають сферу впливу конкретного адміністративного суду як суб'єкта судової влади. Функціональні повноваження визначають його сферу впливу в межах розгляду конкретної справи адміністративної юрисдикції [32, с. 81].

Виділяючи категорію правосуб'єктності щодо адміністративного суду, О. В. Джафарова виходить з наукової позиції окремих учених (І. І. Діткевич, В. І. Бутенко та ін.), які характеризують таку категорію в адміністративному судочинстві. Водночас аналіз наукових позицій цих та інших науковців показує, що правосуб'єктність адміністративного суду розглядається насамперед з позиції визначення її відмінних рис від правосуб'єктності інших учасників справи та судового процесу в адміністративному судочинстві.

У юридичній літературі з цивільного процесуального права усталеною є

позиція, висловлена ще 2011 року К. В. Гусаровим, що стосовно органів судової влади застосування поняття правосуб'єктності є спірним з огляду на специфіку правового режиму діяльності суду як органу влади порівняно із правовим режимом діяльності приватної особи. Так, органи судової влади, володіють не можливістю мати права та обов'язки, а саме правами й обов'язками в конкретній справі [59, с. 214–215]. Попри висловлення такої позиції у сфері цивільного судочинства, вона повністю актуальна й для адміністративного судочинства. Адже, відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», адміністративні суди становлять гілку судової спеціалізації поряд із загальними судами. Тому, на нашу думку, щодо органів судової влади в адміністративному судочинстві варто використовувати поняття компетенції, а не правосуб'єктності. Водночас варто підтримати науковий підхід ученої щодо виокремлення наукової категорії, яка відображає потенційну можливість вступу адміністративного суду до правовідносин адміністративного судочинства.

У юридичній літературі повноваження адміністративного суду поділяють на предметні та функціональні. Предметними повноваженнями виділяють ті, які визначають межі компетенції конкретного судового органу [32, с. 79; 33, с. 10]. Типовими групами предметних повноважень є повноваження щодо юрисдикції та повноваження щодо підсудності.

За своєю природою дискреція – це явище, притаманне функціональній частині повноважень органу влади, який ухвалює гнучке управлінське рішення [187, с. 10]. Отже, метою дискреції є забезпечення максимального врахування обставин конкретної справи. В адміністративному судочинстві можна визначити лише окремі випадки, коли критерії юрисдикції чи підсудності є порівняно визначеними. Так, відповідно до ч. 1 ст. 28 КАС України, якщо однією із сторін справи є суд або суддя, то підсудність справи може визначатись ухвалою суду вищої інстанції. Загалом же можна констатувати непритаманність дискреції для предметних повноважень адміністративного суду.

Визнаючи актуальність і наукову значимість результатів О. В. Джафарової стосовно характеристики повноважень адміністративного суду як суб'єкта

здійснення правосуддя, варто визнати, що потреба в поглибленому аналізі проблеми дискреційних повноважень адміністративного суду (судді) та забезпеченні комплексності такого аналізу визначають опрацювання виділеної проблеми вченими – представниками інших галузей права.

«У науці цивільного процесуального права проблематика правової природи статусу суду в процесі здійснення правосуддя в цивільних справах почала активно обговорюватись ще у 2000-х роках. Так, одним з перших комплексних наукових досліджень у цій сфері потрібно відмітити роботу О. В. Колісник (Суд як суб'єкт цивільних процесуальних правовідносин, 2009 р.). Учена, характеризуючи правовий статус суду, наголошує саме на повноваженнях суду, наводячи їх систематизацію. Так, виділяються такі повноваження: інтегруючі (спрямовані на вирішення справи), проміжні (пов'язані із рухом справи), завершальні (стосуються закінчення провадження), допоміжні (сприяють реалізації інших повноважень). Виділяються й інші критерії систематизації повноважень суду: обов'язковість нормативних приписів та характер ініціативи (обов'язкові й ініціативні)» [46, с. 186–187]. У подальших наукових роботах учені продовжували пошук у напрямі розкриття сутності статусу судді в цивільних процесуальних правовідносинах. Сьогодні базовою в галузевих дослідженнях з цивільного процесу може бути виділена наукова позиція Т. І. Цувіної, яка послідовно розкриває правовий статус суду в цивільних справах «як сукупність його процесуальних повноважень» й обґрунтовує «концепцію case management, що стосується повноважень судді із керування ходом судового розгляду» [149, с. 77–78].

«Концепція case management охоплює повноваження суду виключно з процесуальних питань. Повноваження суду систематизуються за критерієм сфери їх застосування: повноваження щодо вибору виду судового провадження; повноваження суду під час розгляду справи за правилами обраного провадження. У межах обраного провадження повноваження суду стосуються: керівництва часом судового розгляду; доказування в цивільній справі, встановлення її обставин; сприяння врегулювання спору; повноваження стосовно альтернативних

способів вирішення спорів; повноваження з питань судових витрат; повноваження щодо застосування заходів процесуального примусу. Попри іноземне походження зазначеної концепції, зазначається про її фрагментарне відтворення й у національному цивільному судовому процесі, що виявляється в закріпленні в Цивільному процесуальному кодексі України від 18.03.2004 № 1618-IV (далі – ЦПК України) [148] принципу пропорційності (ст. 11 ЦПК України), виключна легітимність мети будь-якої процесуальної дії суду (ч. 2 ст. 2 ЦПК України)» [149, с. 78]. Враховуючи уніфікацію процесуальних повноважень судів різних юрисдикцій (крім кримінальної) 2017 року [104], доцільне використання запропонованої Т. І. Цувіної концепції case management щодо адміністративного судочинства.

На відміну від цивільного судочинства в адміністративному судочинстві принцип пропорційності «не дістав свого нормативного закріплення, що пов’язують із специфікою призначення адміністративного судочинства (захист суб’єктивних прав, свобод, законних інтересів від порушень з боку суб’єктів владних повноважень) і, відповідно до цього, специфічного змісту принципу змагальності (насамперед притаманність повноваження адміністративного суду щодо самостійного збору доказів у розглядуваній справі)» [123, с. 115, 165–166].

На думку І. О. Корецького, принцип змагальності в адміністративному судочинстві являє собою «юридично-процесуальну боротьбу сторін у справі, спрямовану на обрання судом зайнятої конкретною стороною юридичної позиції. Визначальним для такого принципу виступає конкурентне зіткнення сторін, а участь суду охарактеризована як посередницька» [54, с. 189]. Також можна врахувати підхід щодо спрямованості процесуальних дій адміністративного суду на досягнення легітимності мети.

Положення, сформульоване Т. І. Цувіною про «посилення активності суду у цивільних справах – розширення повноважень щодо витребування доказів, розширення повноважень щодо застосування заходів процесуального примусу, розширення та деталізація повноважень у сфері визначення та розподілу судових витрат» [149, с. 78], може бути застосованим і щодо адміністративного

судочинства. Так, у КАС України критерії розподілу судових витрат між сторонами розширено (ч. 3 ст. 134, ст. 139 КАС України); закріплено критерії розміру оплати витрат на послуги адвоката (ч. 5 ст. 134 КАС України); передбачено норму про те, що «вжиття заходів із виявлення та витребування доказів належить до ініціативи адміністративного суду» (ч. 4 ст. 9 КАС України); розширено перелік заходів процесуального примусу (ч. 1 ст. 145 КАС України).

У сучасній науці адміністративного права функціональні повноваження піддаються систематизації. Зокрема, виділяються такі групи повноважень, як: інформаційно-інструктивні (роз'яснення сторонам їхніх процесуальних прав та обов'язків, мети й порядку проведення певних процесуальних дій); допоміжні (спрямовані на сприяння учасникам судового процесу в реалізації їхніх процесуальних прав і виконання процесуальних обов'язків); компенсаторні (їхня реалізація спрямована на компенсування учаснику судового процесу втрат, пов'язаних із неналежною поведінкою інших учасників судового процесу); наглядові (здійснення нагляду за належною реалізацією учасниками судового процесу свого процесуального статусу). Критерієм для такого поділу виступає ступінь узагальнення завдань і цілей реалізації зазначених повноважень. Іншим критерієм виділяється ступінь обов'язковості нормативних положень та активності суду: обов'язкові повноваження суду (реалізуються відповідно до встановлених обов'язків суду); ініціативні (реалізуються за ініціативою суду) [32, с. 80–81]. Потрібно підтримати висновки дослідниці, а також, власне, її науковий підхід, який ґрунтується на існуючих наукових дослідженнях і характеризується наступністю. Наукові результати, отримані О. В. Джафаровою, теж не вступають у суперечність із науковими напрацюваннями щодо систематизації функціональних повноважень суду взагалі та адміністративного суду зокрема.

Значна кількість інформаційно-інструктивних повноважень адміністративного суду закріплена в КАС України із застосуванням порівняно визначеної гіпотези. Так, відповідно до ст. 203 КАС України в разі потреби головуючий у судовому засіданні має роз'яснити учасникам справи їхні права та обов'язки. У зазначеній нормі відсутній чіткий опис обставин, за яких

адміністративний суд повинен здійснити цю процесуальну дію. Суд має зробити висновок самостійно з огляду на конкретні обставини справи на основі фактично судового розсуду. Схожий характер мають повноваження адміністративного суду, закріплені в пп. 3, 18 ч. 2 ст. 180, ч. 6 ст. 181, ч. 8 ст. 186, ч. 4 ст. 194 КАС України та інших його нормах.

У доктрині цивільного процесуального права тривалий час обговорюється категорія судового керівництва, переважно в контексті допомоги суду учасникам справи в здійсненні ними своїх цивільних процесуальних прав, а також контролю суду за розпорядчими діями учасників справи [16, с. 509]. У доктрині адміністративного судочинства зазначене поняття не отримало однозначного визначення. Водночас виділяються такі неформалізовані принципи адміністративного судочинства, як: очевидної раціональності / доцільності; процесуальної економії; пропорційності. Перший принцип передбачає планування та встановлення судом строків здійснення процесуальних дій. Другий – кількісне та якісне заощадження процесуальних ресурсів адміністративним судом. Принцип пропорційності передбачає відповідність актів адміністративного суду обставинам конкретної справи [123, с. 175–177]. Керівництво за своєю сутністю визначає здійснення організаційно-управлінської діяльності [18, с. 413]. Отже, реалізації функціональних повноважень адміністративного суду притаманне застосування судового розсуду.

Актуальне наукове розуміння дискреції передбачає можливість уповноваженого суб'єкта обирати варіанти поведінки або діяти чи не діяти взагалі. Втім закон має чітко визначати умови, за яких має здійснюватися такий вибір [187, с. 10]. М. Б. Гарієвська, визначаючи сутність дискреції загального суду в цивільному судочинстві, виходить з подібних засад, фактично виявляючи наступність до наукових здобутків у сфері адміністративного права. Так, дискреційні повноваження суду передбачають його можливість визначати зміст процесуальної дії на основі розсуду, але за наявності умов, визначених законом [24, с. 132]. Отже, з наведених та інших наукових позицій можна зробити висновок, що дискреція передбачає, зокрема, наявність в уповноваженого

суб'єкта декількох варіантів реагування (диспозиція) за визначених умов (гіпотеза). Окреслені ж повноваження адміністративного суду реалізуються саме за порівняно визначеної гіпотези. Це актуалізує постановку питання: чи охоплюються такі повноваження поняттям дискреції та, відповідно, чи можна визначати їх як дискреційні повноваження адміністративного суду.

Вищезазначені та інші усталені визначення дискреції не дають відповіді на таке питання, оскільки не визначають, якою має бути гіпотеза правової норми, якою закріплюється дискреційне повноваження: абсолютно визначеною чи допускається відносно визначення такої гіпотези. Це зумовлює звернення до загальних положень про дискрецію, зокрема про її мету та призначення, а також ознаки такого явища, як дискреційні повноваження. Так, Е. Зеллер, Р. Куйбіда та Р. Мельник зазначають, що наявність дискреційних повноважень дає змогу забезпечити такі якості управлінського рішення: індивідуалізація та справедливість рішення у справі – за рахунок врахування особливих обставин конкретної справи; адміністративна гнучкість, ефективність, раціональність – за рахунок адаптивності до мінливих обставин і пріоритетів; правовий характер управлінського рішення – за рахунок максимального врахування прав, свобод та інтересів приватної особи [187, с. 12]. Подібної позиції дотримується й М. Б. Гарієвська. Так, за результатами дослідження проблематики дискреційних повноважень суду в цивільному судочинстві вчена зазначає про спрямованість дискреційних повноважень на забезпечення таких показників судових актів, як: оптимальність; доцільність; гнучкість; узгодженість інтересів держави, суспільства та особи [24, с. 132–133].

Керівництво має відповідати всім зазначеним вимогам, а розглядувані повноваження адміністративного суду належать саме до повноважень із керівництва судовим процесом. Тому розглядувані повноваження адміністративного суду повинні розглядатись як особливий випадок дискреційних повноважень. Їхнє існування обумовлене специфічною функцією суду щодо керівництва судовим процесом.

Допоміжними повноваженнями адміністративного суду можна визначити

повноваження щодо: вжиття заходів забезпечення доказів (ч. 1 ст. 114 КАС України); вжиття заходів щодо забезпечення позову (чч. 1, 2 ст. 150 КАС України); виходу за межі позовних вимог, якщо це є важливим для забезпечення ефективного захисту суб'єктивних прав від порушень з боку суб'єкта владних повноважень (ч. 2 ст. 9 КАС України), та деякі інші повноваження, здійснення яких спрямоване на забезпечення умов реалізації процесуальних прав учасників судового процесу.

До компенсаторних повноважень потрібно віднести передусім повноваження щодо стягнення сум сплачених судових витрат (ст. 139 КАС України). Так, відповідно до ч. 9 ст. 139 КАС України в процесі вирішення питання щодо розподілу судових витрат суд враховує: пов'язаність витрат із розглядом справи; обґрунтованість розміру судових витрат і пропорційність їх до предмета спору, значення справи для сторін; поведінка сторони під час розгляду справи та деякі інші обставини.

Наглядові повноваження адміністративного суду реалізуються через ознайомлення суду із процесуальними документами, які подаються сторонами, а також через нагляд за належною поведінкою учасників судового процесу в судовому засіданні.

Реалізація окремих повноважень адміністративного суду не завжди передбачає видання владних приписів, обов'язкових для виконання учасником справи. Актами адміністративного суду, що можуть не мати владного характеру для учасників судового процесу, але видаються в межах керівництва судовим процесом, є: роз'яснення учасникам судового процесу їхніх процесуальних прав, у разі потреби (ст. 203 КАС України); вжиття заходів забезпечення доказів (ч. 1 ст. 114 КАС України); вжиття заходів щодо забезпечення позову (чч. 1, 2 ст. 150 КАС України). Підстави для видання таких актів, які сформульовані в нормах КАС України, не визначено: «у разі потреби» (ст. 203 КАС України), «є підстави припускати, що засіб доказування може бути втрачений або збирання чи подання відповідних доказів стане згодом неможливим або утрудненим» (ч. 1 ст. 114 КАС України). Тому наявність достатніх підстав у кожному конкретному випадку

визначається із застосуванням судового розсуду.

Реалізація зазначених повноважень відповідає іншим ознакам дискреційних повноважень: закріплення в правових нормах, зокрема в нормах законодавства про адміністративне судочинство; мотивованість реалізації відповідних повноважень; об'єктивованість у визначеній законом процесуальній формі. Отже, окреслені повноваження адміністративного суду можуть бути визначені як дискреційні. Водночас сутність дискреційних повноважень передбачає видання актів саме владного характеру. Так, вказані дискреційні повноваження можуть бути охарактеризовані як дискреційні повноваження особливого (невладного) характеру, наявність яких зумовлена особливою функцією суду щодо забезпечення керованості провадженням у адміністративній справі, а також щодо створення умов учасникам судового процесу для реалізації їхніх процесуальних прав.

У юридичній літературі виділяється категорія «невизначених юридичних понять», які потрібно відрізнити від дискреції: дискреція спрямована на наслідки реалізації правової норми, а невизначені юридичні поняття – на юридичний склад, за наявності якого настають відповідні наслідки [187, с. 7]. Отже, дискреція охоплюється диспозицією відповідних правових норм, а невизначені юридичні поняття – їхньою гіпотезою. Так, у повноваженні щодо роз'яснення учасникам судового процесу їхніх процесуальних прав, у разі потреби (ст. 203 КАС України), відповідний фактичний склад, що означає цю потребу та який оцінюється адміністративним судом на свій розсуд, становить гіпотезу цієї норми права, а дії адміністративного суду щодо роз'яснення процесуальних прав – диспозицію. Утім зазначене не заважає визначити це та інші наведені вище повноваження адміністративного суду як дискреційні з огляду на невизначеність у КАС України обсягу відповідних процесуальних дій: обсягу роз'яснення прав (ст. 203 КАС України), обрання конкретного виду забезпечення доказів (ч. 1 ст. 114 КАС України), обрання конкретного виду забезпечення позову (чч. 1, 2 ст. 150 КАС України). Відносна визначеність гіпотези в цих нормах логічно зумовлює й відносну визначеність їхньої диспозиції. Саме цей зв'язок надає підстави

розглядати зазначені повноваження як дискреційні.

Проведений огляд ознак і властивостей дискреційних повноважень адміністративного суду надає підстави для їхньої загальної характеристики як елементу системи повноважень адміністративного суду щодо розгляду адміністративної справи. Дискреційні повноваження адміністративного суду можуть бути розглянуті як окремий елемент вказаної системи. Єдність такого елементу обумовлюється специфічними ознаками дискреційних повноважень адміністративного суду та можливістю розглядати їх як порівняно самостійне процесуальне явище. Водночас дискреційні повноваження є видовою категорією щодо загальної категорії «повноваження», і тому, попри свою виражену специфіку, не можуть розглядатись відокремлено від загальної категорії «повноваження» адміністративного суду.

Дискреційні повноваження можуть бути виділені в будь-якій групі функціональних повноважень адміністративного суду: інформаційно-інструктивні, допоміжні, компенсаторні, наглядові. Крім того, керівний характер реалізації адміністративним судом своїх функціональних повноважень означає, що відносна визначеність гіпотези правових норм, якими передбачаються повноваження адміністративного суду, є іманентною рисою функціональних повноважень адміністративного суду. Отже, існують перспективи утворення «загальної частини» всіх груп функціональних повноважень адміністративного суду із визначенням її дискреційного характеру.

Правова природа дискреції не допускає використання дискреційних повноважень «на майбутнє». Зокрема, суб'єкт владних повноважень не може використовувати дискреційні повноваження в процесі ухвалення рішень з метою запобігання або відвернення певних негативних наслідків у майбутньому. Так, дискреційні повноваження не можуть використовуватись під час ухвалення рішень про заборону діяльності суб'єкта господарювання через те, що вона, на думку владного суб'єкта, може в майбутньому завдати шкоди навколишньому природному середовищу. Це пов'язано із тим, що дискреція має застосовуватись виключно до конкретного випадку. Водночас розглядаються випадки ухвалення

нормативно-правових актів за результатами реалізації дискреційних повноважень, якщо суб'єкт владних повноважень уповноважений визначати зміст такого нормативно-правового акта (наприклад, підзаконний акт, що видається в межах повноважень уповноваженого суб'єкта) [187, с. 11].

Відповідно до ч. 1 ст. 114 КАС України в разі наявності підстав припускати можливість втрати доказу в майбутньому або того, що його подання стане ускладненим або неможливим, адміністративний суд має забезпечити такі докази за заявою учасника справи. Зазначене положення містить порівняно визначену гіпотезу (можливість втрати доказу в майбутньому, імовірність ускладнення або неможливості подання доказу), що означає потребу в застосуванні судового розсуду під час вирішення питання про наявність або відсутність відповідних обставин. Зазначене повноваження відповідає й іншим ознакам дискреційного повноваження, які вказуються в юридичній літературі: вирішення конкретної справи в межах обставин цієї справи; раціональність рішення адміністративного суду; максимально повне врахування інтересів приватних осіб, досягнення максимального балансу приватних і публічних інтересів [187, с. 11].

М. Б. Гарієвська, визначаючи об'єкт дискреційних повноважень загального суду в цивільних справах, вказує про можливість суду визначати зміст процесуальної дії, водночас зауважуючи, що реалізація дискреційних повноважень дає змогу ухвалювати рішення, які відповідають вимогам оптимальності, доцільності, максимального врахування інтересів держави та особи, гнучкості [24, с. 133]. Зазначені положення повною мірою актуальні й щодо адміністративного судочинства. Отже, відповідні повноваження адміністративного суду можуть бути охарактеризовані як дискреційні. Водночас їх значною особливістю є саме спрямованість на майбутнє (недопущення втрати доказу в майбутньому, запобігання ускладненням або неможливості подання доказу).

Згідно із ч. 1 ст. 2 КАС України до завдань адміністративного суду віднесено, зокрема, справедливе та своєчасне вирішення спорів, забезпечення ефективності захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів від порушень

з боку суб'єктів владних повноважень. Це означає, що саме адміністративний суд має забезпечити можливість подання доказу, якщо учасник справи виявляє відповідний інтерес. У цьому проявляються особливості й переваги процесуальної форми адміністративного судочинства як форми реалізації судової влади, зокрема те, що така форма містить максимальну кількість засобів забезпечення процесуальних прав учасників справи, а саме права на справедливий судовий розгляд, максимальну кількість засобів якісного вирішення справи [19, с. 896]. Тому розглядуване дискреційне повноваження варто вважати особливим видом дискреційних повноважень, що виявляється в його спрямованості на майбутнє. Водночас його існування обумовлюється специфікою завдань і функцій адміністративного суду як органу судової влади в судовому процесі.

Зазначене актуалізує застосування концепції case management як основи для групування повноважень адміністративного суду щодо процесуальних питань.

«Перспективи застосування окресленої концепції для характеристики повноважень адміністративного суду під час здійснення правосуддя вимагає звернення уваги на певні проблемні питання, зумовлені станом актуального законодавства про адміністративне судочинство. Так, не визначені нормативно правила керівництва часом провадження у справі. У цьому контексті Європейською комісією з ефективності судочинства (CEPEJ) розроблено термінологію та відповідні засади. Зокрема, уніфіковано поняття часу процесуальної дії, часу очікування у справі, засади управління часом, критерії якості управління часом. Так, визначальними засадами управління часом у справі визначено систематичність, методичність, відповідність установленим стандартам, справедливість. Критеріями якості управління часом визначено систематичність роботи щодо підвищення ефективності та стандартів надання судами послуг загалом» [186, с. 73]. Крім того, КАС України прямо не закріплює жодних вимог чи стандартів співпраці адміністративного суду та сторін, обмежуючись закріпленням лише окремих вимог: добросовісного здійснення сторонами своїх процесуальних прав та обов'язків (ч. 2 ст. 44 КАС України), закріплення, власне, обов'язків учасників справи (ч. 5 ст. 44 КАС України). На

відповідних питаннях у сфері цивільного судочинства наголошує Т. І. Цувіна [149, с. 78]. Водночас потрібно констатувати їх актуальність і щодо адміністративного судочинства [9, с. 58].

«З огляду на викладене, можна стверджувати про принципову можливість запровадження концепції case management як наукового підґрунтя щодо вироблення пропозицій із подальшого вдосконалення правового регулювання повноважень адміністративного суду в процесі здійснення правосуддя. Так, зазначена концепція становить основу систематизації процесуальних повноважень адміністративного суду під час здійснення правосуддя та виділенні таких груп повноважень: визначення виду судового провадження щодо розгляду конкретної справи адміністративної юрисдикції; повноваження, що реалізуються адміністративним судом у процесі здійснення обраного виду провадження в конкретній справі адміністративної юрисдикції. У межах другої групи потрібно виділити такі групи повноважень адміністративного суду: повноваження, спрямовані на забезпечення належного строку розгляду та вирішення процесуальних питань, а також розгляду й вирішення справи за сутністю; повноваження щодо збору, дослідження та оцінки доказів, встановлення обставин справи; повноваження стосовно врегулювання публічно-правового спору; повноваження щодо визначення та розподілу судових витрат; повноваження щодо застосування заходів процесуального примусу» [9, с. 58].

«Критерії реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду можуть бути визначені на підставі наукових напрацювань: як стосовно сутності дискреційних повноважень суду загалом, так і стосовно особливостей їхньої реалізації у справах адміністративної юрисдикції. У першому контексті ключовими є здобутки М. Б. Гарієвської, що досліджувала проблематику сутності та реалізації дискреційних повноважень суду під час здійснення правосуддя в порядку цивільного судочинства [24]. У другому контексті потрібно вказати на роботу О. І. Сеньків, присвячену проблематиці судового розсуду в адміністративному судочинстві [120]. Врахування результатів цих та інших наукових напрацювань надають можливість виокремити такі критерії реалізації

дискреційних повноважень адміністративного суду в процесі здійснення правосуддя, як: цільовий характер реалізації дискреційного повноваження; правовий статус учасника справи, щодо якого вирішується процесуальне питання; характер інтересу учасника справи. Зазначені та інші наукові напрацювання надають змогу стверджувати й про те, що обсяг дискреційних повноважень адміністративного суду під час здійснення правосуддя зумовлюється виключно межами його компетенції. Наведені характеристики дискреційних повноважень адміністративного суду в процесі здійснення ним правосуддя свідчать про неможливість обмеження їх певним процесуальним інститутом, а дають підстави зазначити про їхній універсальний характер, реалізацію в практично всіх інститутах адміністративного судочинства» [9, с. 58].

«Отже, дискреційні повноваження притаманні кожній із зазначених груп повноважень. Водночас принципово інші засади реалізації дискреційних повноважень зумовлюють потребу у визначенні їх окремим елементом системи процесуальних повноважень адміністративного суду під час здійснення правосуддя. Такий елемент не утворює самостійного інституту, але має безпосередні зв'язки із кожним інститутом адміністративного судочинства» [9, с. 58].

2.2. Запобіжники зловживання суддею дискреційними повноваженнями

«Експертка Центру протидії корупції Г. Чижик зазначає про низький рівень довіри до судів: судам повністю довіряють лише 1,7 % українців, а скоріше довіряють – 11,3 %. Таке твердження висловлюється станом на 11 січня 2021 р. Значна частина респондентів вважає, що під час винесення рішення судді керуються власною вигодою (неправомірна вигода у зв'язку із винесенням певного рішення) (34,8 %), або ж виходять з майнового становища сторін (14,2 %). Лише 13,3 % респондентів вважають, що судді дійсно керуються законом. Водночас близько 68 % респондентів вважають, що судді залежні або переважно залежні під час винесення рішення» [10, с. 56; 150].

«Дані Єдиного державного реєстру судових рішень свідчать, що у справах адміністративного судочинства лише за період з 1 січня 2022 р. по 1 вересня 2022 р. адміністративними судами постановлено більше ніж 3 500 ухвал у зв'язку із заявленням відводів або щодо пов'язаних із цим питань. У разі пошуку використовувались такі фільтри: форма судочинства (адміністративне), період ухвалення (з 01.01.2022 по 01.09.2022), форма судового рішення (ухвала). Упродовж 2021 р. до Вищої ради правосуддя надійшло 10 044 дисциплінарні скарги щодо суддів» [10, с. 56; 43, с. 25].

«Результати діяльності Дисциплінарних палат ВРП свідчать про допущення суддями таких дисциплінарних порушень 2021 року. Так, стосовно 24 суддів ухвалено 21 рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності за пп. 1 ч. 1 ст. 106 Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон України «Про судоустрій і статус суддів»): незаконна відмова в доступі до правосуддя. Цим порушенням охоплюється, зокрема, незаконна відмова в розгляді за сутністю справи або скарги, апеляційної чи касаційної, або інше істотне порушення норм процесуального права, яке: унеможливило реалізацію учасниками судового процесу свого процесуального статусу, спричинило порушення правил щодо юрисдикції суду або правил щодо складу суду» [110]. «Стосовно 27 суддів ухвалено 26 рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності у зв'язку із: безпідставним затягуванням або невжиттям суддею заходів щодо своєчасного розгляду справи за сутністю, або своєчасного розгляду процесуального питання, несвоєчасним виготовленням мотивованого судового рішення, несвоєчасним наданням матеріалів, потрібних для внесення копії судового рішення до Єдиного державного реєстру судових рішень (п. 2 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Стосовно 19 суддів ухвалено 19 рішень у зв'язку із: допущенням умисної чи грубої недбалості, порушенням прав людини й основоположних свобод, іншим грубим порушенням закону, що мало істотні негативні наслідки (п. 4 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Стосовно 14 суддів ухвалено 10 рішень у зв'язку із: поведінкою судді, що порочить його звання чи підриває

авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності статусу судді та способу його життя, виконання інших вимог суддівської етики та стандартів поведінки судді; проявами неповаги до інших суддів чи учасників судового процесу (п. 3 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Стосовно 13 суддів ухвалено 12 рішень щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності у зв'язку із недоліками мотивування судового рішення: незазначення мотивів ухвалення судового рішення або відхилення аргументів учасників справи щодо сутності спору (пп. б п. 1 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Двоє суддів притягнуто до дисциплінарної відповідальності у зв'язку із порушенням засад судового процесу, як-от рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальність, свобода сторін у наданні суду доказів та доведенні їхньої переконливості (пп. г. п. 1 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Четверо суддів притягнуто у зв'язку із порушенням правил щодо відводу чи самовідводу (пп. д. п. 1 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Двоє суддів притягнуті до відповідальності у зв'язку із втручанням у здійснення правосуддя іншими судьями (п. 8 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Один суддя притягнутий до відповідальності у зв'язку із використанням свого статусу з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ чи іншої вигоди (п. 11 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Деякі рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності містили одночасно декілька підстав» [43, с. 28–29]. «Наведені статистичні дані ілюструють наявність значної кількості випадків зловживання судьями своїми повноваженнями в процесі здійснення правосуддя» [10, с. 57].

«В. Ю. Поліщук, характеризуючи правову природу зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві, наводить наукову позицію Д. А. Козачук, Н. В. Басалюк та В. П. Таркіна, що зворотною стороною наданої законом свободи поведінки учасників судового процесу є можливості щодо: створення перешкод своєчасному й ефективному здійсненню правосуддя;

завдання шкоди іншим учасниками судового процесу [81, с. 44]. Європейський суд з прав людини в своєму посібнику із застосування ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 № ETS № 005 [51] виділяє основні аспекти незалежності суду: незалежність від інших органів державної влади (парламент і виконавча влада); незалежність від сторін справи» [10, с. 56; 172, с. 59].

«Особливості актуальних суспільно-політичних умов (правовий режим воєнного стану, правовий режим карантину), специфіка сучасного етапу розвитку національної судової системи загалом та адміністративного судочинства зокрема (посилення ініціативи адміністративного суду у встановленні обставин справи) створюють додаткові чинники зловживання суддями адміністративних судів своїми повноваженнями. Водночас чинне законодавство не оперує категорією зловживання стосовно суддів адміністративних судів. Так, найближчими за змістом можна вважати норми, закріплені в ст. 45 КАС України, якими закріплюється обов'язок щодо добросовісного користування процесуальними правами, а також наводяться окремі випадки, які з урахуванням конкретних обставин справи можуть бути розцінені судом як зловживання процесуальними правами. Предметом регулювання зазначених норм є поведінка учасників судового процесу та їхніх представників, але не суду» [10, с. 56].

«Найближчою опрацьованою тематикою є зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві. У цьому контексті варто виокремити роботу В. Ю. Поліщука (Зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві, 2021 р.). Окремі проблеми зловживань правами в адміністративному судочинстві розкриті в дотичних наукових дослідженнях: принцип змагальності сторін у адміністративному судочинстві (І. О. Корецький, 2017 р.) [54], оціночні поняття в адміністративному судочинстві України (Г. В. Мойсєєнко, 2017 р.) [67] та інші. Опрацьована проблематика зловживання права в окремих сферах адміністративних матеріальних правовідносин: зловживання правом у податкових правовідносинах (Д. С. Сахно, 2019 р.), проблеми зловживань під час здійснення прав у фінансових правовідносинах

(Т. М. Ямненко, 2016 р.). Окремі проблеми зловживання процесуальним статусом (як правами, так і повноваженнями) зазначені в суміжних галузевих наукових дослідженнях: дискреційні повноваження суду під час розгляду цивільних справ у суді першої інстанції (М. Б. Гарієвська, 2016 р.); дискреційні повноваження судді в кримінальному судочинстві як один із видів корупційних ризиків судової системи України (А. С. Петрова, 2017 р.) [80]. Однак досліджуваній проблематиці не було приділено безпосередньої наукової уваги» [10, с. 56–57].

Тому актуальним є «розкриття системи засобів попередження зловживання дискреційними повноваженнями суддею адміністративного суду, формулювання на цій основі пропозицій із удосконалення чинного адміністративного законодавства» [10, с. 57].

Зловживання дискрецією розглядається в теорії адміністративного права як одна із форм незаконної реалізації дискреції поряд із такими формами, як перевищення дискреційних повноважень і незастосування цих повноважень. На відміну від перевищення дискреційних повноважень зловживання дискрецією не виходить за межі позитивних правових норм. На відміну ж від недостатнього застосування дискреції зловживання дискрецією характеризується більш активним характером поведінки уповноваженого суб'єкта. За відсутності будь-якої з наведених помилок не варто наголошувати про протиправність акта суб'єкта владних повноважень [187, с. 7, 13–14]. Зазначена позиція є перспективною до застосування й у сфері адміністративного судочинства, з урахуванням особливостей завдань і функцій адміністративного суду в адміністративному судочинстві як суб'єкта відправлення правосуддя, зокрема й щодо визнання протиправності зловживання дискреційними повноваженнями. Так, традиційним є відмежування зловживання суб'єктивним правом від правопорушення: перше не носить протиправного характеру, оскільки формально перебуває в межах позитивного права. Водночас найбільш очевидні та шкідливі види зловживання правом (серед них зловживання владою та службовим становищем) можуть прямо заборонятися законом, визнаватись правопорушенням, а за їхнє вчинення може встановлюватись юридична

відповідальність [131, с. 250–251]. Завдання та функції суду, зокрема й адміністративного, як суб'єкта здійснення правосуддя несумісні із вчиненням зловживання владою та службовим становищем, а тому відповідні випадки мають прирівнюватись до правопорушень.

Зловживання суддею своїми повноваженнями завдає шкоду як суб'єктивним правам учасників судового процесу, так і цілям адміністративного судочинства. Такий висновок слідує з актуальної судової практики з питань зловживань процесуальними правами учасниками судового процесу. Попри іншу правову природу учасників судового процесу порівняно із судом, результати такої практики становлять значний інтерес для цього дослідження. Так, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду констатував, що ознакою зловживань учасниками справи своїми процесуальними правами є спрямованість їхніх дій саме на затягування судового процесу, а також констатував наявність тяганини внаслідок таких дій у конкретному випадку [90]. Отже, зловживання учасниками судового процесу своїми процесуальними правами призводять до затягування розгляду справи, втрати якості розгляду справи, зниження ефективності судового захисту загалом. На вказаному наголошує й В. Ю. Поліщук за результатами дослідження проблематики зловживання учасниками судового процесу своїми процесуальними правами в адміністративному судочинстві [81, с. 16].

Із поняттям дискреції тісно пов'язане поняття судового розсуду, оскільки останній визначено способом застосування дискреційних повноважень. Межі застосування судового розсуду обумовлюються значною кількістю чинників як законодавчого, так і правозастосовного характеру. Так, межами законодавчого характеру виділяються передусім: мета, завдання, правові принципи діяльності суду [120, с. 134, 135]. Таку думку варто підтримати, вона узгоджується із актуальною судовою практикою, за якої застосування дискреційних повноважень повинно мати обмеження, передбачені в законодавстві, зокрема відповідний вибір має бути обумовлений законом, а якщо вибір відсутній, то повноваження не є дискреційним [97; 99].

Мета реалізації конкретного дискреційного повноваження є орієнтиром відповідної діяльності судді адміністративного суду як уповноваженого суб'єкта. Завдання діяльності адміністративного суду, правові принципи його діяльності теж виступають такими орієнтирами. З іншого боку, такі критерії мають застосовуватись у поєднанні з іншими критеріями реалізації дискреційних повноважень, зокрема пріоритет прав і свобод людини, належний баланс приватних і публічних інтересів у кожному конкретному випадку та інші критерії, зазначені в розділі 1 цього дослідження. Врахування вказаних критеріїв дасть змогу попередити ймовірне зловживання суддею адміністративного суду своїми дискреційними повноваженнями в конкретному випадку. І навпаки, їхнє недотримання означає незаконність відповідного акта адміністративного суду, його протиправний характер, а отже, можливість його перегляду та скасування (зміни) вищим судом.

Незалежність суду в застосуванні судового розсуду дає змогу звернути увагу й на іншу проблему. Однозначне віднесення зловживання повноваженнями до сфери протиправного (правопорушення) означає потребу в чіткому визначенні в законодавстві фактичного складу, що становить об'єктивну сторону відповідних правопорушень. Водночас широкий характер керівної діяльності суду в судовому процесі об'єктивно унеможлиблює зазначену чіткість. Так, особливості об'єктивної сторони категорії «зловживання повноваженнями» щодо адміністративного суду полягають у іманентно притаманній їй відносній визначеності, а отже, наявність чи відсутність фактичного складу в кожному конкретному випадку має встановлюватись уповноваженим суб'єктом (вищим судом, суб'єктом дисциплінарного провадження щодо судді).

Окреслені особливості поняття «зловживання» стосовно судді адміністративного суду як владного суб'єкта актуалізують дослідження проблематики запобіжників таких зловживань з урахуванням особливостей правового статусу судді адміністративного суду.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України суб'єкти публічної влади мають діяти виключно на підставі, в межах та в спосіб, передбачений законом.

Вказане піднімає питання щодо належного обґрунтування судового рішення, ухваленого із застосуванням дискреційних повноважень, як ефективного запобіжника зловживаннями такими повноваженнями. Дієвість такого запобіжника відмічається вже тривалий час на рівні міжнародних стандартів щодо правової природи дискреції адміністративних органів – у контексті ухвалення адміністративних рішень. Так, у Резолюції (77) 31 про захист особи стосовно актів адміністративної влади Комітет міністрів Ради Європи визначає процедурні гарантії суб'єктивних прав особи як учасника адміністративних проваджень незалежно від того, чи реалізуються в конкретному випадку дискреційні повноваження або ж повноваження, які не мають ознак дискреції. Однією з таких гарантій виступає зазначення суб'єктом публічної влади мотивів, з яких він дійшов відповідного рішення [180, с. 2]. Зазначений підхід повністю актуальний і щодо адміністративного суду як носія судової влади.

Мотивувальна частина судового рішення «є зв'язуючою ланкою між встановленими судом юридичними фактами та висновками за сутністю справи. Саме в мотивувальній частині відображається формування переконання суду. Під час застосування дискреційних повноважень у процесуальних питаннях ці вимоги залишаються актуальними. Суд має враховувати: характер спору, стадію розгляду справи, особливості конкретної процесуальної ситуації. Згідно з КАС України в мотивувальній частині ухвали суду мають зазначатись: висновок суду за сутністю вирішуваного питання; законодавство, відповідно до якого суд дійшов висновків. Суд має вичерпно аргументувати свої рішення. У разі потреби суд повинен обґрунтувати вибір кожної застосованої ним норми права, навести тлумачення таких норм. Належна мотивованість судового рішення означає його переконливість, зрозумілість висновків суду як для учасників справи, так і для інших осіб. У контексті реалізації дискреційних повноважень належне обґрунтування судового рішення означає, що застосування дискреційних повноважень не є безконтрольним, створюється можливість для подальшого контролю реалізації дискреційних повноважень суду» [10, с. 59; 24, с. 46–47].

«Зазначена наукова позиція може бути уточнена. Так, у рішенні ЄСПЛ

«Серявін та інші проти України» зазначено про відсутність у суду обов'язку давати відповідь на кожний аргумент учасників справи, а детальність обґрунтування конкретного судового рішення залежить від конкретної ситуації [164]. Водночас та обставина, що належна аргументація судового рішення є гарантією легітимності судової влади в конкретному випадку, має особливе значення в контексті адміністративного судочинства з огляду на його призначення як ефективного інструменту вирішення спорів із владою. Впевненість у легітимності рішення адміністративного суду виступає гарантією правопорядку, оскільки в іншому разі влада постає неконтрольованою» [10, с. 59]. З огляду на викладене вище обов'язок адміністративного суду достатньо детально мотивувати застосування дискреційних повноважень, що постає одним із запобіжників зловживання дискреційними функціональними повноваженнями.

«Водночас актуальну проблему становить спосіб закріплення такого обов'язку в законодавстві про адміністративне судочинство. Значна кількість притягнень суддів до дисциплінарної відповідальності за діяння, які мають ознаки зловживань своїми повноваженнями, свідчить про недостатню ефективність наявного способу нормативного закріплення такого обов'язку судді. Констатуємо перспективність подальших досліджень цієї проблеми, зазначимо, що вона є проявом іншої, більш комплексної проблеми – термінологічна досконалість законодавства про адміністративне судочинство» [10, с. 58].

Варто повністю підтримати наукову позицію, висловлену ще 2011 року О. В. Рогач про потребу в збагаченні термінологічного фонду конкретних галузей права, оскільки детальність та якісність термінології, її широке використання сприяє стійкості та визначеності законодавства [116, с. 317–318]. Така позиція повною мірою актуальна й щодо адміністративного судочинства.

У ст. 45 КАС України закріплено положення про зловживання процесуальними правами учасниками судового процесу: визначено добросовісність як критерій відмежування належної поведінки від зловживання процесуальними правами; зазначено типові випадки зловживань процесуальними правами; наслідки таких зловживань; обов'язок суду запобігати зловживанням

процесуальними правами. Водночас відсутній подальший розвиток закріплення цієї категорії у КАС України. Адже добросовісність не може розглядатись як єдиний і винятковий критерій відсутності зловживання процесуальними правами.

У юридичній літературі досліджуються вимоги до застосування дискреційних повноважень, що зумовлені положеннями про: основоположні права людини, загальні принципи управління, збереження ресурсів, розумність, зваженість тощо. Вказані вимоги стосуються актів адміністративних органів [187, с. 13–14]. За результатами опрацювання проблематики реалізації дискреційних повноважень загального суду в порядку цивільного судочинства М. Б. Гарієвська формулює таку категорію, як засади реалізації дискреційних повноважень: загальні положення, що мають застосовуватися судом під час реалізації дискреційних повноважень; вимоги, яких повинен дотримуватись суд у таких випадках. Засадами реалізації дискреційних повноважень наводяться: оптимальність, доцільність, забезпечення досягнення завдань цивільного судочинства в процесі узгодженості інтересів держави, суспільства та особи [24, с. 132].

Згідно із ч. 1 ст. 2 КАС України до завдань адміністративного судочинства віднесене, зокрема, справедливе вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин. Категорія справедливості щодо судового процесу отримала значну увагу науковців переважно в аспекті цивільного судочинства, в контексті права на справедливий суд відповідно до п. 1 ст. 6 ЄКПЛ. Водночас визначення юрисдикції (адміністративної чи господарської) за внутрішнім правом держави-члена не є підставою для визнання заяви до ЄСПЛ неприйнятною, а тому відповідні положення ЄКПЛ застосовуються й під час здійснення адміністративного судочинства. Зміст категорії «справедливість» свідчить про неприпустимість виключно позитивістського застосування адміністративним судом законодавства про адміністративне судочинство. У цьому зв'язку становлять інтерес критерії, закріплені в ч. 2 ст. 2 КАС України, відповідно до яких здійснюється перевірка актів суб'єктів владних повноважень: цільовий характер реалізації повноважень у конкретному випадку; фактична обґрунтованість; добросовісність; розсудливість;

пропорційність та інші. Так, згідно із ч. 1 ст. 242 КАС України рішення адміністративного суду має бути не тільки законним та обґрунтованим, але й ґрунтуватись на засадах верховенства права. Отже, закріплення в КАС України переліку таких вимог до актів адміністративного суду сприятиме запобіганню зловживанням суддею адміністративного суду своїми дискреційними повноваженнями.

Сучасними міжнародними стандартами судової діяльності не передбачається обов'язкова наявність процедур апеляційного перегляду судового рішення. Водночас без доступних процедур перегляду судового рішення складно забезпечити правовий характер вирішення правових спорів. У справах адміністративної юрисдикції право на оскарження рішення адміністративного суду вбачається важливим з огляду на таке. Відповідно до Рекомендації 2004 (20) щодо судового перегляду актів суб'єктів владних повноважень (адміністративних актів) суд повинен мати змогу здійснювати контроль щодо законності видання відповідних актів, зокрема з питань відсутності зловживання владою під час їхнього видання. Мають контролюватись також дотримання компетенції суб'єкта владних повноважень, а також дотримання ним процедурних норм [183]. Згідно із ч. 1 ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» проголошено засаду незалежності судової влади, що вилучає можливість скасування судового рішення в іншому порядку, ніж передбачений законом та вищими суб'єктами судової влади. З цього слідує ключова роль ефективного функціонування апеляційної інстанції як засобу запобігання зловживанням суддею адміністративного суду своїми повноваженнями.

За результатами дослідження особливостей принципу неприпустимості зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві Я. О. Берназюк вказує про забезпечення можливостей учасникам судового процесу добросовісно використовувати свої процесуальні права та процесуальні обов'язки [7, с. 138]. У сучасній літературі з теорії права заборона зловживання правом розглядається як один з основоположних принципів права. Він передбачає запровадження до правового обігу чітких меж реалізації суб'єктивних прав і

повноважень для гарантування прав та свобод людини, інтересів держави й суспільства. Зазначений принцип розглядається як конституційний, з огляду на що пропонується його пряме закріплення в нормах Конституції України, зокрема через викладення статті 68 Конституції України в новій редакції. Цей принцип обмежує реалізацію дискреційних повноважень, аналізується як важлива гарантія правової визначеності як складової верховенства права [15, с. 153, 217].

В актуальній судовій практиці значну увагу отримали питання зловживання процесуальними правами учасниками судового процесу. Щодо зловживання повноваженнями, зокрема дискреційними, з боку адміністративного суду, то спірні питання вирішуються тільки в порядку перегляду судових актів, причому застосування вищими судами терміна «зловживання» стосовно актів суду, які переглядаються, практично відсутні.

«Одним з проблемних питань запобігання зловживанням суддями адміністративних судів своїми дискреційними повноваженнями є саме закріплення сутності дискреційного характеру повноважень у процесуальному законодавстві. КАС України не містить ні відповідного визначення, ні закріплення відповідних ознак. Відсутнє єдине розуміння дискреційних повноважень і в судовій практиці. Зокрема, погоджуючись щодо основних ознак дискреційних повноважень (наявність певного ступеня свободи в суб'єкта ухвалення рішення, наявність вибору одного з кількох можливих варіантів рішень тощо), відсутня повна єдність стосовно умов, меж, засад тощо застосування дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві. Формування засад щодо заборони зловживання суддею адміністративного суду своїми дискреційними функціональними повноваженнями сприятиме забезпеченню добросовісного виконання учасниками судового процесу своїх процесуальних прав та виконання ними своїх процесуальних обов'язків» [10, с. 58].

Вимоги щодо закріплення в законодавстві будь-якого поняття диктують потребу в закріпленні насамперед загальних положень щодо нього: поняття, основних ознак тощо. Отже, у законодавстві про адміністративне судочинство потрібно, щоб був відображений передусім обов'язок суду добросовісно

здійснювати свої дискреційні повноваження, не допускати зловживань ними. Такий обов'язок варто закріпити в ст. 6 КАС України через доповнення її частиною 5, яку викласти в такій редакції: «Суд повинен діяти добросовісно».

Одним із критеріїв зловживання дискреційними повноваженнями є дотримання уповноваженим суб'єктом основоположних прав людини та громадянина, а також загальних засад і принципів управління (як-от потреба й пропорційність). Іншими обов'язковими критеріями виступають: дотримання цільового характеру реалізації дискреційного повноваження, належне врахування всіх критичних аспектів дискреції в конкретному випадку [187, с. 13–14]. Під час здійснення своїх повноважень адміністративний суд має керуватися, зокрема, ч. 1 ст. 2 КАС України, що визначає такі пріоритети вирішення спорів, як справедливість, ефективність захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів від порушень з боку суб'єкта владних повноважень. Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 2 КАС України критеріями перевірки актів суб'єктів владних повноважень виступають: цільовий характер використання повноважень; безсторонність; добросовісність; розсудливість; пропорційність тощо. Отже, недотримання основоположних прав людини й громадянина та загальних засад і принципів управління можуть бути визначені як критерії зловживання дискреційними повноваженнями й щодо адміністративного суду. Водночас такі критерії мають застосовуватись виключно у взаємодії із такими критеріями, як: дотримання адміністративним судом цільового характеру конкретного повноваження; врахування адміністративним судом усіх критичних аспектів дискреції в конкретному випадку. Вказані критерії можуть застосовуватись вищим судом під час перевірки судових рішень.

Система гарантій правової законності містить у собі не тільки юридичні (спеціальні) гарантії, але й загальносоціальні (економічні, політичні, соціальні, ідеологічні). Зокрема, ідеологічні гарантії пов'язуються із рівнем правосвідомості, недопустимістю вчинення проступків, що є водночас аморальними та протиправними, турбота про правову культуру та правову освіту тощо. Окреслені та інші цінності досягаються за рахунок широкої поінформованості населення,

свободи преси, думок, що сприяють боротьбі із правопорушеннями [121, с. 496–497]. М. Б. Гарієвська за результатами дослідження проблематики сутності дискреційних повноважень загального суду в цивільному судочинстві доходить висновків про значення дискреційних повноважень суду в системі соціальних відносин: сприяння узгодженості інтересів держави, суспільства й особи; є показником прогресивності, незалежності та ефективності судової влади; сприяння формуванню передбачуваної судової практики [24, с. 132–133].

Важливість оцінки актів адміністративного суду з боку учасників справи в досягненні завдань адміністративного судочинства обумовлена положеннями принципу змагальності (ст. 9 КАС України) та права на оскарження таких актів (ст. 13 КАС України). У разі подання значної кількості скарг упродовж розгляду справи її вирішення здатне значною мірою розтягнутись у часі, що зумовлює шкоду інтересам усіх учасників процесуальних правовідносин. Крім того, такі явища не сприяють високій оцінці діяльності адміністративного суду з боку громадськості та сторонніх до судочинства осіб загалом. Уникнення зазначених небажаних явищ можна, зокрема, через проведення заходів, спрямованих на підвищення рівня правосвідомості учасників процесуальних правовідносин під час розгляду конкретної адміністративної справи, а саме як буденної (щодо учасників судового процесу), так і професійної та наукової (щодо суду, представників, експертів у галузі права). Такими заходами можуть стати: правопросвітницькі; заходи з підвищення кваліфікації (щодо суду та представників); заходи наукового характеру (щодо експертів у галузі права). Водночас важливо забезпечити можливість спілкування між собою різних груп зазначених учасників (суддів, науковців, представників громадськості тощо) в межах конкретного заходу.

З огляду на вищезазначене запобігання зловживанням суддею адміністративного суду своїми дискреційними повноваженнями досягається не тільки за рахунок підвищення правосвідомості суддів та належного забезпечення їхньої діяльності (матеріального, організаційного тощо), але й за рахунок заходів, спрямованих на мінімізацію зловживань процесуальними правами з боку

учасників судового процесу.

«Щодо сутності дискреції в юридичній науці свого часу висловлювались достатньо спірні наукові позиції. Так, М. Б. Гарієвська наводить позицію О. М. Ботнаренко, яка характеризувала сутність дискреції як спосіб вирішення уповноваженою особою певних питань, щодо яких законодавство містить прогалини чи колізії або взагалі не містить правового регулювання. Тому вирішення питання повністю залежить від оцінки конкретної ситуації уповноваженою особою. Вчена також наводить позицію Ю. Г. Барабаша, який протиставляє свободу внутрішньої мотивації уповноваженої на застосування дискреції особи та конституційні звичаї, традиції, які склались і за межі яких уповноважена особа не може виходити в разі застосування дискреції. У межах зазначених рамок дискреція застосовується на засадах «здорового глузду». Зазначені наукові позиції сприймаються критично. Так, стосовно позиції О. М. Ботнаренко, то з таким визначенням учена не погоджується, оскільки реалізація дискреційних повноважень судом повинна бути закріплена в нормах цивільного процесуального права. В іншому разі це може призвести до зловживання судом такими повноваженнями, що зумовить неналежний захист порушених, оспорених чи невизнаних прав особи. Щодо позиції Ю. Г. Барабаша зазначається, що вона має загальнотеоретичний характер. Отже, загалом робиться акцент на відповідність реалізації судом дискреційних повноважень нормам процесуального законодавства [24, с. 13]. Зазначений науковий аналіз, проведений М. Б. Гарієвською стосовно правовідносин у сфері цивільного судочинства, вважаємо актуальним і щодо адміністративного судочинства. Проте специфічні завдання адміністративного судочинства, засоби їх досягнень, закріплені в КАС України, уможливають уточнення зазначеної наукової позиції» [10, с. 58–59].

«Відповідно до ст. 1 КАС України адміністративний суд під час здійснення адміністративного судочинства має дотримуватись вимог КАС України, який встановлює серед іншого завдання й основні засади адміністративного судочинства (ст. 2 КАС України). Згідно із ч. 2 ст. 19 Конституції України від

28.06.1996 № 254к/96-ВР [52] щодо діяльності суб'єктів державної влади, зокрема й адміністративного суду, поширюється спеціально-дозвільний правовий режим. Це актуальне й щодо адміністративного судочинства. Тому точне визначення дискреційних повноважень у нормах законодавства про адміністративне судочинство є запобіжником зловживання процесуальними правами» [10, с. 59].

«Так, щодо позиції О. М. Ботнаренко, варто зауважити про неприпустимість вчинення адміністративним судом процесуальних дій, які не передбачені законом. Врахування підходу щодо визнання загальнотеоретичним позиції Ю. Г. Барабаша дозволяє констатувати, що адміністративний суд у своїй діяльності не повинен виходити за межі передбаченої законом процесуальної форми, а тому застосування «здорового глузду» має відбуватись не у тих випадках, де правове регулювання відсутнє, а в тих, де законодавство передбачає свободу вибору, і саме в межах вказаної свободи» [10, с. 59].

«У разі недоліків правового регулювання дискреційні повноваження не повинні існувати. Потрібно усувати певні недоліки, встановлювати дискреційні повноваження у відповідних випадках» [10, с. 59].

Запобіжники зловживанню суддею адміністративного суду своїми дискреційними повноваженнями, що закріплені в чинному законодавстві, можуть бути зумовлені діяльністю не тільки національних суб'єктів правотворчості та правозастосування, але й діяльністю міжнародних інституцій. Серед них чільне місце займає Європейський суд з прав людини, рішення якого охоплюють широкий спектр питань, пов'язаних з практичною реалізацією положень ЄКПЛ. У контексті цього дослідження інтерес представляють положення пункту 1 статті 6 ЄКПЛ, що стосуються права на справедливий суд. Так, § 36 рішення ЄСПЛ у справі «Bellet v. France» констатовано потребу в забезпеченні чіткої практичної можливості особі оскаржити дії, що є втручанням в її права. На обґрунтування своєї позиції ЄСПЛ вказав, що можливість отримати від органу влади констатацію незаконності своїх претензій без належного судового розгляду не може прирівнюватись до можливості повноцінного оскарження із застосуванням належного судового розгляду скарги. У цій справі заявник був переконаний у

своєму праві на порушення саме повноцінного провадження із розгляду своєї скарги, а не лише на відповідь за сутністю своєї скарги, тим більше що національне законодавство надавало йому достатні підстави для такого переконання [153]. Отже, у цій справі ЄСПЛ фактично констатував зловживання судом своїми повноваженнями щодо визначення порядку розгляду справи (повноцінний або без участі скажника).

Національні суди посиляються на вказану позицію ЄСПЛ під час вирішення таких питань, як: відкриття провадження у справі [137]; поновлення строку на апеляційне оскарження [140]; відкриття касаційного провадження [134] тощо. У рішеннях ЄСПЛ висловлюються позиції й щодо таких ключових питань права на справедливий суд, як: засади правової визначеності [154]; доступний засіб правового захисту [161]; потреба в обранні судом належного балансу між формалізмом і процесуальною гнучкістю не припускати ні порушень прав учасників процесу в першому випадку, ні знецінювань процесуальних вимог [151] та ін.

«Характер і межі судової дискреції, зокрема спрямованість її виключно на досягнення тієї мети, з якою закріплені відповідні повноваження, встановлюються не тільки в актах національного нормотворця, але й у значній кількості міжнародних стандартів здійснення правосуддя, зокрема й у адміністративних справах. Крім того, повертаючись до національного законодавства, можемо зазначити про закладення основ застосування дискреційних повноважень базовими актами у сфері судочинства та судоустрою. Так, відповідно до чч. 1, 3 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» під час здійснення правосуддя суддя є незалежним від будь-якого впливу, тиску, втручання. Суддя не зобов'язаний давати пояснення за сутністю справ, які перебувають у його провадженні, крім окремих випадків, передбачених законодавством. Однією з усталених положень щодо незалежності судді є самостійність у оцінці доказів та ухваленні рішення за сутністю справи, керуючись принципом верховенства права (ч. 2 ст. 48 Закону України). Тому доцільно вказати, що основи судової дискреції закріплено не тільки безпосередньо в КАС України, але й актами іншої галузевої

належності, зокрема Законом України «Про судоустрій і статус суддів», а також актами суб'єктів наднаціонального правового регулювання. Водночас саме останні мають сьогодні особливе значення, оскільки саме в них переважно закріплено засади судової дискреції, зокрема й стосовно адміністративного судочинства. Тому належне закріплення в законодавстві дискреційних повноважень адміністративного суду охоплює їхнє закріплення не тільки в національних актах, що визначають процесуальну форму здійснення правосуддя в адміністративних справах, але й у інших актах, зокрема Конституції України, а також актах суб'єктів наднаціонального правового регулювання, а саме таких, як Європейський суд з прав людини» [10, с. 58].

Викладені у цьому підрозділі висновки «дозволяють звернути увагу на окремі недоліки закріплення у КАС України дискреційних повноважень судді адміністративного суду» [10, с. 59].

«У юридичній літературі зазначається про дискреційний характер повноважень загального суду в рамках цивільного судочинства щодо вирішення питання про відкладення попереднього судового засідання, оскільки суд уповноважений оцінювати поважність причин неявки сторони в попереднє судове засідання як підставу для його відкладення. Зокрема, поважними причинами, залежно від конкретних обставин справи, можуть бути визнані: перебування на лікуванні, відрядження, участь в іншій судовій справі в той самий час, інші обставини, які об'єктивно унеможливають присутність у судовому засіданні. У зв'язку з цим вказується про ключове значення явки до суду всіх належно повідомлених учасників судового процесу для відповідного вирішення справи. З іншого боку, відкладення розгляду справи у зв'язку із неявкою сторони або її представника, належно повідомлених, без поважних причин не сприяє оптимальним строкам розгляду справи. Дискреційний характер зазначених повноважень суду створює умови для зловживань процесуальними правами, порушення строків розгляду справи. Тому запропоновано вилучити відповідні положення з тексту Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 № 1618-IV, у такий спосіб вилучивши з компетенції суду зазначене дискреційне

повноваження [24, с. 78–79]. Окреслений підхід варто підтримати. Він знайшов закріплення й у чинному КАС України, в якому немає такої підстави для відкладення розгляду справи, як відповідне клопотання учасника справи. Водночас розглянута проблематика дає змогу звернути увагу на інше дотичне питання» [10, с. 59–60].

«Відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 205 КАС України підставою відкладення розгляду справи в судовому засіданні визначено сукупність таких обставин: 1) потреба у витребуванні судом нових доказів; 2) учасником справи обґрунтовано неможливість подання відповідного клопотання раніше (під час здійснення підготовчого провадження)» [10, с. 60].

«Законодавець не конкретизує, у чому саме може полягати «неможливість» подання відповідного клопотання. Не приділяють цьому достатньої уваги й актуальні теоретичні дослідження. У судовій практиці застосування зазначеного пункту як підстави для відкладення розгляду справи зустрічається дещо нечасто. Отже, існує певний простір для достатньо довільного застосування судового розсуду» [10, с. 60].

«Згідно із чч. 2, 3 ст. 79, ч. 1 ст. 80 КАС України клопотання про витребування доказів може бути подане в такі строки: разом із поданням позовної заяви (позивач), разом із поданням відзиву (відповідач або третя особа). З огляду на це проміжок часу, впродовж якого може бути подане відповідне клопотання, визначається як процесуальний строк. Відповідно обставини, які зумовлюють наведену «неможливість», можуть бути охарактеризовані як поважні причини пропуску зазначеного строку. Категорії «процесуальний строк» і «поважні причини» його пропуску є більш усталеними та вживаними як у судовій практиці, так і в юридичній науці. Тому з метою забезпечення однакової судової практики застосування відповідних положень доцільно внести зміни до п. 4 ч. 2 ст. 205 КАС України, виклавши його в такій редакції: «потреба у витребуванні нових доказів у разі, коли судом визнано причини пропуску строку на заявлення відповідного клопотання поважними» [10, с. 60].

2.3. Підстави та межі застосування суддею дискреційних повноважень

У юридичній літературі, у контексті підстав застосування дискреційних повноважень суду предметом наукового обговорення є проблематика співвідношення понять «судова дискреція» та «судовий розсуд». Зокрема, М. Б. Гарієвська визначає судову дискрецію (дискреційні повноваження) засобом реалізації судового розсуду [24, с. 61, 179]. Таку позицію потрібно підтримати та вказати, що під підставами застосування дискреційних повноважень доцільно розуміти й певний обсяг судового розсуду, визначений законодавством про адміністративне судочинство.

Підстави застосування дискреційних повноважень адміністративного суду (судді) можуть розглядатись як абстрактні поняття, які закріплені в нормах законодавства про адміністративне судочинство. Такі підстави можуть розглядатись і як певний фактичний склад, за наявності якого певне дискреційне повноваження може бути реалізоване. Водночас і таке поняття, і такий склад характеризуються порівняно визначеним змістом, що остаточно визначається суддею в кожному конкретному випадку залежно від конкретних обставин справи.

У юридичній літературі підстави розсуду дістали певну систематизацію. Так, за критерієм волевиявлення законодавця підстави судового розсуду поділяються на: безпосередні (чітка вказівка на наявність судового розсуду в конкретному випадку); опосередковані (висновок про наявність розсуду виводиться з наявних норм); допоміжні (виводяться із загального змісту та мети існування відповідних правових норм, із наявних зв'язків між існуючими правовими нормами, з концепції та загальної мети нормативно-правового акта, в якому закріплено відповідні норми). Характеризуючи, зокрема, опосередковані підстави судового розсуду, вчена вказує, що вони можуть зумовлюватись недоліками законодавства або мовчазною згодою законодавця на надання судді розсуду в певних випадках [63, с. 45–46]. Зазначений підхід викликає зауваження. По-перше, твердження про можливість висновку про наявність дискреційних

повноважень на основі системного тлумачення різних правових норм, а також концепції та мети нормативно-правового акта не узгоджується із змістом припису ч. 2 ст. 19 Конституції України про обов'язок суб'єкта публічної влади діяти на підставі та в межах, визначених законодавством. По-друге, твердження, що дискреційні повноваження можуть зумовлюватись недоліками законодавства, теж не узгоджуються із зазначеними засадами діяльності органів влади, оскільки повноваження органу влади має бути належно закріплене в законодавстві, а не виводитись з його недоліків. Водночас учена вдало виокремлює недоліки закріплення дискреційних повноважень. Тому зазначені аспекти варто розглядати як напрями подальшого розвитку нормативного закріплення дискреційних повноважень суб'єкта публічної влади.

Наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 затверджено Методологію проведення антикорупційної експертизи (далі – Методологія проведення антикорупційної експертизи) та визначено способи закріплення дискреційних повноважень у нормативно-правових актах: через використання оціночних понять («за наявності поважних причин...», «у виняткових випадках...» тощо); способом перерахування видів можливих рішень без чіткої вказівки на підставу їхнього ухвалення; через уповноваження вирішувати питання щодо вчинення чи невчинення акта в разі наявності певних обставин, чітко визначених у нормі; через неповну визначеність гіпотези або диспозиції, що не дає зробити однозначний висновок про підстави чи наслідки застосування відповідного дискреційного повноваження [107].

М. Б. Гарієвська за результатами опрацювання проблематики підстав застосування дискреційних повноважень загального суду під час здійснення цивільного судочинства розрізняє способи закріплення цих підстав залежно від ступеня їхньої визначеності: порівняно визначені норми, в яких відсутня вказівка на гіпотезу; ситуаційні норми (застосовуються залежно від конкретної ситуації, про що прямо зазначається в нормі); порівняно визначені норми, які містять оціночні поняття [24, с. 65–67].

Наукові підходи М. Б. Гарієвської та законодавця надають певні підстави

для подальшого дослідження, але мають сприйматись із застереженнями, що зумовлені особливостями правової природи адміністративного суду та виконуваних ним функцій у адміністративному судочинстві. Так, однією із зазначених функцій є процесуальне керівництво розглядом і вирішенням справи. А отже, значною мірою втрачає актуальність розподіл таких способів закріплення дискреційних повноважень, як: через перерахування видів можливих рішень без чіткої вказівки на підставу їхнього ухвалення; через уповноваження вирішувати питання щодо вчинення чи невчинення акта в разі наявності певних обставин, чітко визначених у нормі. Цей розподіл є актуальним для оцінки актів адміністративних органів, для яких процедурне керівництво не входить до їхніх основних функцій, але не для адміністративного суду. Систематизація, проведена М. Б. Гарієвською, має сприйматися з урахуванням інших засад діяльності адміністративного суду порівняно із загальним судом, насамперед щодо застосування принципу змагальності, а отже, інших засад вирішення судом відповідних процесуальних питань.

Дискреційні повноваження адміністративного суду закріплюються в законодавстві про адміністративне судочинство у формі прямої вказівки на можливість використання розсуду. Так, відповідно до ч. 2 ст. 9 КАС України під час розгляду адміністративної справи адміністративний суд може вийти за межі позовних вимог, якщо цього вимагає ефективний захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів. Наявність або відсутність дискреційних повноважень суду та межі їхньої реалізації можуть виводитися вищими судами й із загальних положень законодавства про адміністративне судочинство, а також з урахуванням змісту міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [88]. Це не повною мірою узгоджується із актуальною доктриною адміністративного права щодо способів закріплення дискреційних повноважень. Так, Е. Зеллер, Р. Мельник та Р. Куйбіда зазначають про переважно безпосереднє встановлення дискреційних повноважень у законодавстві. Вченими допускається застосування системного тлумачення норм з урахуванням судової практики застосування відповідних повноважень, але виключно з метою перевірки власного

висновку щодо наявності або відсутності дискреційного повноваження в конкретному випадку [187, с. 11–12]. Отже, за актуальним способом закріплення підстави застосування адміністративним судом дискреційних повноважень потрібно поділити на безпосередні (безпосередньо закріплені в нормі законодавства про адміністративне судочинство) та опосередковані (дійти висновку про наявність дискреційного повноваження в конкретному випадку можна лише способом застосування системного тлумачення одночасно кількох норм законодавства про адміністративне судочинство). Зазначене свідчить про потребу в розвитку закріплення дискреційних повноважень у законодавстві про адміністративне судочинство.

Правомочність адміністративного суду щодо застосування судового розсуду може закріплюватись у законодавстві про адміністративне судочинство як у гіпотезі, так і в диспозиції відповідних правових норм. Так, відповідно до ч. 4 ст. 10 КАС України, якщо особи перешкоджають проведенню судового засідання, реалізації правового статусу учасників судового процесу, порушують порядок у залі судового засідання, то суд може видалити із зали таких осіб. Отже, у гіпотезі цієї правової норми закріплено правомочність адміністративного суду щодо застосування розсуду з питань наявності або відсутності відповідних обставин, оскільки закріплено лише їхні загальні ознаки. Згідно із ч. 2 ст. 33 КАС України суддя, який розглядає справу, на свій розсуд вирішує питання складу суду: колегіальний або одноособовий. У цій нормі дискреційне повноваження закріплено в диспозиції.

Окрему проблематику закріплення підстав дискреційних повноважень адміністративного суду становить використання оціночних понять у законодавстві про адміністративне судочинство. Т. О. Коломоєць та П. С. Лютіков під оціночними поняттями в адміністративному судочинстві розуміють надання законодавцем у процесуальній нормі абстрактної характеристики процесуальних фактів, яка обов'язково має конкретизовуватись під час застосування судового розсуду в конкретному випадку [48, с. 66]. Таке визначення, попри його формулювання 2018 року, зберігає актуальність.

Підстави дискреційних повноважень адміністративного суду закріплюються в значній кількості оціночних понять. Серед них можна навести: розумний строк, поважні причини, зловживання. Встановлення оціночних понять у процесі визначення дискреційних повноважень адміністративного суду до певної міри є виправданим і корисним явищем з огляду на призначення дискреції: досягнення гнучкості, адаптивності, оперативності й ефективності діяльності суб'єкта публічної влади. Водночас не можна не погодитись із позицією, що дискреція має застосовуватись із дотриманням суб'єктом публічної влади певних вимог: цільовий характер застосування повноваження, дотримання прав і свобод людини, загальні принципи управління, економічність, розумність, зваженість тощо [187, с. 11, 13–14]. Такі самі вимоги мають висуватись і до застосування оціночних понять адміністративним судом.

Специфікою закріплення дискреційних повноважень адміністративного суду в законодавстві про адміністративне судочинство є збільшення кількості оціночних понять із прийняттям нової редакції КАС України [48, с. 65–66]. Такий крок законодавця зумовлений зростанням значення змагальних засад адміністративного судочинства, збільшення значення процесуального керівництва, що здійснюється адміністративним судом. Водночас це означає також підвищення ролі актів судової практики, зокрема практики вищих судів щодо тлумачення відповідних оціночних понять. Зокрема, хрестоматійним може вважатись рішення, у якому конкретизовано критерії поважності причин пропуску процесуального строку як підстави для його поновлення (продовження). Утім, оцінюючи роль судової практики, потрібно враховувати: а) засади незалежності судової влади та конкретного судді під час здійснення правосуддя, а отже, повноваження щодо власної оцінки поважності причин пропуску процесуального строку; б) небажаність ситуацій, коли вищі суди допускають нестабільність власної судової практики, зокрема в тлумаченні оціночних понять.

Наявність у адміністративного суду дискреційних повноважень у процесі відправлення правосуддя, тобто можливість застосовувати як абсолютно визначені, так і порівняно визначені процесуальні норми актуалізує проблематику

застосування судового розсуду та пов'язану із нею застосування аналогії закону чи аналогії права під час вирішення процесуальних питань. Поширеною є позиція про неприпустимість застосування аналогії закону чи аналогії права в таких випадках. Так, учасники судового процесу не можуть діяти поза межами, встановленими законодавством про адміністративне судочинство, принцип законності в адміністративному судочинстві зобов'язує діяти виключно так, як передбачено законодавством України [123, с. 132]. Водночас окремими дослідниками відстоюється позиція про доцільність окремого закріплення в процесуальному законодавстві можливості застосування норм цивільного процесуального права. Таке закріплення розглядається як спеціальна підстава застосування судом його дискреційних повноважень. Ця позиція ґрунтується на широкому тлумаченні поняття «судовий розсуд», що містить у собі можливість суду давати комплексну оцінку фактичному складу не тільки в межах конкретної норми, але й обирати конкретну норму, що найбільше підходить до конкретного випадку в рамках застосування аналогії права та аналогії закону [24, с. 71].

Усталеним можна вважати підхід О. І. Сеньківа, обґрунтований 2012 року, за яким судовий розсуд за своєю сутністю є повноваженням адміністративного суду. Судовий розсуд означає передусім можливість обирати один з кількох варіантів вирішення конкретного процесуального питання, передбачених законом [120, с. 174]. З огляду на вищезазначене судовий розсуд обмежений фактичним складом у межах лише конкретної норми права та означає можливість суду обирати серед фактів, але серед норм права, тим більше застосовуючи такі норми до конкретної ситуації, що ними не передбачена. Зважаючи на це, не можна погодитись із пропозиціями, які визнають можливість застосування судом аналогії права та аналогії закону під час вирішення процесуальних питань.

Дискреційні повноваження характеризуються відносною визначеністю гіпотези та диспозиції норм права, в яких вони закріплені, що означає ускладненість притягнення уповноважених посадових осіб до юридичної відповідальності, оскільки ускладненим є встановлення протиправності їхніх актів. Так, у Методології проведення антикорупційної експертизи визначаються

засоби усунення корупційogenних ризиків у нормативно-правових актах та їхніх проектах (п. 1.1).

Проблематика меж реалізації дискреційних повноважень була порушена ще в рішенні ЄСПЛ у справі проти України, в якому було наголошено на потребі в існуванні засобу захисту від свавільних втручань суб'єктів публічної влади в суб'єктивні права, що передбачені Конвенцією [165].

У юридичній літературі сформовані окремі узагальнені положення щодо вимог до застосування дискреційних повноважень органами публічної влади. Так, В. Г. Перепелюк наводить такі критерії меж реалізації дискреційних повноважень суб'єктами публічної влади. По-перше, свобода в реалізації дискреційного повноваження обмежується можливістю вибору діяти або бездіяти, і якщо обирається активний варіант, то він має відбуватись із чітким дотриманням чинного законодавства, зокрема щодо варіантів такої дії. Водночас як обрання між активним і пасивним варіантами, так і обрання конкретного активного варіанта поведінки має здійснюватися суб'єктом владних повноважень без узгодження з іншими суб'єктами. По-друге, межі реалізації дискреційних повноважень обумовлені способом закріплення дискреційних повноважень у законі: за допомогою використання оціночних понять; із використанням порівняно визначеної норми; із використанням альтернативної норми або норми із порівняно визначеною гіпотезою. Використання законодавцем таких зворотів не свідчить автоматично про наявність дискреційного повноваження в конкретному випадку. Його наявність має встановлюватись у кожній конкретній ситуації з урахуванням усіх положень конкретного нормативно-правового акта та інших актів законодавства [22].

О. А. Мілієнко за результатами дослідження проблематики меж дискреційних повноважень у реалізації процедури прийняття адміністративних актів надає авторське визначення дискреційних повноважень та окреслює межі їхньої реалізації. З положень, які наводяться дослідником, можна дійти висновків про такі межі реалізації дискреційних повноважень у процедурі прийняття адміністративних актів: обсяг вибору (діяння або бездіяльність, якщо діяльність,

то обирати її варіанти відповідно до норм закону); відсутність потреби в узгодженні такого вибору із будь-яким іншим суб'єктом; повноваження щодо вибору можуть стосуватись вибору не тільки варіантів поведінки, але й свободи в оцінці фактичного складу, що є підставою для реалізації дискреційного повноваження, а також свободи в пошуку норми права, якою охоплюється конкретна фактична ситуація; свобода вибору полягає також у можливості самостійного тлумачення суб'єктом владних повноважень відповідної норми права. Водночас дослідник у контексті обґрунтування права суб'єкта владних повноважень самостійно обирати норми права на обґрунтування застосування конкретного дискреційного повноваження фактично виходить з усталених позицій науковців щодо права такого суб'єкта здійснювати самостійну правову кваліфікацію конкретної фактичної ситуації [65, с. 271–272]. Позиція дослідника викликає окремі зауваження. Так, конкретне дискреційне повноваження зазвичай передбачене конкретною нормою права або ж сукупністю таких норм. Тому суб'єкт владних повноважень не може обґрунтовувати реалізацію свого дискреційного повноваження будь-якою іншою нормою права. Висновок дослідника про право суб'єкта владних повноважень самостійно обирати правові норми на обґрунтування застосування своїх дискреційних повноважень потребує додаткового обґрунтування.

Е. Зеллер, Р. Куйбіда та Р. Мельник, узагальнюючи актуальні наукові позиції, зазначеними вимогами виділяють: зв'язаність дискреції положеннями нормативно-правових актів; керівний характер основоположних прав і свобод людини; керівний характер загальних принципів управління; чітке дотримання процедурного порядку реалізації дискреційних повноважень; принцип максимального збереження ресурсів; розумність і зваженість; адекватність оцінювання фактичних обставин справи, неприпустимість абсурдних дій; відповідність затрат і застосовуваних засобів результату [187, с. 13–14]. Отже, проблематика меж дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади отримала певну наукову увагу. Положення, визначені Е. Зеллер, Р. Куйбідою та Р. Мельником, можуть бути прийняті за основу в подальшому дослідженні меж

реалізації дискреційних повноважень адміністративним судом.

Відмічаючи наукову увагу до окресленої проблематики в межах теорії адміністративного права, доводиться констатувати недостатню опрацьованість цього питання вченими-дослідниками проблем адміністративного судочинства. Найближчим за тематикою комплексним дослідженням з 2012 року залишається дисертаційне дослідження О. І. Сеньківа «Судовий розсуд у адміністративному судочинстві», в якому визначено межі реалізації судового розсуду як одна з частин умов його реалізації [120, с. 177]. Іншим комплексним дослідженням, в межах якого приділено безпосередню увагу характеристиці меж реалізації дискреційних повноважень суду, є робота М. Б. Гарієвської «Дискреційні повноваження суду при розгляді цивільних справ у суді першої інстанції» (2016 р.). Так, вчена визначає межі реалізації дискреційних повноважень суду першої інстанції під час розгляду цивільних справ як одне із завдань свого дослідження [24, с. 4].

Так, М. Б. Гарієвська, не надаючи авторського визначення меж реалізації дискреційних повноважень суду в цивільних справах, фактично розглядає їх на основі підходу М. І. Бойчук, відповідно до якого межі реалізації дискреційних повноважень розглядаються як певні рамки допустимої свободи посадової особи в ухваленні рішення. За результатами дослідження вчена визначає способи законодавчого формулювання меж реалізації дискреційних повноважень суду в цивільному судочинстві, характеризує зазначені межі детермінантою умов реалізації дискреційних повноважень, визначає особливості меж реалізації дискреційних повноважень суду під час застосування оціночних понять. Вчена висловлює авторську позицію щодо сутності меж судового розсуду як сукупності чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру, що здатні вплинути на ухвалення судом рішення [24, с. 124, 125, 126, 129].

Вимоги до застосування дискреції суб'єктами владних повноважень, які визначаються Е. Зеллер, Р. Куйбідою та Р. Мельником, актуальні й щодо застосування адміністративним судом у процесі здійснення правосуддя. Крім того, як було обґрунтовано в першому розділі, специфіка завдань і функцій

адміністративного суду уможлиблює виділення додаткових критеріїв реалізації дискреційних повноважень адміністративним судом: чітке дотримання цільового характеру конкретного дискреційного повноваження; потреба у врахуванні положень про правовий статус конкретного учасника судового процесу, у правовідносинах із яким перебуває адміністративний суд; врахування законного процесуального інтересу зазначеного учасника.

Судочинство як правове явище сьогодні розглядається як нормативно визначена діяльність суду з провадження в юридичних справах. Водночас основним завданням судочинства як такого є забезпечення не тільки законного та мотивованого, але й справедливого рішення суду в конкретній справі. Щодо адміністративного судочинства, то, відповідно до положень ст. 2 КАС України, додаються ще такі ознаки, як своєчасність вирішення спору й ефективність судового захисту [19, с. 844, 846]. З огляду на вищезазначене межі реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду мають забезпечувати досягнення зазначених пріоритетів. Отже, під межами реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду в процесі здійснення правосуддя в адміністративних справах потрібно розуміти передбачені законодавством про адміністративне судочинство нормативні вказівки на факти, що встановлюють міру свободи адміністративного суду під час застосування дискреційних повноважень у кожному конкретному випадку. Це можуть бути вказівки на: процесуальні строки вчинення процесуальних дій; порядок вчинення процесуальних дій; загальні вимоги, які пред'являються до вчинення процесуальних дій адміністративним судом і закріплені в Загальних положеннях КАС України, зокрема в принципах адміністративного судочинства. Так, у справах щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку й рішень Кабінету Міністрів України стосовно виведення банків з ринку строк на звернення до адміністративного суду поновленню не підлягає (ч. 2 ст. 266-1 КАС України). Зазначена норма містить прямо визначену межу реалізації дискреційних

повноважень адміністративного суду щодо поновлення відповідного процесуального строку. Межі реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду містяться й у нормах щодо: права суду вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для ефективного захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів (ч. 2 ст. 9 КАС України), обов'язку суду враховувати обставини справи під час кваліфікації поведінки учасника судового процесу як зловживання процесуальним правом (ч. 2 ст. 45 КАС України) та інших нормах законодавства про адміністративне судочинство.

Ключова роль судової дискреції під час здійснення функції процесуального керівництва, притаманність системного характеру судовому тлумаченню норм законодавства про адміністративне судочинство дає змогу стверджувати, що переважна більшість норм цього законодавства містить межі реалізації дискреційних повноважень. Тому вичерпне перерахування всіх норм, які містять межі реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду, не є доцільним у межах цього дослідження. Втім зазначене актуалізує проблематику систематизації таких меж.

У юридичній літературі використовують різні критерії систематизації меж реалізації дискреційних повноважень і меж реалізації судового розсуду. Так, за критерієм правової природи правових норм, в яких встановлено такі межі, розрізняють межі, встановлені нормами матеріального права, та межі, встановлені нормами процедурного права. За критерієм сфери соціальних відносин, до якої належать відповідні межі, виділяють правові та моральні межі реалізації дискреційних повноважень. Водночас моральні межі виконують факультативну роль порівняно із тими, що встановлені в правових нормах. За критерієм характеру закріплення дискреційних повноважень виділяють: межі реалізації дискреційних повноважень, які закріплені за допомогою оціночних понять; межі реалізації дискреційних повноважень у разі застосування правил аналогії та колізійних правил; реалізації дискреційних повноважень під час застосування правових принципів та окремих норм права. За способом закріплення розрізняють межі, закріплені за допомогою: порівняно визначених норм; фіксування

можливих варіантів поведінки; визначення верхніх і нижніх меж ухвалення рішень; опису умов, за яких можуть реалізовуватись дискреційні повноваження. За ознакою формального закріплення межі дискреції поділяються на чітко визначені та безпосередньо незакріплені в нормах правового акта. За критерієм об'єктів впливу виділяються загальні та спеціальні межі. Так, загальними межами судового розсуду є ті, які застосовуються під час розгляду та вирішення будь-якої судової справи. До загальних меж належать: предмет судового розсуду; суб'єкт судового розсуду, загальні процесуальні строки, положення про незалежність суддів, а також завдання судочинства. До спеціальних меж судового розсуду віднесено: перелік умов, які закріплені в альтернативній нормі; спеціальні норми, що містяться в порівняно визначеній нормі; категорії справедливості, сумлінності, доцільності, розумності, моральності. Спеціальними субсидіарними межами застосування судового розсуду визначаються норми матеріального права та обставини конкретної справи. Деякі вчені виділяють обставини внутрішнього характеру (ті, які охоплюються нормою щодо конкретного дискреційного повноваження) й обставини зовнішнього характеру (обставини економічного, соціально-політичного та іншого характеру, які впливають на ухвалення рішення у справі) [24, с. 119–121].

У теорії права сьогодні є усталеним науковий підхід щодо розгляду права як системи (правової системи), що є елементом суспільства як мультисистеми, яка, крім права, містить у собі політичну, економічну, культурну та деякі інші підсистеми. Правова система розглядається як сукупність усіх існуючих правових явищ, між якими існують стійкі зв'язки. Ці правові явища тісно пов'язані й з іншими соціальними підсистемами [17, с. 497]. З огляду на комплексний характер правотлумачення під час застосування дискреції загалом та судової дискреції зокрема таке різноманіття класифікаційних критеріїв є закономірним. Водночас зазначені класифікації належать переважно до сфери діяльності адміністративних органів і недостатньою мірою враховують специфіку дискреційних повноважень суду під час здійснення правосуддя загалом і під час здійснення правосуддя в адміністративних справах зокрема.

Відмітними ознаками державної служби постають: публічність, політична неупередженість, спрямованість на практичне виконання завдань і функцій держави. Виділяють такі аспекти державної служби: соціальний, політичний, публічний і, зокрема, морально-етичний, який полягає в підвищеному значенні морально-етичних норм для державного службовця, наближенні їхньої ролі до правових норм, що підкреслює соціальну спрямованість державної служби [18, с. 264–265]. Морально-етичний аспект займає чільне місце й у будь-якій іншій діяльності суб'єктів публічної влади. Призначення адміністративного судочинства охоплює вирішення публічно-правових спорів неконституційного характеру, захист суб'єктивних прав від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [123, с. 118–119]. Легітимність судової влади, місце судді в суспільстві, його обов'язок бути «взірцем» у поведінці неминуче накладають відбиток і на обов'язок адміністративного суду враховувати морально-етичний аспект під час вирішення процесуальних питань, які виникають у процесі здійснення правосуддя в адміністративних справах, не допускати сумнівів у справедливості своїх рішень. З іншого боку, обов'язок адміністративного суду діяти виключно в межах, на підставі та у спосіб, визначений законом (ч. 2 ст. 19 Конституції України), диктує потребу в чіткому дотриманні вимог процесуального закону в процесі відправлення правосуддя в адміністративних справах. З огляду на зазначене вище морально-етичні норми можуть розглядатись як межі реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду, але виключно в межах закону та в жодному разі не підміняти собою процесуальний закон.

У юридичній літературі розглядається проблематика реалізації дискреційних повноважень під час застосування аналогії закону чи аналогії права. Утім ця проблематика опрацьовується в межах діяльності суб'єктів владних повноважень – адміністративних органів у процесі застосування ними норм матеріального права [24, с. 119–121]. Залишається актуальною позиція щодо неприпустимості застосування аналогії права та аналогії закону адміністративним судом під час вирішення процесуальних питань, зокрема і в разі застосування

дискреційних повноважень. Водночас під час перевірки актів суб'єктів владних повноважень адміністративний суд має оцінювати їх законність.

Серед принципів адміністративного судочинства виділено законність, відповідно до якого посадові особи повинні діяти в межах своїх повноважень. Вказане повним обсягом стосується й адміністративного суду під час вирішення ним процесуальних питань [123, с. 159–160]. У контексті адміністративного судочинства джерелами адміністративного процесу визнаються: Конституція України; КАС України; міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Поза межами цих актів суб'єкти адміністративного судочинства діяти не можуть [123, с. 132]. Межами дискреції, що безпосередньо незакріплені в положеннях нормативно-правового акта (у цьому дослідженні – нормах законодавства про адміністративне судочинство), є, зокрема, й ті, що закріплені не в нормативно-правових, а в інтерпретаційних актах, тобто актах роз'яснення чинного законодавства [24, с. 120].

Значення інтерпретаційних актів (роз'яснення, дайджести, огляди судової практики) в досягненні сталості та єдності судової практики варто враховувати. Відповідно до чч. 1, 2 ст. 48 Закону «Про судоустрій і статус суддів» єдиним критерієм ухвалення рішень суддею під час здійснення правосуддя є принцип верховенства права. Водночас забороняється втручання в діяльність судді в процесі здійснення правосуддя. Тому інтерпретаційні акти не замінюють собою нормативно-правові акти і, вирішуючи конкретне процесуальне питання, адміністративний суд може відступити від них, якщо для цього є достатні підстави.

Згідно із ч. 5 ст. 353 КАС України висновки й мотиви, з яких суд касаційної інстанції скасував конкретне судове рішення, є обов'язковими для суду нижчої інстанції під час нового розгляду справи. Проте у всіх інших випадках діють положення щодо незалежності суду в процесі здійснення правосуддя.

Поняття як категорія логіки має своїм призначенням досягнення певного результату узагальнення істотних ознак певного об'єкта дійсності. Виключно істотні ознаки є основою й для систематизації чи класифікації [21, с. 1049, 1320–

1321]. Отже, поняття охоплює зазвичай лише істотні ознаки розглядуваного об'єкта. У зв'язку із цим привертає увагу класифікація меж судового розсуду за критерієм об'єктів впливу: загальні, що використовуються під час вирішення будь-якої категорії судової справи (предмет судового розсуду, суб'єкт судового розсуду, загальні процесуальні строки, положення про незалежність суддів), і спеціальні, які характерні для вирішення окремих категорій справ (перелік умов, що закріплені в альтернативній нормі; спеціальні норми, що містяться в порівняно визначеній нормі; категорії справедливості, сумлінності, доцільності, розумності, моральності) [24, с. 120–121]. Такий підхід, загалом маючи право на існування, має як свої переваги, так і свої недоліки. Його перевагою є врахування того, що в межах однієї судової спеціалізації розглядаються різні категорії судових справ. Це сприяє його універсальності та застосовності в адміністративних процесуальних дослідженнях. З іншого боку, значним недоліком є не виправдане розширення категорії «межі судового розсуду», оскільки до неї підпадає фактично будь-яка норма законодавства про адміністративне судочинство.

Визначення меж розсуду, зокрема судового, як певних явищ або фактів, які впливають на ухвалення судом рішення, обумовлює висновок про неможливість визначення такими межами норм права (положень про незалежність суддів, процесуальних строків тощо). Межами потрібно визначати конкретні правові властивості певних правових явищ, що закріплені у відповідних правових нормах: властивість незалежності судді як носія судової влади, темпоральні характеристики адміністративного судочинства, притаманні його процесуальній формі. Окреслене вимагає активізацію подальших наукових досліджень з приводу досягнення єдності в таких поняттях, як предмет судового розсуду, суб'єкт судового розсуду та інших ключових властивостей процесуальної форми адміністративного судочинства, що впливає на судовий розсуд у кожній конкретній адміністративній справі. Спеціальні межі судового розсуду розглядаються щодо конкретних категорій адміністративних справ, а саме категорії доцільності, розумності в конкретних випадках тощо.

Отже, можливо констатувати правовий характер меж реалізації

дискреційних повноважень адміністративного суду, які мають безпосередньо встановлюватись у нормах законодавства про адміністративне судочинство. Такий підхід відповідає ч. 2 ст. 19 Конституції України щодо спеціально-дозвільного режиму правового регулювання. Іншою важливою межею виділяється неприпустимість звуження наявного обсягу суб'єктивних прав і свобод, а також їхніх обмежень і встановлення додаткових обов'язків. Третьою межею, враховуючи положення про адміністративний розсуд органів публічної влади, виділяється наявний обсяг їхніх повноважень [58, с. 93–94].

Межі дискреційних повноважень мають чітко визначатись у законодавчих актах з урахуванням легітимної мети відповідних дискреційних повноважень [35]. Згідно із ч. 1 ст. 2 КАС України до завдань адміністративного судочинства входить, зокрема, справедливе вирішення спорів, що передбачає серед іншого неприпустимість порушень прав учасників судового процесу та зобов'язує суд забезпечувати достатні можливості для реалізації зазначених процесуальних прав. У самого адміністративного суду має бути достатньо повноважень для вирішення будь-якого процесуального питання, що виникає під час розгляду та вирішення справи. Тому варто відмітити багатofункціональний характер меж реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду: зазначені межі дають змогу, з одного боку, забезпечувати права учасників судового процесу, а з іншого – достатній обсяг повноважень адміністративного суду щодо розгляду та вирішення справи.

Дискреційні повноваження надають суб'єкту правозастосування певний обсяг свободи розсуду, свободи оцінки ситуації, здійснення впливу в межах права, вибору між законними альтернативами поведінки. Ступінь такої свободи обмежується рамками норм адміністративного права. У цих межах суб'єкт дискреційних повноважень може активно, самостійно, творчо та ініціативно реалізувати повноваження в межах адміністративно-правових норм за допомогою застосування адміністративного розсуду. Водночас відсутній обов'язок узгоджувати з будь-ким свою поведінку [28, с. 202]. Призначенням судової влади, зокрема й адміністративного судочинства, є захист суб'єктивних прав, свобод,

законних інтересів від порушень, вирішення соціальних конфліктів [19, с. 816]. Забезпечення передбачених законодавством прав осіб під час судового процесу є невід'ємною умовою такого вирішення. Тому окреслені положення щодо властивостей дискреційних повноважень суб'єктів виконавчої влади справедливі й для адміністративного судочинства.

Межі дискреційних повноважень адміністративного суду (судді), передбачені адміністративним процесуальним законодавством, встановлюють межу свободи під час здійснення окремих процесуальних дій, що визначає рамковий характер дискреційних повноважень.

У юридичній літературі зустрічаються позиції щодо визначення меж реалізації дискреційних повноважень суду критерієм розмежування активної та пасивної поведінки. Так, у межах дискреційних повноважень може відбуватись активна поведінка, а за їхніми межами – виключно пасивна, тобто виконання пасивного юридичного обов'язку утриматись від певної поведінки [24, с. 123]. Коментуючи таку позицію, варто враховувати, що до свободи вибору суб'єкта дискреційних повноважень може входити не тільки активна, але й пасивна поведінка, що в такому разі відбувається в межах дискреційного повноваження. Тому твердження, що в межах дискреційних повноважень реалізується лише активна поведінка суду, а за межами – пасивна, потребує додаткового обґрунтування.

Дискреційні повноваження органів виконавчої влади визначаються нормами права, отримують персоніфікацію як встановлені нормативно-правовими актами права та обов'язки уповноважених суб'єктів щодо реалізації адміністративного розсуду під час вчинення дій (бездіяльності), а також ухваленні рішень. Водночас реалізація дискреційних повноважень передбачає застосування елементів творчості, що має не тільки раціональний, але й навіть емоційний характер (елементи ризику, інтуїції тощо), який у значній частині не може бути об'єктом правового регулювання. Саме у зв'язку із цими обставинами наголошується на доцільності вироблення законодавчого визначення поняття «дискреційні повноваження», а також законодавчого закріплення меж їхньої реалізації [28,

с. 202]. Зазначена позиція з окремими застереженнями загалом актуальна й для визначення меж реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду.

Оскільки адміністративний суд має діяти лише на підставі, у межах і в спосіб, визначений законом, то межі реалізації його дискреційних повноважень можуть встановлюватись виключно в правовий спосіб. Тому пропозиція щодо законодавчого закріплення меж реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду значною мірою втрачає свою актуальність у контексті адміністративного судочинства, оскільки відповідні межі в загальних рисах уже встановлені законодавством про адміністративне судочинство. Водночас вказане свідчить про доцільність розвитку та конкретизації визначення вказаних меж у законодавстві про адміністративне судочинство. Так, у контексті вирішення суддею адміністративного суду питання про поновлення (продовження) процесуальних строків можна констатувати, що з цього питання сьогодні сформувалась достатньо усталена судова практика, якою визначено критерії визначення поважності причин пропуску таких строків. Рамковим у цьому контексті може вважатись рішення, в якому визначено ці критерії: обставини пропуску строку пов'язані з непереборними та об'єктивними перешкодами, труднощами, які не залежать від волі особи й унеможливили своєчасне, тобто у встановлений законом процесуальний строк подання апеляційної скарги [93]. Попри висловлення такої позиції виключно щодо поновлення строку на апеляційне оскарження, вона актуальна й для поновлення (продовження) будь-якої категорії процесуальних строків. Такий підхід заслуговує на підтримку, оскільки ґрунтується на досвіді судової практики та достатньо повному узагальненні всіх обставин, які об'єктивно унеможливають своєчасне вчинення процесуальних дій. Водночас не у всіх випадках адміністративні суди дотримуються зазначених вказівок під час вирішення відповідних питань.

Так, апеляційним адміністративним судом повернуто апеляційну скаргу на підставі невідповідності законодавству її форми та змісту (не додано документ про сплату судового збору). Натомість Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду дійшов висновку про потребу в продовженні

процесуального строку на усунення аналогічних недоліків касаційної скарги з огляду на об'єктивну неможливість для скажника усунути їх у строк, встановлений судом (тривалість правових процедур отримання належно оформленого платіжного доручення) [135]. Вирішенням цієї ситуації вбачається закріплення відповідних критеріїв у ст. 121 КАС України. З цією метою доцільно доповнити її частиною 1-1, яку викласти в такій редакції: «Підставами для поновлення (продовження) процесуального строку можуть бути причини, які є об'єктивно непереборними, не залежать від волевиявлення особи, що оскаржує судові рішення, та пов'язані з дійсними істотними перешкодами чи труднощами для своєчасного вчинення процесуальних дій і підтверджені належними доказами».

Потрібно підтримати окреслену наукову позицію, що окремі ситуативні чинники ухвалення дискреційного рішення (як-от елементи ризику, інтуїція тощо) не можуть бути об'єктом правового регулювання. Водночас розумність та оптимальність актів адміністративного суду є важливою умовою дотримання ним принципу верховенства права під час їхнього ухвалення. Це вимагає врахування ним не тільки правових, але й позаправових чинників застосування дискреційних повноважень. Зазначене обумовлює висновок про таку ознаку меж реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду, як їхній відносний характер, що полягає в поєднанні статичної й динамічної властивостей таких повноважень. Статика зумовлена тим, що такі межі визначені в нормах законодавства про адміністративне судочинство. Динаміка визначена потребою у врахуванні обставин конкретної справи, застосування не тільки раціональних, але й емоційних чинників вирішення певного процесуального питання, які не можуть бути об'єктом правового регулювання, але мають значення для реалізації суддею адміністративного суду дискреційних повноважень.

Висновки до розділу 2

«В умовах посилення ролі та значення адміністративного суду для захисту прав у сфері діяльності органів публічної влади, з урахуванням засад диспозитивності та змагальності адміністративного судочинства концепція case management здатна стати науковим підґрунтям під час опрацювання проблематики дискреційних повноважень судді адміністративного суду як елементу системи його процесуальних повноважень. Застосування концепції case management надає підстави для виділення таких груп дискреційних повноважень суду: щодо визначення виду провадження (позовне, спрощене); функціональні повноваження адміністративного суду в межах визначеного виду провадження» [9, с. 58].

Дискреційні повноваження адміністративного суду систематизовано на основі наукового підходу О. В. Джафарової щодо систематизації функціональних повноважень адміністративного суду за критерієм ступеня узагальнення завдань і цілей їхньої реалізації. Виділено такі групи дискреційних повноважень: інформаційно-інструктивні (роз'яснення учасникам судового процесу їхніх процесуальних прав та обов'язків, роз'яснення з приводу проведення процесуальних дій); допоміжні (спрямовані на забезпечення реалізації процесуальних прав учасників судового процесу й виконання ними їхніх процесуальних обов'язків); компенсаторні (компенсація учаснику судового процесу втрат, спричинених неналежною поведінкою інших учасників судового процесу); наглядові (здійснення адміністративним судом нагляду за належною поведінкою учасників судового процесу).

До компетенції адміністративного суду входять дискреційні повноваження, реалізація яких не має владного характеру щодо учасника судового процесу, але які відповідають усім іншим ознакам дискреційних повноважень, зокрема застосування розсуду щодо вчинення або невчинення процесуальних дій, способів і меж їхнього вчинення. Наприклад, у разі потреби адміністративний суд повинен роз'яснити учасникам судового процесу їхні процесуальні права (ст. 203 КАС

України). Тому такі повноваження мають бути охарактеризовані як особливий вид дискреційних повноважень, притаманний діяльності адміністративного суду.

Обсяг дискреційних повноважень адміністративного суду (судді) – це сукупність його процесуальних повноважень у межах компетенції. Такий обсяг зумовлений питомою вагою норм законодавства про адміністративне судочинство із використанням або порівняно визначеної гіпотези, або порівняно визначеної диспозиції, або із поєднанням цих і гіпотези, і диспозиції. Зазначені норми викладаються із застосування таких словосполучень, як: «суд може», «суд має право», «за ініціативою суду», «з ініціативи суду», «на розсуд суду», «з дозволу суду» тощо.

В окремих випадках реалізація судового розсуду в адміністративному судочинстві передбачає нерозривний зв'язок категорій «дискреція» та «невизначені юридичні поняття». Так, реалізація деяких повноважень адміністративного суду передбачає потребу в одночасному обранні судом як варіанта поведінки (диспозиція, дискреція), так і фактичного складу, що є підставою реалізації повноваження (гіпотеза), оскільки такий склад визначений лише в загальних рисах (невизначене юридичне поняття). Наприклад, таким є повноваження щодо вжиття заходів забезпечення позову (ч. 2 ст. 150, чч. 1, 2 ст. 151 КАС України). Інші схожі повноваження закріплені в пп. 3, 18 ч. 2 ст. 180, ч. 6 ст. 181, ч. 8 ст. 186, ч. 4 ст. 194 та інших положеннях КАС України.

Вимога щодо забезпечення справедливого судового процесу зумовлює наявність у адміністративного суду дискреційних повноважень, спрямованих на недопущення настання несприятливих наслідків у майбутньому (наприклад, повноваження щодо вжиття заходів забезпечення доказів). Спрямованість наслідків реалізації таких повноважень на майбутнє дає змогу визначити їх як особливий вид дискреційних повноважень.

Функція адміністративного суду щодо керівництва судовим процесом зумовлює наявність у нього специфічних дискреційних повноважень, а саме: які не мають владного характеру щодо учасника судового процесу; із застосуванням невизначеного юридичного поняття в гіпотезі норми.

Правовий статус адміністративного суду як суб'єкта здійснення правосуддя несумісний із зловживанням повноваженнями, тому зловживання суддею адміністративного суду дискреційними повноваженнями має прирівнюватись до правопорушення.

Мета реалізації конкретного дискреційного повноваження, завдання діяльності адміністративного суду, правові принципи його діяльності є орієнтирами в реалізації ним цих повноважень. Утім вони мають застосовуватись у взаємозв'язку з іншими критеріями реалізації дискреційних повноважень, виділеними в розділі 1 цього дослідження (зокрема, пріоритет прав і свобод людини, належний баланс приватних і публічних інтересів у кожному конкретному випадку та інші критерії). Водночас особливе місце займають засади права на справедливий суд, які сформульовані ЄСПЛ (правова визначеність; доступний засіб правового захисту; оптимальне співвідношення формалізму та процесуальної гнучкості тощо). Врахування вказаних критеріїв дасть змогу попередити ймовірне зловживання адміністративним судом (суддею) своїми дискреційними повноваженнями в конкретному випадку. І навпаки, їхнє недотримання означає незаконність відповідного акта адміністративного суду, його протиправний характер, а отже, наявність підстав для його перегляду та скасування (зміни) вищим судом.

Особливості об'єктивної сторони категорії «зловживання повноваженнями» щодо адміністративного суду (судді) полягають у притаманній їй відносній визначеності, а тому наявність чи відсутність фактичного складу в кожному конкретному випадку має встановлюватись виключно уповноваженим суб'єктом (вищим судом, суб'єктом дисциплінарного провадження щодо судді). Водночас виключний характер компетенції вищих судів щодо перегляду судових рішень дає змогу вказати на критичне значення ефективного функціонування системи перегляду судових рішень як запобіжника зловживання адміністративним судом своїми дискреційними повноваженнями.

Обов'язок адміністративного суду (судді) достатньо детально мотивувати застосування ним дискреційних повноважень постає одним із запобіжників

зловживання ним своїми дискреційними функціональними повноваженнями.

Дієвими запобіжниками зловживання адміністративним судом (суддею) своїми дискреційними повноваженнями є проведення заходів щодо підвищення рівня правосвідомості учасників судового процесу: правопросвітницькі заходи; заходи з підвищення кваліфікації; заходи наукового характеру. Важливо забезпечувати їхнє проведення із спільним залученням як приватних осіб – потенційних учасників судового процесу, так і юристів-практиків та науковців.

Законодавцю варто уникати випадків, коли наявність дискреційних повноважень встановлюється на підставі норм загального характеру (загальні положення законодавства про адміністративне судочинство, положення про функції адміністративного суду щодо судового керівництва). Дискреційні повноваження адміністративного суду мають, якщо змога, безпосередньо закріплюватись у законодавстві про адміністративне судочинство.

Способами закріплення дискреційних повноважень у законодавстві про адміністративне судочинство є: оціночні поняття («за наявності поважних причин...», «у виключних випадках...» тощо); порівняно визначена гіпотеза або порівняно визначена диспозиція, що унеможлиблює однозначний висновок про підстави чи наслідки реалізації конкретного дискреційного повноваження; норми усіченого складу, в яких відсутня гіпотеза; норми ситуативного характеру (їхнє застосування може мати різні наслідки, про що наявна пряма вказівка в нормі).

Не можна погодитись із позицією Г. П. Мельник, що чинником утворення дискреційних повноважень є недоліки чинного законодавства (прогалини та колізії), оскільки дискреційні повноваження адміністративного суду, як і інші його повноваження, мають бути якісно закріплені в законодавстві про адміністративне судочинство.

Під час застосування адміністративним судом (суддею) дискреційних повноважень, передбачених законодавством про адміністративне судочинство, не допускається застосування аналогії права чи аналогії закону.

За критерієм сфери соціальних відносин, до якої належать межі реалізації дискреційних повноважень суддею адміністративного суду (судом), потрібно

виділити правові та моральні межі. Водночас роль моральних меж є факультативною. За способом закріплення межі реалізації дискреційних повноважень можуть бути закріплені: каузальним способом; через використання порівняно визначених норм; способом встановлення верхньої та нижньої меж ухвалення рішень; за допомогою загального опису умов, за наявності яких можуть реалізовуватись такі повноваження. За критерієм формального закріплення: чітко визначені; виводяться через системне тлумачення законодавства про адміністративне судочинство.

Положення, закріплені в інтерпретаційних актах вищих судів не можуть вважатись межами застосування адміністративним судом дискреційних повноважень з огляду на: положення про незалежність судді під час здійснення правосуддя; наявність випадків нестабільності практики вищих судів у тлумаченні окремих термінів.

Обставини, які впливають на реалізацію дискреційних повноважень, але не передбачені нормами законодавства про адміністративне судочинство (обставини соціально-політичного, економічного, культурного тощо характеру), є не межами, а чинниками впливу на реалізацію дискреційних повноважень. Виняток становлять лише норми моралі.

Перспективний для наукового пошуку є напрям щодо обґрунтування та характеристика значення судової дискреції для реалізації кожного виду процесуальних повноважень адміністративного суду (судді).

РОЗДІЛ 3

СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ СУДДЕЮ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

3.1. Міжнародні стандарти суддівської діяльності щодо реалізації суддею дискреційних повноважень

Термін «міжнародні стандарти» є загальноприйнятим у науці адміністративного процесу, але не є усталеним за своїм змістом, у зв'язку із чим формулюються авторські підходи з цього питання. Так, І. Б. Малех, опрацьовуючи проблематику визначення суддівського розсуду в сучасних міжнародних стандартах, узагальнює актуальні наукові дослідження: І. В. Назарова щодо міжнародних стандартів у сфері правосуддя, В. Д. Бринцева в контексті аналізу міжнародних стандартів правової держави. За результатами узагальнення актуальних наукових досліджень вчена пропонує класифікацію міжнародних стандартів за комплексним критерієм юридичної сили та сфери застосування на обов'язкові (загальновизнані) та рекомендаційні (носять спеціальний характер). Обов'язковими (загальновизнаними) вчена визначає стандарти, які містяться в документах, прийнятих Організацією Об'єднаних Націй (далі – ООН), зокрема в Загальній декларації прав людини, а також двох Пактах до неї. Водночас зазначені нормативні акти розглядаються як основа нормативного закріплення права на справедливий суд і спосіб закріплення демократичних цінностей, як-от загальнолюдські цінності, верховенство права загалом. Також вказується на базовий характер положень Європейської конвенції з прав людини, що дістають своє тлумачення в практиці Європейського суду з прав людини. І. Б. Малех надає рішенням ЄСПЛ значення міжнародних стандартів. До рекомендаційних (які носять спеціальний характер) вчена відносить стандарти, закріплені в «Основних принципах незалежності судової влади» (схвалені резолюціями 40/23, 40/146 Генеральної Асамблеї ООН), Бангалорських принципах поведінки суддів

(схвалені Резолюцією ООН № 2006/23), а також актах Комітету міністрів Ради Європи, Консультативної ради європейських суддів та інших джерелах. Учена не проводить окремого дослідження щодо визначення, власне, змісту цього поняття [62, с. 146–149]. Позиція автора щодо наведеної класифікації заслуговує на схвалення, водночас актуальною проблемою залишається визначення єдиних засад сприйняття такої категорії, як «міжнародні стандарти».

Реалізація суддею дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві актуалізує звернення уваги на правозастосовний аспект відповідних правових норм. Утім міжнародні стандарти реалізації дискреційних повноважень мають розглядатись передусім у контексті певних правил, яких повинен дотримуватися суддя в процесі реалізації своїх дискреційних повноважень під час розгляду й вирішення адміністративної справи. Отже, наукові результати І. Б. Малех можуть бути взяті за основу для подальшого дослідження.

Основою визначення дискреційних повноважень судді й одночасно меж їхньої реалізації за європейським правом можна вважати положення Рекомендації № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи щодо здійснення дискреційних повноважень органами адміністративної влади, відповідно до яких термін «дискреційні повноваження» означає повноваження, що залишають адміністративному органу певну свободу дій щодо рішення, яке має бути ухвалене, даючи йому змогу вибрати серед кількох юридично ухвалених рішень те, яке він вважає найбільш прийнятним [169, с. 2]. Специфіка діяльності судової влади, зокрема адміністративних судів, зумовлює потребу у врахуванні також положень вступу Основних принципів незалежності судових органів від 13.12.1985 про право кожного на належний (публічний і справедливий) розгляд своєї справи в об'єктивному, незалежному та компетентному суді відповідно до вимог і положень, закріплених у документах ООН, а також про обов'язок держави запровадити для цього судовий орган, який є незалежним [76]. Отже, основою закріплення дискреційних повноважень постають не тільки положення про їх сутність у діяльності суб'єктів владних повноважень, але й положення про права людини, зокрема права на справедливий суд (пункт 1 статті 6 Європейської

конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від (далі – ЄКПЛ) [50]), а також засади незалежності діяльності судових органів.

Венеціанська комісія, визначаючи правовий режим застосування положень щодо трудової дисципліни суддів, зокрема своєчасного початку судових засідань, своєчасного складення чітких та аргументованих судових рішень тощо, вказує на потребу в створенні судді умов, за яких він би відчував і користувався свободою розсуду щодо ведення та керівництва судовим процесом, а також зазначає про відсутність чітких стандартів переконливого, логічного й обґрунтованого рішення [168, с. 58]. Це свідчить про те, що міжнародні стандарти суддівської діяльності не розглядають можливості її повноцінного існування без наявності в судді принаймні мінімального обсягу дискреційних повноважень саме процесуального характеру. З іншого боку, Венеціанська комісія наголошує про небажаність надмірного обсягу дискреційних повноважень з огляду на ризики як щодо юридичної визначеності (передбачуваності судового рішення), так і щодо балансу влади в демократичному суспільстві з огляду на можливості надто широкого тлумачення права суб'єктом дискреційних повноважень [171, para 23].

І. Б. Малех за результатами опрацювання проблематики визначення сутності судового розсуду в міжнародних стандартах, зокрема у практиці ЄСПЛ, доходить висновку, що ЄСПЛ виділяє такі критерії визначення того, чи була в конкретному випадку потреба у втручанні суб'єкта публічної влади в права людини в демократичному суспільстві: заборона державам-членам посилатись на потребу, якщо таке посилення важливе для юридичного обґрунтування обмеження суб'єктивних прав і свобод; потреба у використанні вузького тлумачення підстав обмеження прав і свобод. Надалі вчена уточнює свій висновок та констатує наявність у суду обов'язку зважати, наскільки конкретне втручання є потрібним у демократичному суспільстві в разі застосування розсуду. Такий обов'язок суду базується на принципах європейського права, а його виконання забезпечує баланс приватних і публічних інтересів. Водночас вчена намагається сформулювати зв'язок між дискреційним правом та юридичною невизначеністю, стверджуючи про наявність у суб'єкта правореалізації можливостей тлумачити

одну й ту саму норму закону в різні способи. Така можливість ґрунтується на доступності різних способів тлумачення норм права, а також множинності правових матеріалів, що можуть бути застосовані. І. Б. Малех зазначає, що суб'єкти правореалізації (судді, адвокати) практично завжди мають таку можливість, і межі такого тлумачення обмежуються нормами закону, з яких потрібно виходити в разі визначення кола матеріалів, які мають бути застосовані, а також під час обрання належного способу (способів) тлумачення норм права. Фактично вчена вказує на недостатню визначеність правових норм, що встановлюють підстави застосування дискреційних повноважень у конкретному випадку [62, с. 156].

Оцінка авторської позиції І. Б. Малех має базуватись на врахуванні, зокрема, положень про правову природу повноважень як таких, оскільки дискреційні повноваження є особливим різновидом повноважень. Владний характер застосування повноваження означає потребу в чіткому нормативному визначенні підстав його реалізації. Тому теза авторки про зумовленість судового розсуду значним різноманіттям фактичного матеріалу, можливістю застосування кількох способів тлумачення правових норм потребує подальшого обґрунтування. В іншій частині, а саме щодо обов'язку суду забезпечувати баланс приватних і публічних інтересів, висновок вченої варто підтримати.

ЄСПЛ у своїй практиці вже впродовж доволі тривалого часу використовує такий тест щодо належності втручання суб'єкта публічної влади в права людини: чи було передбачене відповідне втручання законом; чи переслідувана мета була легітимною; чи було таке втручання потрібним у демократичному суспільстві [146, с. 24; 163, пара 64]. Цільовий характер дискреційних повноважень підтверджується також практикою діяльності Ради Європи [185, с. 52]. Згідно із ч. 2 ст. 2 КАС України у справах про оскарження актів суб'єктів публічної влади суд перевіряє їх відповідність таким критеріям, як: обґрунтованість, добросовісність, розсудливість, дотримання суб'єктом публічної влади балансу між приватним і публічним інтересом. Крім того, відповідно до ч. 1 зазначеної статті вирішення адміністративним судом спору має бути не тільки

неупередженим і своєчасним, але й справедливим. З огляду на вищезазначене такий міжнародний стандарт здійснення правосуддя, як забезпечення суддею балансу між приватним і публічним інтересом під час розгляду та вирішення справи, потрібно визначити основою для застосування суддею адміністративного суду дискреційних повноважень як під час розгляду адміністративної справи, так і в процесі її вирішення, тобто під час ухвалення рішення (постанови) за сутністю спору.

Схожими засадами реалізації дискреційних повноважень характеризуються й положення національного права держав Європи, як-от Німеччина, Франція, Італія. Зокрема, Christian Hufen вказує на такі критерії зловживань суб'єктом влади своїми дискреційними повноваженнями: конкретне рішення не є таким, що спрямоване на створення справедливості, ознакою чого є ненадання достатньої уваги основним правам у мотивувальній частині рішення або врахування в рішенні інтересів, які насправді не мають значення для його ухвалення [167].

Представники ЄСПЛ як суб'єкта офіційного тлумачення та застосування положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод висловлюють позиції стосовно наявності в ЄСПЛ завдань і повноважень щодо обмеження дискреційних повноважень і компетенції органів влади конкретної держави, водночас не вказуючи конкретного органу влади та не визначаючи кола зазначених органів. Отже, йдеться про зловживання дискреційними повноваженнями з боку самої держави. Втім реалізація таких повноважень ЄСПЛ має відбуватись із перевіркою й урахуванням того, чи дійсно обмеження прав людини внаслідок застосування дискреційних повноважень було пропорційним меті такого обмеження [27, с. 58]. Під час здійснення дискреційних повноважень підлягає реалізації така змістовна складова права на справедливий суд, як пропорційність. Водночас можна зазначити, що дискреційні повноваження не можуть бути належною мірою реалізовані й без дотримання вимог щодо інших, формальних складових права на справедливий суд, передусім таких, як доступність судочинства, забезпечення змагальності судового процесу та інших його складових. Так, у справі [155, paras 98–116] ЄСПЛ вказав на невиправданість

з погляду права на справедливий суд ситуації, за якої рішення Болгарського національного банку про відкликання ліцензії банку на підставі його неплатоспроможності є виключеним з-під судового контролю (визнано національними судами таким, що не може обговорюватися судом). У цій справі ЄСПЛ констатував порушення такої складової права на справедливий суд, як доступність суду.

Р. Мельник, Р. Куйбіда та Е. Зеллер за результатами дослідження проблематики мети реалізації дискреційних повноважень суб'єкта публічної влади в державах-членах Європейського Союзу (далі – ЄС) виділяють такі основні положення: забезпечення справедливості й індивідуалізації вирішення конкретної справи; існування в конкретному випадку дискреційних повноважень дає змогу органу влади виявити максимальну адаптивність і гнучкість, ухвалювати рішення з урахуванням особливих обставин і пріоритетів, а також досягати оперативності та ефективності управлінської діяльності; максимальне врахування прав і свобод приватних осіб та забезпечення балансу між приватним і публічним інтересом [146, с. 11–12].

Реалізація дискреційних повноважень адміністративного суду щодо здійснення правосуддя спрямована на вирішення справи як за сутністю, так і окремих процесуальних питань, що виникають під час її розгляду. Водночас вказані цілі можуть бути визначені лише як кінцеві, оскільки реалізація дискреційних повноважень має відбуватись у чіткій відповідності із нормами права та пріоритетами, які закладені в них відповідно до змісту засад верховенства права. Так, доходячи висновку щодо потреби у виході в конкретному випадку за межі позовних вимог під час розгляду адміністративної справи, адміністративний суд має оцінити, чи є це важливим для ефективного захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів (ч. 2 ст. 9 КАС України). Суд може дозволити учаснику справи надати додаткові пояснення щодо певних питань, які виникають у процесі розгляду справи, якщо визнає, що це є потрібним (ч. 5 ст. 159 КАС України).

Розкриваючи зміст справедливості як загальної засади здійснення

судочинства, ЄСПЛ визнає її загальноправову цінність для всіх держав-членів Конвенції та наголошує на неприпустимості свавілля під час здійснення судом своїх повноважень. Водночас вимога справедливого слухання поширюється на все судове провадження, яке має оцінюватись комплексно. ЄСПЛ допускає можливість обмежень процесуальних прав у процесі судового провадження у виняткових і специфічних випадках (наприклад, скорочений час для ознайомлення із матеріалами справи й оскарження рішення в ній з огляду на існування особливої потреби в швидкому винесенні рішення національним судом). Отже, з позиції ЄСПЛ національний суд має самостійно оцінювати наявність у конкретному випадку підстав обмеження учасника справи в його процесуальних правах і може їх обмежити за наявності таких підстав. Водночас відповідні обставини мають бути достатньо важливими, щоб таке рішення суду було справедливим. Окрему увагу ЄСПЛ приділяє проблематиці доступності суду: учасники справи повинні мати можливість достатньо ефективно аргументувати свою позицію, що є проявом належного забезпечення інтересів сторін справи та належного відправлення правосуддя у ній загалом. Серед інших вимог до процедури розгляду справи ЄСПЛ приділяє значну увагу такій вимозі, як змагальність, виокремлюючи її положення, саме: неприпустимість участі у справі представника, який перебуває в залежності від іншої сторони, неприпустимість невинуватого прискорення провадження у справі, забезпечення сторонам можливості коментувати наявні у справі зауваження та докази, забезпечення сторонам можливості надавати докази [172, с. 73, 89].

Адміністративний суд як орган влади має дотримуватися загальних вимог, які ставляться до реалізації його дискреційних повноважень, з урахуванням свого особливого статусу як органу судової гілки влади. Відповідні вимоги дістали своє розкриття в актах Комітету міністрів Ради Європи: неприпустимість реалізації дискреційних повноважень з іншою метою, ніж та, з якою їх було надано; об'єктивність і неупередженість суду як суб'єкта реалізації дискреційних повноважень; рівність сторін справи перед законом, неприпустимість дискримінації; забезпечення балансу між досягненням мети реалізації

дискреційних повноважень і наслідками щодо реалізації суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; винесення рішення впродовж розумного часу; послідовність у застосуванні особливих вказівок, але водночас врахування специфічних обставин справи. Адміністративний суд повинен, наскільки це можливо, спрощувати свої процесуальні дії, забезпечувати прозорість своєї діяльності, зрозумілість своїх рішень. Реалізація дискреційних повноважень повинна ґрунтуватись на положеннях щодо незалежності судової влади [112; 169, с. 2; 182, с. 2].

Венеціанська комісія визначає одну із гарантій юридичної визначеності щодо ухвалення судових рішень: неприпустимість скасування судового рішення нижчого суду лише на тій підставі, що практика його ухвалення не співпадає із практикою вищого суду. Ця ситуація суперечила б незалежності судді в процесі відправлення правосуддя. Таке скасування може бути виправданим тільки в разі, коли практика вищого суду є чіткою та сталою, а її ігнорування містить ознаки непрофесіоналізму [168, с. 58].

Реалізація вказаних та інших цінностей верховенства права в судовому процесі, які виділяються ЄСПЛ, Комітетом міністрів Ради Європи, Венеціанською комісією, є невід'ємною рисою судової діяльності, умовою її легітимності та довіри до судової влади. Отже, відповідні цінності верховенства права (юридична визначеність, справедливість, об'єктивність і неупередженість, баланс інтересів, доступність суду, змагальність тощо) постають не тільки вимогами щодо процедури реалізації конкретних дискреційних повноважень адміністративного суду, але й метою реалізації цих повноважень.

Рішення судді, зокрема й ті, що ґрунтуються на застосуванні судового розсуду, мають засновуватись на чинному процесуальному законодавстві. Водночас суди вищих інстанцій не можуть втручатись у розсуд суду нижчої інстанції щодо винесення рішення за сутністю спору, а саме в розсуд суду щодо викладення такого рішення. Не існує конкретних методів оцінки рішення суду. Суддя має свободу дій у межах свого рішення [181, с. 6]. Так, національна доктрина та практика виявляє наступність до європейського досвіду в питаннях

визначення ознак судового розсуду. Отже, загальні ознаки дискреційних повноважень судді адміністративного суду під час здійснення правосуддя, які визначені в цьому дослідженні (реалізація виключно в межах, визначених процесуальним законодавством; потреба в мотивуванні обраного варіанта рішення; зовнішня вираженість акта їхньої реалізації в передбаченій процесуальним законом формі тощо), відповідають європейському досвіду. Водночас опрацювання тривалої практики європейської спільноти дає змогу звернути увагу на окремі перспективні її положення.

Так, однією із ознак дискреційних повноважень адміністративного суду визначено можливість вибору адміністративним судом, зокрема, міри владного впливу. У цьому контексті привертає увагу актуальна нині проблема меж судового контролю за реалізацією суб'єктом публічної влади своїх дискреційних повноважень. Так, у ч. 1 ст. 55 Конституції України закріплено право кожного на судове оскарження актів суб'єктів публічної влади. У справі «Волохи проти України» ЄСПЛ вказує, що необмежена дискреція суб'єктів публічної влади не є сумісною із принципом верховенства права, а тому законодавство має передбачати, зокрема, порядок здійснення дискреційних повноважень, а також достатні гарантії захисту від свавілля суб'єкта публічної влади під час застосування заходів спостереження [126, пп. 49, 54]. З іншого боку, як зазначила Велика Палата Верховного Суду в постанові від 01.09.2022 у справі № 990/46/22, повноваження Президента України щодо ухвалення або неухвалення рішення про надання до Верховної Ради України пропозиції щодо розгляду нею питання про відповідальність Кабінету Міністрів України з підстав допущення протиправної бездіяльності, яка полягає в незабезпеченні без поважних причин виконання Угоди про позику (Програма «Прискорення приватних інвестицій у сільське господарство») між Україною й Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 27 серпня 2019 року № 8973-UA, належить до його дискреційних повноважень, передбачених Конституцією України, які стосуються його виключної компетенції як глави держави, а тому зобов'язати Президента України ухвалити зазначене рішення означало б втрутитись у його конституційну

дискрецію, підмінити та перебрати на себе його повноваження, які надані йому Конституцією України. Тому апеляційна скарга була залишена без задоволення, а оскаржуване рішення – без змін [83].

У національній юридичній літературі проблематика чіткого визначення меж судового контролю в порядку адміністративного судочинства щодо реалізації дискреційних повноважень залишається не до кінця вирішеною. Так, М. Оніщук за результатами опрацювання проблемних питань здійснення судового контролю за дискрецією суб'єкта владних повноважень вказує про доцільність застосування в Україні моделі повного судового контролю, а поточну судову практику визнання оспорюваного акта зазначає протиправним, і покладення на суб'єкта публічної влади обов'язку ухвалити управлінське рішення вважає такою, що не відповідає принципу верховенства права. Водночас вчений не конкретизує, як саме (яким обсягом, в яких випадках тощо) має застосовуватись модель повного судового контролю [74, с. 10, 13]. О. Дишлева, опрацьовуючи проблематику ігнорування імперативних норм як підстави втручання адміністративного суду в розсуд органів владних повноважень, вказує про можливість і доцільність втручання адміністративного суду в реалізацію дискреційних повноважень органів виконавчої влади, зокрема в разі ігнорування ними імперативних норм законодавства. Дослідниця визнає, що такі дії адміністративного суду становитимуть фактично перебирання на себе дискреційних повноважень відповідних органів влади, але визнає таке перебирання єдиним ефективним способом захисту порушених прав [36, с. 260–261]. Позиція О. Дишлевої видається досить спірною, оскільки суперечить теорії поділу влад і сутності дискреції суб'єкта владних повноважень як повноваження ухвалювати рішення в певній сфері на власний розсуд.

У комплексних дисертаційних дослідженнях вказане питання теж не отримало детального розкриття. Так, О. М. Семеній за результатами опрацювання проблематики змісту та меж перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації обмежується визначенням ознак адміністративного розсуду як об'єкта перевірки. Ці ознаки

мають бути досліджені під час здійснення адміністративним судом вказаної перевірки. Такими ознаками визначено: форма поведінки суб'єкта публічної влади щодо реалізації адміністративного розсуду може бути як активною, так і пасивною; адміністративний розсуд має реалізовуватись виключно уповноваженим на це колом осіб; обсяг компетенції суб'єкта публічної влади обмежено рамками закону; розсуд є інтелектуальною, творчою діяльністю тощо [119, с. 218].

Вектор щодо вирішення окресленої проблеми перебуває в правових позиціях суб'єктів європейського права: ЄСПЛ, Комітет міністрів Ради Європи, Венеціанська комісія. Так, у рішенні в справі «Афанасьєв проти України» ЄСПЛ вказав, що спосіб захисту має бути ефективним, зокрема в тому контексті, щоб його використання не було ускладнене діями чи недоглядом національних органів влади [125, п. 75]. У рішенні в справі *Mugemangango v. Belgium* ЄСПЛ констатував, що в спорі щодо результатів виборів і розподілу місць потрібними й достатніми є такі гарантії здійснення дискреційних повноважень: неупередженість; достатня чіткість обмеження дискреційних повноважень; процедура ухвалення рішення містить ефективні гарантії справедливого, об'єктивного та достатньо обґрунтованого рішення [162, para 137].

Отже, перспективним є виділення такої ознаки дискреційних повноважень адміністративного суду, які реалізуються ним у результаті розгляду справи, як здатність впливати на реалізацію адміністративного розсуду суб'єктів публічної влади й у такий спосіб здійснювати судовий контроль за його реалізацією. Водночас підлягає оцінці спосіб реалізації суб'єктом публічної влади свого дискреційного повноваження.

Застосування адміністративним судом дискреційних повноважень як під час розгляду справи, так і в результаті її вирішення покладає на адміністративний суд додаткову відповідальність, оскільки йдеться не тільки про застосування, власне, законодавства про адміністративне судочинство, але й про реалізацію таких критеріїв застосування дискреційних повноважень адміністративним судом, як: цільовий характер конкретного дискреційного повноваження; правовий статус

учасників справи, стосовно яких вирішується процесуальне питання; інтерес учасника. Застосування зазначених критеріїв має бути показане в мотивувальній частині рішення адміністративного суду. Відповідні критерії виділено й стосовно рішень адміністративного суду за сутністю спору, на основі ознак розсуду суб'єкта публічної влади як об'єкта перевірки в порядку адміністративного судочинства, з урахуванням особливостей окремих категорій адміністративних справ. Так, у справах про оскарження актів суб'єктів публічної влади такі критерії визначено на основі ч. 2 ст. 2 КАС України.

З іншого боку, суд не повинен давати детальну відповідь на кожен аргумент. Ступінь обов'язку щодо деталізації обґрунтування судового рішення залежить від конкретної категорії спору та характеру рішення. У будь-якому разі предметом розгляду суду мають бути: основні аргументи сторін; особливі, доречні та важливі моменти справи; суди мають виявляти особливу ретельність під час розгляду скарг щодо гарантованих Конвенцією прав і свобод. Водночас належне обґрунтування рішення, зокрема й того, яке було ухвалено із застосуванням дискреційних повноважень, повинно гарантувати: достатність аргументації для забезпечення рішення; переконаність сторін справи в тому, що їхня справа була розглянута повним обсягом; переконаність сторін у виправданості ухваленого рішення; можливість сторонам ефективно оскаржити ухвалене рішення [172, paras 426–430, 432]. Наявність додаткових ризиків під час застосування дискреційних повноважень, зокрема й адміністративним судом, як-от корупційні ризики, відсутність чіткої регламентації повноважень судді та деякі інші, зумовлюють потребу в застосуванні підвищених вимог до обґрунтування судового рішення, ухваленого в результаті застосування дискреційних повноважень. Тому окреслені вище міжнародні стандарти обґрунтування судового рішення, визнані ЄСПЛ, повинні розглядатись як мінімальні вимоги щодо обґрунтування судового рішення адміністративного суду, ухваленого за результатами застосування дискреційних повноважень.

Належне обґрунтування судового рішення вимагає розвинутого рівня специфічних компетентностей, якими має володіти суддя, водночас відповідний

рівень таких компетентностей залежить у кожному конкретному випадку від конкретної ситуації та категорії справи. У цьому контексті автори Керівництва з підвищення якості судових рішень вказуються про неможливість досягнення якості суджень виключно на основі певного «магічного» рецепту, а цього можливо досягти тільки за умови ведення постійної та системної роботи над підвищенням якості законодавства, знаннями національного та міжнародного права. Водночас складність досягнення якості ухвалюваних судових рішень не повинна ставати на заваді вказаній роботі, оскільки якість судових рішень є важливим аспектом якості судової влади загалом. Тому всі суб'єкти правосуддя мають постійно вдосконалювати свої навички аргументації та складання з метою досягнення кінцевої мети – складання якісних судових рішень. З погляду якості судових рішень зміст так само важливий, як і форма. Чітка мова дає змогу краще зрозуміти причини, що лежать в основі судового рішення, тоді як причини можна висловити чітко й лаконічно лише за допомогою відповідної мови. Структура судового рішення, організація його частин і підпунктів, нумерація абзаців і підпунктів, нумерація сторінок є також важливими, як і правові конструкції логічного осмислення судового рішення. У зв'язку із вищезазначеним, оскільки якість судових рішень залежить від постійного й систематичного вдосконалення навичок аргументації та редагування, у судовій системі рекомендується запровадити спеціальні заходи з метою забезпечення певної форми «інституціоналізованого» навчання з цього питання. Ці тренінги мають бути внесені до програм підготовки суддів усіх рівнів (початкового та післядипломного). Такі навчання не повинні бути формальним повторенням правил логіки й елементарних навичок креслення. Ці тренінги мають бути зосереджені на розвитку здатності мислити право через принципи Конвенції та перетворювати це на здорові й добре обґрунтовані судження. Рішення ЄСПЛ потрібно розглядати як зразки успішної правотворчості. Вони відображають практику ЄСПЛ у розгляді різних правових порядків і правових питань. Їх рекомендовано систематично перекладати на національну мову й постійно поширювати [179, с. 26–27].

Однією з умов довіри до судової системи є виконання вимог правової визначеності: публічність, точність, послідовність, стабільність, відсутність зворотної сили й остаточність та обов'язковість рішень. Так, публічність означає, що правові документи та судові рішення мають бути загальнодоступними. Доступ до них не повинен спричиняти надмірних перешкод і має враховувати можливості звичайної людини. Точність вимагає, щоб правові документи та судові рішення були чіткими й точними щодо їхньої правової основи та змісту. Стабільність означає, що правові інструменти не повинні змінюватися так часто, щоб унеможливити застосування принципу *ignorantia juris non excusat* (незнання законів не звільняє від відповідальності). Правова визначеність виконує декілька функцій: вона допомагає забезпечувати мир і порядок у суспільстві та сприяє юридичній ефективності, даючи змогу особам мати достатні знання закону, щоб мати можливість його дотримуватися. Це також надає особі засіб, за допомогою якого вона може визначити, чи мало місце свавілля під час здійснення державної влади. Це допомагає людям організувати своє життя, даючи їм змогу будувати довгострокові плани та формулювати законні очікування. Принцип правової визначеності відіграє важливу роль у збереженні довіри до судової системи й верховенства права, а це зі свого боку важливо для ділових домовленостей та економічного розвитку країни [171, с. 7–8]. Отже, у контексті реалізації адміністративним судом своїх дискреційних повноважень керівними постають зазначені вище вимоги до обґрунтування їхнього застосування для забезпечення права на справедливий судовий розгляд. Такі вимоги актуальні для ухвалення судового рішення як з процесуального питання, так і щодо розгляду справи за сутністю.

Застосовуючи дискреційні повноваження, суддя має керуватись положеннями щодо свого високого статусу носія судової влади та повинен сприяти утвердженню авторитету судової влади в суспільстві. Так, у справі *Buscemi v. Italy* заявник просив замінити головуєчого суддю. Він стверджував, що суддя був упереджений з огляду на емоційну поведінку судді в пресі в дискусії із заявником щодо ролі судів у сфері добробуту. Відвід заявника було відхилено, а

національне розслідування скарги дійшло висновку, що суддя не розкрив жодної конфіденційної інформації, і тому не було завдано шкоди репутації чи честі заявника. У цьому рішенні ЄСПЛ підкреслив, що від суддів вимагається проявляти максимальну обачність у справах, які вони розглядають, щоб зберегти зовнішню незалежність (зовнішнє враження неупередженості). Така розсудливість вимагає відмови їх від використання преси, навіть якщо суддів провокують на це. Крім того, обов'язок такої стриманості диктується високими вимогами справедливості та високим статусом посади судді в суспільстві. ЄСПЛ визнав, що у цьому разі факт несприятливого емоційного відтінку поведінки Голови Суду в публічній дискусії об'єктивно виправдовував побоювання заявника щодо неупередженості його як судді у справі. Відповідно, ЄСПЛ констатував порушення пункту 1 статті 6 Конвенції [177, с. 7]. Зазначена справа привертає увагу тим, що відсутність формального порушення національного законодавства Головою Суду (адже скарга була відхилена) не стала на заваді ЄСПЛ надати власну оцінку справі та визнати реальну наявність підстав для сумнівів у об'єктивності та неупередженості судді як підстави для його відводу. Водночас ЄСПЛ констатував обов'язки судді щодо підвищеного контролю за своєю поведінкою з огляду на його особливий статус як носія судової влади, який своєю діяльністю має сприяти утвердженню її авторитету.

Згідно із п. 4 ч. 1 ст. 36 КАС України підставою для відводу судді адміністративного суду є інші обставини, які викликають сумнів у неупередженості або об'єктивності судді. Застосування такої підстави вимагає індивідуальної оцінки обставин конкретного випадку, що означає застосування розсуду. Варто зауважити, що, відповідно до вимог статті 1 Кодексу суддівської етики, на суддю покладається обов'язок неухильного додержання вимог, зокрема, принципу верховенства права з метою зміцнення довіри громадян у чесність, незалежність, неупередженість і справедливість суду [45]. Окреслене з урахуванням зазначеної практики ЄСПЛ дає змогу виділити додаткову засаду використання суддею адміністративного суду своїх дискреційних повноважень: керівний характер положень щодо високого статусу судді в суспільстві та обов'язок судді сприяти

розвитку довіри суспільства й окремих його членів до судової влади, легітимації судової влади.

Одним із елементів концепції case management є повноваження суду щодо адміністрування питань судових витрат упродовж розгляду справи, зокрема внесення сум для забезпечення витрат іншої сторони у справі. Наприклад, у практиці ЄСПЛ таким повноваженням є покладення на сторону, яка ініціювала провадження обов'язку внести на рахунок суду грошову суму як забезпечення можливих витрат протилежної сторони у справі. Підставою для реалізації такого повноваження є порівняно висока ймовірність, що ініціація справи є надуманою, носить сутяжницький характер, справа, на думку суду, не має істотних шансів на успіх. Так, Апеляційний суд (Велика Британія) зобов'язав скаржника внести 124 000 фунтів стерлінгів упродовж 14 днів на рахунок суду. Оцінюючи зазначене рішення, ЄСПЛ вказав, що, згідно з відповідною практикою в апеляційному суді, безгрошів'я було підставою для надання забезпечення витрат на апеляцію до цього суду, але лише за певних умов. Здійснюючи свій розсуд стосовно того, чи задовольнити клопотання про видачу такого наказу, апеляційний суд має з'ясувати, чи означатиме такий захід відмові в правосудді. Якби в заявника були розумні шанси на успіх, апеляційний суд не вбачав би підстав видавати заставу на витрати. Розбіжності між заявником та іншою стороною стосувалися сутності або необґрунтованості апеляції. Секретар апеляційного суду, вагаючись, вирішив, що апеляція без забезпечення судових витрат була належним заходом для того, щоб дозволити заявнику продовжити справу. Згодом це рішення було скасовано апеляційним судом, оскільки заявник не надав реальних і суттєвих підстав для своєї апеляції як щодо відповідальності, так і відшкодування збитків. Стосовно відшкодування збитків Апеляційний суд зауважив, між іншим, що заявника цікавило не стільки це питання, скільки питання відповідальності, і що він відмовився від пропозиції протилежної сторони погодитися на 300 000 фунтів стерлінгів. Так, апеляція лише щодо відшкодування збитків була б не більш ніж академічною вправою. Крім того, питання забезпечення судових витрат спочатку було розглянуто секретарем апеляційного суду, а потім розглядалося судом

упродовж шести днів. Отже, ЄСПЛ зазначив, що рішення апеляційного суду ґрунтувалося на повній та ретельній оцінці відповідних чинників [166, пара 64, 65]. Увагу привертає здійснення ЄСПЛ комплексної оцінки обставин справи з огляду не тільки на поточні обставини, але й з урахуванням певних припущень на майбутнє (оцінка шансів справи на успіх).

У справі Пономаренко проти України ЄСПЛ констатував з урахуванням роз'яснень національного процесуального законодавства, наданих Конституційним Судом України та судом касаційної інстанції, неприпустимість ситуації, за якої особа позбавляється права на звернення до суду у справі, що стосується оспорювання акта органу влади, зокрема коли відсутнє нормативне обґрунтування відмови у відкритті провадження у справі, а наявне лише твердження, що зазначений позов не підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства. Водночас ЄСПЛ надав оцінку тим обставинам, що позивач у будь-який час неодноразово зверталась із цією справою (обставини схожі, але дещо різні вимоги), але її вимоги не були розглянуті за сутністю. На обґрунтування суди лише вказували про невикористання позивачем наданих законодавством можливостей позасудового вирішення спору. На думку національних судів, позивач мала спочатку звертатись із відповідними вимогами до уповноважених суб'єктів публічної влади (органів державної влади, органів місцевого самоврядування), і лише після цього – до суду [128, п. 10, 12, 26, 36–38]. Отже, розвиток застосування концепції *case management* має будуватись на обов'язку національного адміністративного суду здійснювати комплексну оцінку обставин справи, не обмежуватись формальним підходом у тлумаченні норми національного права, а враховувати пріоритети та цінності, викладені в практиці ЄСПЛ: вимоги верховенства права, потреба в досягненні реальності й ефективності судового захисту, дотримання балансу публічних інтересів та інтересів приватної особи. Водночас не суперечить національному законодавству врахування адміністративним судом не тільки наявних обставин справи, передбачених гіпотезою норм законодавства про адміністративне судочинство, але й перспектив розвитку справи в тих випадках, коли настільки широке

тлумачення допускається нормами законодавства про адміністративне судочинство, що мають дискреційний характер.

ЄСПЛ у своїй практиці демонструє усталений підхід до визначення правомірності втручання органів публічної влади в права людини: передбаченість конкретного втручання законом; переслідування втручанням у конкретному випадку легітимної мети; потреба в цьому втручанні в конкретному випадку в демократичному суспільстві. У справі «Класс та інші проти Німеччини» ЄСПЛ констатував про притаманність судовій діяльності таких рис, як незалежність, безсторонність і належні правові процедури. Зазначені переваги судової влади означають, що судова діяльність має розглядатись як ефективний засіб контролю за рішеннями органів влади, які можуть порушувати основні права людини, які стосуються приватності особистого життя [127, п. 55].

Відповідно до ст. 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16.12.1966 ніхто не може зазнавати свавільного чи незаконного втручання: 1) в його особисте й сімейне життя; 2) недоторканність житла; 3) кореспонденцію. Ніхто не повинен зазнавати незаконних посягань на честь і репутацію [64]. Згідно із пп. 11, 12 ASEAN Human Rights Declaration ніхто не може бути позбавлений життя, крім випадків, передбачених законом. Жодна особа не може бути піддана будь-якій свавільній формі позбавлення волі (арешту, обшуку тощо) [152].

Венеційська Комісія Ради Європи виділяє такі юридичні гарантії запобігання зловживанням повноваженнями суб'єктами публічної влади: рівень юридичного джерела конкретного повноваження (законодавство чи судова практика); наявність чітких обмежень дискреційних повноважень; наявність правових механізмів запобігання зловживанням дискреційними повноваженнями, реагування на них, покарання за такі зловживання; міра потрібного обґрунтування суб'єктом публічної влади свого рішення, що ухвалюється із застосуванням дискреційного повноваження [66, с. 25]. І хоча зазначені гарантії виділяються щодо суб'єктів влади, яка не є судовою (виконавча влада, органи місцевого самоврядування тощо), але вони мають розглядатись як основа для визначення

відповідних рекомендацій і щодо діяльності адміністративних судів не тільки як суб'єктів контролю за діяльністю публічної влади, але й як щодо них самих як суб'єктів публічної влади.

Запит на надання інформації має бути належно обґрунтований. Так, у разі запитування інформації, що містить державну таємницю, заявник має показати перевагу власних інтересів у отриманні такої інформації над суспільними інтересами, з яких ця інформація набула секретного характеру. Водночас відповідне питання розглядалось неодноразово та різними національними суб'єктами публічної влади: Уповноваженим з питань інформації, Президентом України, Вищим адміністративним судом України, Конституційним Судом України, а тому ЄСПЛ не підтримав тверджень заявника, що спосіб, у який національні органи оцінили запит заявника, був фундаментально неправильним, позбавленим належних процесуальних гарантій або що вони не провели аналіз пропорційності, як того вимагає національне законодавство [173, с. 20]. Не оспорюючи зазначену позицію, варто наголосити, що вимога юридичної визначеності в адміністративному судочинстві зумовлює створення сторонам у справі та третім особам таких умов судового провадження, за яких вони могли б передбачати правові наслідки своїх процесуальних актів та ефективно захищати свої права, свободи, законні інтереси. Зазначене узгоджується із такою усталеною рисою процесуальної форми адміністративного судочинства, як стабільність. Тому, вирішуючи питання щодо достатності наданої стороною інформації для вирішення конкретного процесуального питання, адміністративний суд не позбавлений дискреційного повноваження оцінити надану інформацію як неповну. Водночас застосування такого дискреційного повноваження має бути належно обґрунтоване.

Створення ефективної системи запобіжників зловживаннями дискреційних повноважень ґрунтується на можливості оскаржити рішення суб'єкта публічної влади, ухвалене із застосуванням дискреційного повноваження із можливістю його скасування навіть у разі, якщо таке ухвалення за результатами застосування повноваження, що має дискреційний характер. Так, висловлюючи думку щодо

проекту Закону щодо зовнішнього оцінювання суддів і прокурорів, Венеціанська комісія й Генеральний Директорат прав людини та верховенства права Ради Європи висловились щодо допустимого обсягу апеляційного перегляду й повноважень Вищого суду правосуддя з правового захисту. Так, сфера судового перегляду має поширюватись не лише на факти, а й на питання права та розумного використання дискреційних повноважень первинним судом. Зокрема, Комісія розкритикувала статтю 20 поданого проекту Закону, яка передбачала можливість апеляції, якщо для цього є достатні «фактичні обставини» [174, с. 21].

Так, визначаючи межі застосування міжнародними організаціями своїх дискреційних повноважень щодо коригування заробітної плати, Комітетом міністрів Ради Європи констатовано: наявність у міжнародних організаціях повноваження визначати метод коригування заробітної плати, який вона застосовує до свого персоналу; критерії обґрунтування визначення такого методу (може базуватися на внутрішньому чи зовнішньому індексі); характер застосування методу (може застосовуватись обов'язково або використовуватись як орієнтир). Крім того, визначено вимоги до конкретних методів: мають охоплювати чіткі критерії для отримання об'єктивних, стабільних, передбачуваних і прозорих результатів; повинні поважати загальні принципи міжнародної цивільної служби. Також зазначено про право міжнародної організації відмовитись від конкретного методу оплати праці. Висловлено рекомендації щодо: підстав реалізації такого права (критерії відступу повинні бути об'єктивними, адекватними та відомими персоналу; виправданість відступу винятковими або непередбаченими бюджетними обставинами); порядок реалізації права (організація повинна вказати причини відмови від методу); відступ має відповідати загальним принципам міжнародної цивільної служби і, зокрема, не повинен кардинально змінювати умови найму [184].

«Основними принципами незалежності судових органів, схваленими резолюціями 40/32, 40/146 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй 29 листопада та 13 грудня 1985 р., відповідно, зазначається про вирішення судовими органами переданих їм справ на засадах безсторонності виключно на

основі фактів і відповідно до закону. Неприпустимими є будь-які обмеження, неправомірний вплив, спонукання, тиск, погрози, пряме чи опосередковане втручання з боку будь-кого та з будь-яких причин [76]. Зазначений рамковий документ закладає основи дискреційних повноважень суду, зокрема й 583 адміністративного, оскільки в іншому разі було б недоцільно закріплювати таку засаду діяльності суду, як безсторонність, а також закріплювати гарантії від стороннього впливу. Вказані положення отримали безпосереднє закріплення в національному законодавстві, а саме в Законі України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» [110]: положення про незалежність судів та про незалежність суддів (ст. 6, 48 Закону України, відповідно). Отже, дискреційні повноваження властиві судовій владі за її природою, наявність таких повноважень є засадничим міжнародним стандартом її діяльності. Водночас досягнення балансу між спрощенням процесуальної форми судового захисту та забезпеченням прав учасників справи вимагає врахування актуальних міжнародних стандартів застосування дискреційних повноважень у національному адміністративному судочинстві» [12, с. 582–583].

«Співвідношення матеріального та процесуального права визначається Європейським судом з прав людини з позиції співвідношення матеріального права та процесуального порядку його реалізації. До такого процесуального порядку віднесено й судовий порядок. Ухвалення рішення адміністративним органом на засадах дискреції не вилучає застосування до судового порядку реалізації відповідного матеріального права положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 № ETS № 005 (далі – Конвенція) [51], зокрема п. 1 ст. 6. Підставою застосування Конвенції в цьому разі є зв'язок рішення адміністративного органу із правами заявника, передбаченими Конвенцією [172, с. 11]. Отже, застосування положень п. 1 ст. 6 Конвенції до процесуальних рішень адміністративного суду та до провадження в адміністративній справі загалом не повинне залежати від характеру повноважень органу влади, рішення якого оскаржується, зокрема, від того, чи є вони дискреційними в конкретному випадку. З огляду на вищевикладене актуальним

постає розширення застосування національними судами п. 1 ст. 6 Конвенції як під час винесення процесуальних рішень, так і в процесі визначення провадження в адміністративній справі загалом. Вказане не передбачає змін до адміністративного матеріального чи процесуального законодавства. Водночас потрібним є напрацювання єдиних підходів у судовій практиці, а також обговорення відповідних питань у науковій літературі» [12, с. 583–584].

«Іншим напрямом імплементації міжнародних стандартів судової дискреції до адміністративного судочинства є застосування формалізованих обмежень і правил її реалізації. Так, у своєму рішенні у справі *Kruslin v. France* ЄСПЛ зазначив про потребу у визначенні в національному законодавстві меж здійснення дискреційних повноважень з метою забезпечення захисту особи від свавільного втручання. Надання необмежених дискреційних повноважень суперечило б принципу верховенства права [159]. Межі відповідних дискреційних повноважень мають бути чітко визначені в національному законодавстві [157]. Суддя Касаційного адміністративного суду Верховного Суду Н. Блажівська в своїй доповіді на тему «Дискреція в адміністративному судочинстві» виходить з комплексного характеру меж дискреції адміністративного органу, акт якого став предметом розгляду в адміністративному судочинстві. Такі межі за відсутності їхнього чіткого визначення в національному законодавстві можуть визначатись з огляду на підходи ЄСПЛ: чи було втручання законним; чи переслідувалась легітимна мета; чи було втручання важливим у демократичному суспільстві [8; 10, с. 584].

«ЄСПЛ у своєму рішенні у справі *Zubac v. Croatia* визнає цінність формалізованих правил застосування дискреційних повноважень, оскільки це дає змогу забезпечити обмеження свободи дій, рівність сторін, запобігати свавіллю, забезпечувати швидке й ефективне відправлення правосуддя. Водночас засадами застосування таких формалізованих правил є правова визначеність, належне відправлення правосуддя, вирішення справи компетентним судом. Тому порушення зазначених засад означає порушення права на доступ до суду (§§ 96, 98). Надання органами влади неточної або неповної інформації щодо строків

робить неприпустимим надто жорстке застосування формалізованих правил» [10, с. 584; 172, с. 28; 188].

«Судовою практикою напрацьовано критерії поважності причин пропуску процесуальних строків у адміністративному судочинстві як підстав для їхнього поновлення. Водночас відповідні критерії не отримали законодавчого закріплення, зокрема в ст. 121 КАС України. Тому відповідні критерії не мають обов'язкового характеру. Закріплення відповідних критеріїв у КАС України становить перспективний напрям імплементації міжнародних стандартів судової дискреції в адміністративне судочинство» [12, с. 584–585].

«Залишається актуальною позиція, висловлена Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо неприпустимості ситуації, коли повноваження одного суб'єкта публічної влади залежать від розсуду іншого. Зокрема, у висновку від 8–9 жовтня 2020 р. № CDL-AD(2020)022-е рекомендовано усунути таку залежність між ДСА та ВРЮ. Констатовано, що визначення ВРЮ кількості суддів, залежно від рекомендації ДСА, є небажаним, і рекомендовано замінити таку рекомендацію консультацією [175, с. 12]. Тому адміністративні суди в жодному разі не повинні підміняти собою законодавця та визначати повноваження органів публічної влади, акти яких оскаржуються в конкретному випадку» [12, с. 585].

У міжнародних стандартах закріплення дискреційних повноважень поширеним є підхід, за яким підстави реалізації дискреційних повноважень закріплюються, з одного боку, через визначення мети реалізації конкретних дискреційних повноважень та з іншого – через чітке визначення меж реалізації цих повноважень. Визначення лише однієї з цих складових є небажаним. Так, у Спільній думці щодо Закону про політичні партії, схваленій Радою Демократичних Виборів на її 76 зустрічі у Венеції 09.03.2023, вказано на розпливчастість формулювання про те, що «політичні партії не повинні зловживати своїми правами» й потреба в його уточненні та досягненні належних меж розсуду суб'єктів контролю за діяльність політичних партій (відповідних органів державної влади, зокрема судових органів). Або ж потрібно взагалі

видалити таке формулювання [176, с. 10].

Окремим напрямом розвитку правового регулювання застосування адміністративним судом дискреційних повноважень є врахування термінології права Європейського Союзу. Потрібно уникати використання в законодавстві про адміністративне судочинство, зокрема в КАС України, термінів, що не мають усталеного значення в праві Європейського Союзу. Така законодавча техніка може викликати зауваження суб'єктів європейського права, зокрема Венеціанської комісії [176, с. 12]. Існує очевидна взаємодія між національним і міжнародним захистом прав людини. Навіть якщо міжнародні суди не здійснюють нагляд за національними судами, їхня судова практика є джерелом розвитку для практики національних суддів. З іншого боку, консенсус між державами щодо захисту прав людини гарантує високий стандарт, тоді як відсутність консенсусу відкриває ширшу сферу розсуду або, висловлюючись формулюванням Європейського суду з прав людини, свободу розсуду. Транснаціональне верховенство права не повинно залишати дискреційних дій у «важких» справах щодо прав людини й вимагає обережності в інших випадках, щоб уникнути тиранії більшості та захистити навіть ті спільноти, які є найбільш вразливими – меншини в державах [170, с. 44, 46–47].

3.2. Способи вдосконалення нормативної основи правореалізації щодо дискреційних повноважень судді в контексті імплементації міжнародних стандартів суддівської діяльності

Розвиток нормативно-правового регулювання передбачає, зокрема, єдність наукових поглядів щодо відповідних основних понять і категорій, а також наявність єдиної нормативно-правової основи на рівні об'єктивного права, що передбачає закріплення суб'єктом нормотворчості правових норм і відображення принципів права в нормативно-правових актах [17, с. 517]. У наведеній у попередньому підрозділі позиції Венеціанської комісії вказується про небажаність застосування тих законодавчих термінів, які не є усталеними в практиці суб'єктів

європейського права, тобто щодо яких відсутнє загальне й усталене розуміння серед цих суб'єктів [176, с. 12]. Керівними в цьому контексті постають також позиції, висловлені паном Péter Raczolay, Президентом Конституційного Суду Угорщини, про те, що в різних державах можуть бути закріплені різні засади та обсяг дискреції суб'єктів публічної влади. Така різниця може обумовлюватись місцевими обставинами. У цьому контексті національні органи влади можуть ефективніше контролювати виконання дискреційних повноважень, ніж міжнародні органи. Сферами суспільних із яскраво вираженою національною специфікою названо: питання національної безпеки, піклування про дітей, містобудування, сфера моралі, відношення до сексуального життя та релігії. Так, вказується про відсутність у внутрішньому законодавстві різних Договірних держав єдиної європейської концепції моралі. Водночас можливо виділити певні мінімальні стандарти захисту, які мають імперативний характер для усіх держав-членів Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і повинні використовуватись максимально чітко, оскільки їхнє неоднакове тлумачення та застосування підриває довіру до судових рішень [170, с. 44, 46–47]. Попри висловлення цієї позиції 2008 року, вона зберігає актуальність і сьогодні.

Тому перспективним постає питання вироблення єдиного наукового поняття міжнародних стандартів реалізації дискреційних повноважень суду, зокрема й адміністративного суду, саме в контексті правозастосування. Безумовно, орієнтиром у виробленні такого поняття є практика тих суб'єктів європейського права, які є суб'єктами тлумачення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також інших міжнародних договорів України: Венеціанської комісії, Комітету міністрів Ради Європи, Європейського суду з прав людини.

Євроінтеграційний вектор розвитку національної правової системи означає потребу у врахуванні результатів діяльності й інших суб'єктів європейського права, які нині не мають для України загальнообов'язкового характеру, оскільки Україна досі ще не набула повноцінного членства в Європейському Союзі. Зокрема, йдеться про Суд справедливості Європейського Союзу, який своєю

діяльністю утверджує ідею єдності європейського суспільства, що ґрунтується на його спільних цінностях і спільному розумінні верховенства права. Суд справедливості Європейського Союзу наразі має надзвичайно широку юрисдикцію, а його діяльність – комплексне значення для розвитку усієї правової системи ЄС. Сьогодні вказаний Суд виконує функції як конституційного суду, так і адміністративного суду стосовно правового простору ЄС [49, с. 445].

Відсутність усталеної системи міжнародних стандартів реалізації дискреційних повноважень саме адміністративних судів з урахуванням специфіки адміністративної юрисдикції зумовлює потребу в застосуванні вищого рівня узагальнення та використання міжнародних стандартів реалізації судової влади загалом як основи. Досвід національного правотворення виявився в закріпленні таких прогресивних засад адміністративного судочинства, як верховенство права, пропорційність, обов'язок судді адміністративного суду здійснювати перевірку оскаржуваного акта суб'єкта публічної влади не тільки щодо його законності, але й щодо дотримання суб'єктом публічної влади вимог фактичної обґрунтованості; використання повноважень виключно із метою, з якою вони надані; розумність; добросовісність під час його ухвалення. Це наближує межі контролю щодо реалізації дискреційних повноважень до вимог європейської та міжнародної практики. Пори вищезазначене, у діяльності національних адміністративних судів продовжує залишатись поширеним, по суті, позитивістський підхід до оцінки оскаржуваних актів суб'єктів публічної влади, у Єдиному державному реєстрі судових рішень надзвичайно складно знайти постанову адміністративного суду, в якій була б надана оцінка оскаржуваного акта суб'єкта публічної влади із детальним викладенням у мотивувальній частині рішення всіх критеріїв, передбачених у ч. 2 ст. 2 КАС України. Акти ж суб'єктів європейського права (рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, рішення Європейського суду з прав людини тощо) застосовуються переважно фрагментарно для обґрунтування дотримання формальних вимог до судового рішення, а дослідження меж втручання адміністративного суду в компетенцію суб'єкта публічної влади, акт якого оскаржується, меж дискреційних повноважень вказаного суб'єкта,

належності застосування цих повноважень тощо в судових рішеннях адміністративних судів практично не зустрічається.

Міжнародні стандарти реалізації адміністративним судом своїх дискреційних повноважень сьогодні мають сприйматись не тільки як конкретні усталені положення (наприклад, визначення дискреційних повноважень, наведене в Рекомендації № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи щодо здійснення дискреційних повноважень органами адміністративної влади) [169, с. 2], але й як певні теоретичні ідеї достатньо широкого змісту, які закріплені в конкретних положеннях правових актів суб'єктів європейського права. Такими є положення про потребу в законодавчому закріпленні не тільки мети реалізації конкретних дискреційних повноважень, але й меж їхньої реалізації [176, с. 10].

Перспективним також є виділення правозастосовного контексту міжнародних стандартів застосування дискреційних повноважень судді. Вказані стандарти отримують розвиток не тільки з теоретичного контексту, що одержує свій вияв у актах Венеціанської комісії, Комітету міністрів Ради Європи тощо, але й у суто практичному значенні, щодо чого можна вказувати про діяльність таких інституцій, як Європейський суд з прав людини та Суд справедливості Європейського Союзу.

Актуальність впровадження вказаних міжнародних стандартів зумовлена євроінтеграційним напрямом розвитку національної правової системи загалом і сфери відправлення правосуддя. З іншого боку, варто враховувати особливості національної правової системи, як-от: значний спадок юридичного позитивізму, відсутність усталеної практики державотворення, специфічне місце адміністративного судочинства серед засобів захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів загалом, порівняно із практикою значної кількості розвинених зарубіжних держав (Франція, Німеччина, Італія), де розгляд публічно-правових спорів не виділено в настільки чітко формально визначену окрему судову юрисдикцію.

Усталена практика Європейського суду з прав людини з приводу визначення належності втручання суб'єкта публічної влади в права людини (законність втручання; легітимність переслідуваної мети; потреба в конкретному

втручанні в демократичному суспільстві) надає підстави для виділення окремої категорії дискреційних повноважень адміністративного суду: повноваження, що реалізуються за результатами розгляду справи. Саме передбачена законом можливість виносити власне рішення в публічно-правовому спорі є відмітною ознакою судової влади, а отже, дискреція постає її невід'ємною ознакою. Водночас стандарти такої дискреції потрібно розрізняти в правотворчому та правозастосовному контекстах. Правотворчий контекст охоплює собою: визначеність такої дискреції в законодавстві про судоустрій і законодавстві про адміністративне судочинство; визначеність меж такої дискреції та меж і випадків втручання адміністративного суду в реалізацію іншими суб'єктами публічної влади (зокрема, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування) своїх дискреційних повноважень; вимоги до обґрунтування судового рішення (рішення, постанови) адміністративного суду як акта застосування такої дискреції. Отже, правотворчий контекст охоплює вимоги до застосування цієї дискреції, які визначені в чинних нормативно-правових актах.

Правозастосовний контекст ґрунтується на основі узагальнення реальної практики застосування відповідних дискреційних повноважень і має розглядатись як емпіричне підґрунтя для вдосконалення законодавства про судоустрій і законодавства про адміністративне судочинство, а також для розвитку правової науки.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи влади діють виключно на підставах, у межах та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Зазначене положення означає потребу в максимальній конкретизації норм, які встановлюють компетенцію суб'єктів публічної влади з метою зведення до мінімуму можливостей їхнього свавільного тлумачення та довільного застосування владних повноважень [53, с. 143]. Такий підхід до визначення владних повноважень є актуальним і щодо діяльності судів.

Упродовж достатньо тривалого часу в науці точаться дискусії щодо можливості застосування судом аналогії права та аналогії закону під час вирішення процесуальних питань, причому аргументи прихильників застосування

спеціально дозвільного правового режиму в судовій діяльності ґрунтуються на природі діяльності суду як органу влади, а отже, щодо нього неприпустимим є будь-який інший правовий режим діяльності. Аргументи іншої сторони стосуються потреби в досягненні гнучкості діяльності суду, оскільки закон не може врахувати всього різноманіття життєвих ситуацій. Окремі вчені вказують про небажаність встановлення чітких засад регулювання процесуальної діяльності суду в умовах активних процесів реформування судової системи [124, с. 1–2].

У постанові від 08.06.2022 у справі № 2-591/11 Велика Палата Верховного Суду констатувала можливість застосування аналогії права в процесуальних правовідносинах та визначила застосування аналогії права умовою ухвалення справедливого судового рішення в окремих випадках [82].

Аналізуючи відповідні положення КАС України, зокрема ч. 1 ст. 3 КАС України, можна зробити висновок, що адміністративний суд здійснює розгляд справ адміністративної юрисдикції відповідно до положень виключно Конституції України, ратифікованих у встановленому порядку міжнародних договорів України, КАС України та Закону України від 23.06.2005 № 2709-IV «Про міжнародне приватне право» [108]. На відміну від положень ст. 7 КАС України згадана стаття КАС України не містить підстав для застосування адміністративним судом аналогії права та аналогії закону в разі вирішення процесуальних питань під час розгляду справи. Отже, законодавчо можливість застосування адміністративним судом аналогії права та аналогії закону в процесуальних правовідносинах прямо не передбачається. У цьому зв'язку у зазначеній вище постанові Велика Палата Верховного Суду вказує про призначення закону для застосування в майбутньому та водночас про неможливість врахування в ньому всіх можливих у майбутньому життєвих ситуацій, а тому інститут аналогії об'єктивно притаманний правозастосуванню, зокрема й у процесуальних правовідносинах.

Належність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод до джерел адміністративного процесу [123, с. 131] диктує юридичну силу рішень Європейського суду з прав людини як суб'єкта офіційного тлумачення положень

Конвенції. Практика ЄСПЛ розглядається як одне із джерел проникнення природно-правових підходів європейського права в доктрину цивільного процесу [118, с. 123]. Зазначене положення актуальне й щодо адміністративного судочинства. Це означає можливість і потребу в застосуванні під час здійснення адміністративного судочинства практики Європейського суду з прав людини. Крім того, у ч. 1 ст. 3 КАС України міжнародні договори згадуються текстуально перед КАС України, що свідчить про вищу юридичну силу зазначених положень порівняно із положеннями КАС України. Так, не піддаючи детальному аналізу висновків представників науки процесуального права, а також викладених вище висновків Великої Палати Верховного Суду, варто відмітити перспективність розвитку застосування практики Європейського суду з прав людини та цінностей, що закріплені в ній як способів подолання прогалин і колізій у законодавстві про адміністративне судочинство. Отже, така ознака дискреційних повноважень судді, як реалізація їх відповідно до норм законодавства про адміністративне судочинство, передбачає комплексне тлумачення вказаних норм, звернення уваги не тільки на їхній буквальний зміст, але й тлумачити їх з урахуванням, зокрема, зазначеної практики, в якій втілено природно-правові підходи європейської спільноти. Так, застосування дискреційних повноважень адміністративним судом має бути спрямованим не тільки на захист суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів, але й на утвердження та забезпечення природно-правових цінностей європейської спільноти, що варто визнати самостійною окремою метою їхньої реалізації.

Реалізація дискреційних повноважень адміністративного суду як процесуальних, так і тих, які реалізуються ним унаслідок розгляду справи за сутністю та її вирішення, має відбуватись з урахуванням таких основоположних елементів права на справедливий суд (п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод), як належний суд, доступ до суду, справедливий розгляд справи. Потрібно підкреслити, що зазначені вимоги, хоча й носять виражений процедурний характер, але виступають керівними й щодо реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду, що реалізуються ним за

результатами розгляду справи за сутністю.

Відповідно до ч. 1 ст. 242 КАС України рішення суду має відповідати вимогам законності, обґрунтованості, а також базуватися на засадах верховенства права. Це означає неупередженість судді, який вирішував справу як елемент належного суду. Водночас Європейський суд з прав людини виділяє й інші елементи належного суду: доступність, зокрема щодо відмови в провадженні у справі; правова допомога; вимоги до суду; суд, встановлений законом; незалежність і безсторонність суду; справедливість; публічність; строк провадження [172, с. 3–5]. Усі вони мають бути реалізовані в конкретному судовому рішенні за сутністю спору, причому відповідні гарантії передбачені національним законодавством. Так, згідно із ч. 1 ст. 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» кожному гарантується судовий захист його суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів справедливим, незалежним і безстороннім судом, утвореним законом, у розумні строки. Відповідно до чч. 1, 2 ст. 30 КАС України спори про підсудність не допускаються. Справа, направлена до суду іншим судом, має бути прийнята до провадження, навіть якщо вона направлена із порушеннями правил підсудності. Юрисдикція щодо розгляду такої справи зберігається навіть у разі, якщо під час її розгляду вона стане підсудною іншому суду. Отже, у разі розгляду адміністративним судом справи, яка йому непідсудна, якщо ця справа була йому направлена, відповідно до зазначених вимог, КАС України, у судовому рішенні це має бути відображене, що становить гарантію розгляду справи впродовж розумного строку.

Згідно із ч. 1 ст. 9 КАС України засади змагальності судового адміністративного процесу полягають у змаганні сторін, свободі в наданні ними суду доказів на підтвердження своїх вимог або заперечень, а також у доведенні перед судом переконливості цих доказів. Змагальність як засада судового адміністративного процесу має комплексний характер і впливає на все провадження у справі, а також на оцінку судом зібраних у справі доказів. Відхилення від вимог змагальності потрібно вважати грубим порушенням законодавства про адміністративне судочинство, яке свідчить про порушення

адміністративним судом права сторін на справедливий суд. Тому реалізація вимог права на справедливий суд у контексті реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду в результаті розгляду справи означає, що адміністративний суд повинен мотивувати кожний випадок відхилення від вимог принципу змагальності адміністративного судочинства, якщо таке відхилення містить ознаки обмеження права особи на справедливий суд, а невиконання зазначеного обов'язку свідчить про порушення права особи на справедливий розгляд справи.

У національній правовій науці виділяються такі складові змісту права на судовий захист: право на доступ до правосуддя; право на розгляд справи судом, утвореним відповідно до закону; право на особисту участь у розгляді своєї справи, яка надає змогу реалізації процесуальних прав, передбачених законом; право на гласний і справедливий розгляд незалежним і безстороннім, повноважним судом у розумні строки із дотриманням вимог змагальності та рівності сторін; право на отримання обґрунтованого, законного, справедливого та вмотивованого рішення тощо [19, с. 642]. Вказані положення надають підґрунтя розглядати категорію судового захисту, зокрема й у межах адміністративного судочинства, не тільки як результат (наявність відповідного судового рішення, яке містить висновки суду щодо спірних правовідносин), але й як процес, який має містити передбачені законом гарантії процедурних суб'єктивних прав особи. Якщо суд не реалізував під час розгляду справи відповідних гарантій, то це може свідчити, що не всі складові права на судовий захист є реалізованими, а отже, не є реалізованим саме право на судовий захист. Так, відповідно до ч. 3 ст. 317 КАС України такі порушення процесуальної форми розгляду й вирішення справи, як: неповноважний склад суду, який розглянув справу; справу розглянуто колегією суддів, одному з членів якої було заявлено обґрунтований відвід; неповідомлення належно учасника справи про дату, час та місце судового засідання, якщо учасник справи обґрунтовує цим свою апеляційну скаргу, а також деякі інші порушення є самостійною підставою для скасування рішення адміністративного суду першої інстанції та ухвалення нового рішення апеляційним судом.

Принцип рівності всіх учасників процесу перед судом і законом зумовлює неприпустимість надання привілеїв чи створення обмежень для сторін у судовому процесі, крім тих, які передбачені законом. Права чи обов'язки учасників справи можуть бути різними залежно від процесуального статусу конкретної особи. Обсяг процесуальних прав і процесуальних обов'язків особи має відповідати виключно її процесуальному становищу [19, с. 742]. Попри висловлення вказаної позиції стосовно провадження в кримінальних справах, вона є повністю справедливою й щодо адміністративного судочинства. Отже, належний захист прав особи в порядку адміністративного судочинства не може бути досягнуто без реалізації гарантованих законом процесуальних можливостей особи, що висуває відповідні вимоги не тільки до результату здійснення процедури адміністративного судочинства (судове рішення у справі адміністративної юрисдикції), але й до процесу реалізації самої процедури, забезпечення прав осіб упродовж провадження у справі. Так, у разі якщо під час розгляду справи адміністративним судом були допущені порушення прав людини, зокрема права на справедливий суд (п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод), і це визнано в рішенні Європейського суду з прав людини, то наявність таких обставин розглядається в законодавстві про адміністративне судочинство як підстави для перегляду рішення за винятковими обставинами (п. 3 ч. 5 ст. 361 КАС України), і за наслідками такого перегляду судове рішення може бути скасоване.

Як слушно зауважував І. Є. Марочкін, наявність детально регламентованої процесуальної форми розгляду судом справи є відмітною рисою діяльності судової влади й інституціалізує її як окрему гілку державної влади. Дотримання процесуальної форми розгляду судової справи є проявом нормативності судової влади як її ознак. Порушення судом процедури розгляду справи негативно впливає й на всі інші ознаки судової влади в конкретному випадку: легітимність, об'єктивність тощо. Так, порушення судом зазначеної процедури може підривати довіру до судової влади з боку суспільства загалом та окремих його зокрема (легітимність судової влади) [75, с. 27–28]. Попри сплив значного проміжку часу з

моменту висловлення цих положень, їхня актуальність не викликає сумнівів. Отже, потрібно погодитись із тими авторами, які розглядають судовий захист, зокрема й щодо розгляду справ у порядку адміністративного судочинства, як комплексне явище, здійснення якого передбачає не тільки ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення, заснованого на засадах верховенства права, але й ухвалення його із дотриманням передбаченої законом процедури, із виконанням вимог усіх принципів адміністративного судочинства, які є гарантіями досягнення завдань адміністративного судочинства та дотримання процесуальної форми закону [4, с. 21], що зі свого боку передбачає забезпечення визнаних законом інтересів учасників судового процесу. За таких обставин варто констатувати наближення національної судової системи, зокрема системи здійснення судочинства у справах адміністративної юрисдикції, до такого міжнародного стандарту реалізації судом дискреційних повноважень (зазначеного в попередньому підрозділі), як забезпечення суддею балансу інтересів, а саме приватного та публічного інтересів під час як вирішення, так і розгляду судової справи. Водночас потрібно особливо відмітити, що таке наближення є результатом закономірного розвитку адміністративного судочинства як змагального судового процесу в суспільстві із ринковими засадами економіки, а отже, має природний, а не позитивний характер.

Варто констатувати, що адміністративне судочинство зазнало значного розвитку впродовж останніх років, зокрема з моменту викладення КАС України в новій редакції відповідно до Закону України від 03.10.2017 № 2147-VIII [104]. Це виражається в запровадженні та розвитку його принципово нових положень: врахування адміністративним судом не тільки законності оскаржуваного акта суб'єкта публічної влади, але й його пропорційності, розсудливості, добросовісності тощо (ч. 2 ст. 2 КАС України), а також верховенство права (ст. 6 КАС України), подальше закріплення ролі адміністративного суду як суб'єкта керування судовим процесом, тоді як основну активність виявляють сторони (чч. 1, 2 ст. 9 КАС України), та водночас обов'язку адміністративного суду щодо власної ініціативи у виявленні та витребуванні доказів (ч. 4 ст. 9 КАС України) та

деяких інших положень. Окреслені та інші зміни свідчать про те, що розвиток адміністративного судочинства в Україні як демократичній, соціальній, правовій державі відбувається загалом за тими самими закономірностями, що характерні для розвитку відповідних судових юрисдикцій у інших розвинених європейських державах, що будують свій правопорядок на схожих цінностях (Німеччина, Франція, Італія та інші). М. І. Смокович, опрацьовуючи проблематику конституційної реформи в контексті принципу глобалізації захисту прав людини у сфері публічно-правових відносин, зазначає про похідний характер української моделі адміністративного судочинства, зокрема його принципів від побудови цього інституту в Німеччині та Франції [4, с. 10].

Зазначене надає підстави для висновку, що розвиток пропорційності як однієї зі складових права на справедливий суд, засад адміністративного судочинства, обов'язку судді забезпечити баланс приватних і публічних інтересів під час розгляду справи становить перспективний напрям розвитку національної системи адміністративного судочинства. Водночас у контексті реалізації дискреційних повноважень судді адміністративного суду зазначена пропорційність має розглядатись не тільки як одна з вимог щодо їхнього застосування, а як основа, оскільки відображає інституціональну специфіку судової адміністративної юрисдикції та втілює в собі засади верховенства права, що застосовуються адміністративним судом під час вирішення процесуальних питань.

Попри те, що дискреційні повноваження визначені невід'ємним елементом кожної групи процесуальних повноважень судді адміністративного суду, специфічні засади їхнього застосування зумовлюють визначення їх як самостійного елементу процесуальних повноважень судді та самостійного процесуального явища. У зв'язку із цим перспективним напрямом розвитку законодавства про адміністративне судочинство є формування усталеної законотворчої практики, єдиних вимог щодо законодавчого закріплення дискреційних повноважень судді в адміністративному судочинстві. Зазначені вимоги можуть носити неписаний характер, йдеться про закріплення в

законодавстві та практиці певних усталених підходів до викладення дискреційних повноважень судді в КАС України як окремої специфічної процесуальної категорії. На відміну від закріплення повноважень судді, які не мають дискреційного характеру, щодо дискреційних повноважень керівними постають такі вимоги щодо їхнього закріплення, як: чіткі межі реалізації дискреційних повноважень; наявність спеціальних засобів запобігання, реагування та покарання у зв'язку із зловживанням дискреційними повноваженнями; визначеність меж обґрунтування адміністративним судом свого рішення, що ухвалюється із застосуванням дискреційних повноважень.

Так, Окружний адміністративний суд міста Києва постановив ухвалу, якою звернув увагу МВС України на неналежне виконання представником МВС України Т. Отрода своїх процесуальних обов'язків, а також зловживання процесуальними правами. Шостий апеляційний адміністративний суд повернув апеляційну скаргу на цю ухвалу, зазначивши, що вона не є окремою ухвалою в розумінні ст. 249 КАС України, а отже, така ухвала не оскаржується окремо від рішення суду за сутністю спору. Скасовуючи зазначену ухвалу Шостого апеляційного адміністративного суду, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду зазначив про помилкове застосування апеляційним судом норм процесуального права, зокрема про потребу в застосуванні відмови у відкритті апеляційного провадження відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 299 КАС України, оскільки оскаржувана ухвала не є окремою ухвалою. Суд касаційної інстанції вказав на ще одну помилку апеляційного суду. Так, апеляційний суд, визнаючи, що оскаржувана ухвала не відповідає ознакам окремою ухвали, посилався на те, що: оскаржувана ухвала не містить вказівок суб'єкту владних повноважень щодо усунення причин та умов, що сприяли правопорушенню (ч. 1 ст. 249 КАС України); не визначено строк для відповіді та термін, відповідний для виконання ухвали суб'єктом владних повноважень (ч. 5 ст. 249 КАС України). Касаційний суд додав до зазначених обставин ще одну: окрема ухвала може бути адресована суб'єкту владних повноважень тільки в тому разі, якщо його представником є адвокат або прокурор (ч. 3 ст. 249 КАС України)

[92; 142]. Зазначений випадок демонструє неоднакове розуміння судами ознак окремої ухвали.

У теорії адміністративного процесу окрема ухвала за своєю сутністю визначається як зворотна реакція адміністративного суду на виявлені ним правопорушення, яка має на меті припинення чи недопущення таких правопорушень [123, с. 1005]. Так, продемонстроване судом касаційної інстанції розуміння окремої ухвали в тій частині, що вона може бути винесена лише, якщо представник має статус адвоката або прокурора видається певною мірою обмежувачим. На практиці це призводить до неможливості апеляційного оскарження відповідних ухвал суду окремо від рішення за сутністю спору, оскільки вони не вважаються окремими ухвалами.

З іншого боку, не ставиться питання про те, чи адміністративний суд мав взагалі право виносити таку ухвалу, оскільки в разі зловживання учасником судового процесу своїми процесуальними правами законодавством про адміністративне судочинство передбачено інші заходи реагування, зокрема стягнення штрафу в порядку застосування заходів процесуального примусу (п. 2 ст. 1 ст. 149 КАС України). Отже, судами усіх рівнів визнається наявність у адміністративного суду дискреційного повноваження щодо винесення розглядуваної ухвали, попри те, що: 1) її винесення прямо не передбачене КАС України; 2) за рівнем несприятливості наслідки такої ухвали для особи, щодо якої винесено схожі до наслідків окремої ухвали; 3) відсутні передбачені законодавством про адміністративне судочинство механізми оскарження такої ухвали окремо від рішення суду за сутністю спору. Така ситуація не узгоджується із вимогами щодо чіткого визначення меж реалізації дискреційних повноважень та наявності ефективних механізмів захисту особи в разі їхнього застосування. Вихід із такої ситуації вбачається у внесенні змін до частини 3 статті 249 КАС України в напрямі уточнення її редакції, підкреслення спеціального доповнюючого характеру положень цієї частини, а не вилучаючого, щодо загальних положень частини 1 статті 249 КАС України. З цією метою доцільно викласти перше речення ч. 3 ст. 249 КАС України в такій редакції: «У разі

зловживання процесуальними правами, порушення процесуальних обов'язків, неналежного виконання професійних обов'язків (зокрема, якщо підписана адвокатом чи прокурором позовна заява містить суттєві недоліки) або іншого порушення законодавства адвокатом чи прокурором суд може постановити окрему ухвалу».

У комплексних юридичних дослідженнях дістала розвитку модель дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади, зокрема органів виконавчої влади. Так, з положень, що наводяться А. А. Грінь за результатами опрацювання проблематики сутності дискреційних повноважень органів виконавчої влади в Україні та їхньої реалізації, можливо виділити такі основні положення вказаної моделі: 1) поняття «вибір», «свобода» об'єктивно притаманні реалізації повноважень органів виконавчої влади та існують поряд із засадами законності, є обов'язковим елементом державного управління (державного регулювання); 2) нормативне закріплення розсуду передбачає надання уповноваженому суб'єкту певної свободи актів під час здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності щодо обрання найбільш ефективного та доцільного рішення; 3) суб'єктивний, логічний, інтелектуально-вольовий характер розсуду і слідує зі свободи волі уповноваженого суб'єкта; 4) наявність у конкретному випадку розсуду в суб'єкта публічної влади може бути закріплена в законодавстві прямо або опосередковано; 5) обумовленість застосування розсуду суб'єктивними якостями особи-правозастосувача (моральність, правосвідомість, психологічні риси, досвід, мотивація, компетентність тощо), а кожен акт розсуду є індивідуальним, довільним, стихійним, непередбачуваним, нестійким і невизначеним; 6) категорія «дискреційні повноваження» позначає нормативне закріплення адміністративного розсуду; 7) дискреційні повноваження являють собою поєднання дискреційних прав (можливість застосування власних повноважень із використанням адміністративного розсуду) та дискреційних обов'язків (обов'язок здійснити правомірний вибір між визначеними законом варіантами поведінки без обов'язку узгоджувати свій вибір із будь-ким); 8) інтуїтивний, ризиковий характер реалізації дискреційних повноважень, у зв'язку із чим потребують законодавчого

закріплення межі їхньої реалізації (компетенція уповноваженого суб'єкта, баланс приватних і публічних інтересів) [28, с. 200–204].

Іншими характерними рисами дискреційних повноважень органів виконавчої влади визначено: визначення дискреційних повноважень виключно в нормативно-правових актах не нижче закону; формою реалізації дискреційних повноважень є передбачена в законі зовнішньо виражена діяльність уповноваженого суб'єкта; від конкретних форм реалізації дискреційних повноважень залежать межі їхньої реалізації; гарантіями правомірної реалізації дискреційних повноважень є загальні гарантії (політичні, економічні, ідеологічні тощо) та спеціальні (юридичні: відповідні юридичні інститути, які мають безпосередню спрямованість на забезпечення законності реалізації дискреційних повноважень); окремим засобом правового регулювання реалізації дискреційних повноважень є стандарти правового регулювання таких повноважень у країнах ЄС, а гарантією законності їхньої реалізації виступає діяльність Європейського суду з прав людини [28, с. 204–207].

Висловлені автором положення поглиблює Н. А. Бааджи, яка характеризує сутність адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації та вказує про доцільність виділення цього поняття як юридичної та правової категорій. Так, у юридичній діяльності розсуд розглядається як інструмент діяльності законодавця, спрямований на досягнення найбільш оптимального рішення в конкретній справі. Як правова категорія, розсуд являє собою свободу уповноваженого суб'єкта щодо вибору правомірного й раціонального варіанта поведінки в межах чинного законодавства. Адміністративний розсуд за своєю сутністю розглядається як пошук і винесення зваженого, вивіреного й оптимального рішення у справі, що досягається через творчу та інтелектуально-вольову діяльність. Оптимальним визначається рішення, яке повністю враховує унікальні обставини конкретної справи та найкраще сприяє досягненню визначених законодавцем цілей. Водночас елементом дискреційної норми виділяються оціночні поняття. Дослідниця також виділяє значну кількість принципів управління, із дотриманням яких має відбуватись реалізація

адміністративного розсуду: верховенство права, гуманізм, законність, пропорційність, рівність перед законом, неупередженість, справедливість та інші. Надається авторське визначення поняття меж адміністративного розсуду як спеціального виду правових обмежень, що полягає у визначенні правових рамок вибору суб'єктом публічного адміністрування варіанта рішення. Крім того, дослідниця торкається питання конституційних критеріїв втручання в права людини під час застосування адміністративного розсуду, а також досліджує проблематику корупційних ризиків у процесі реалізації адміністративного розсуду. Так, дослідниця визначає такі корупціогенні чинники: недоліки визначення норм права, які ускладнюють їхнє розуміння; надмірність свободи розсуду щодо правової кваліфікації певних діянь; невиправдано широкі межі розсуду, зокрема щодо застосування винятків із загальних правил [6, с. 183–187].

Суб'єкти права ЄС (Європейський суд з прав людини, Комітет міністрів Ради Європи, Венеціанська комісія та інші) розглядають судову владу як одну з гілок публічної влади, а отже, таку, що має спільні риси із діяльністю публічної влади загалом. З іншого боку, інституційна відокремленість судової влади, наявність специфічних цілей і завдань її діяльності не викликають заперечень. З огляду на вищевикладене відповідатиме актуальним міжнародним стандартам реалізації судом дискреційних повноважень прийняття дискреційної моделі діяльності органів виконавчої влади як базової для подальшого розвитку положень щодо дискреційних повноважень судів, зокрема адміністративних, але з урахуванням специфічної мети та специфічних засад діяльності судової влади.

На користь окресленої позиції свідчить і таке. Як слушно зазначають М. І. Смокович та В. М. Бевзенко, ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України та здійснення на основі його положень перевірки адміністративним судом застосування повноважень суб'єктами публічної влади займають чільне місце серед подій, які сприяли реалізації принципу верховенства права, захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів. Становлення адміністративного процесу є невід'ємною рисою становлення самої української держави як демократичної, соціальної, правової, а також наслідком проголошення

державного суверенітету України. Мета створення адміністративної юстиції перебуває в межах відповідних цілей створення судової влади загалом: забезпечення суб'єктивного права на справедливий суд; максимальне наближення судів до населення; реалізація світових демократичних ідей правосуддя та інших [123, с. 24, 94–95]. Отже, діяльність адміністративних судів варто розглядати як обличчя діяльності держави, належне здійснення адміністративної юстиції сприяє легітимації не тільки її самої як такої, але й легітимації всіх інших суб'єктів публічної влади та самої публічної влади загалом. Тісний зв'язок діяльності суб'єктів виконавчої влади й діяльності адміністративних судів щодо реалізації їхніх дискреційних повноважень простежується й у схожості приведених положень А. А. Грінь та Н. А. Бааджи із засадами перевірки адміністративним судом актів суб'єктів публічної влади, зокрема щодо дотримання вказаними суб'єктами таких критеріїв, як: цільовий характер реалізації конкретних повноважень, пропорційність, розумність тощо (ч. 2 ст. 2 КАС України).

Доктринально визнаними цілями адміністративної юстиції в юридичній літературі виділяються: ефективність захисту суб'єктивних прав, свобод законних інтересів у публічно-правових управлінських відносинах; забезпечення законності та правопорядку в діяльності суб'єктів публічної влади; надання допомоги суб'єктам публічної влади у вирішенні питань, віднесених до їхньої компетенції [18, с. 31]. Тому природним є те, що критерії ухвалення суб'єктами публічної влади дискреційних рішень мають значення для здійснення адміністративного судочинства не тільки як критерії перевірки рішень суб'єктів публічної влади, але й як засади ухвалення рішень самим адміністративним судом.

Притаманність адміністративній юстиції власних, специфічних цілей діяльності, порівняно із діяльністю інших публічних інститутів у сучасному демократичному суспільстві, актуалізує виділення окремих специфічних вимог до забезпечення реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду.

Відмітною рисою судової форми захисту прав, порівняно із адміністративною, є найвища юридична сила рішення суду серед інших суб'єктів правозастосування щодо вирішення правового конфлікту. Так, визначаючи

особливості судового рішення, С. В. Васильєв наголошує, зокрема про: ухвалення його спеціально уповноваженим органом влади; виражений характер державної волі; зміна або скасування судового рішення може відбуватись виключно в передбаченому законом порядку; юридична сила судового рішення має загальнообов'язковий характер і прирівнюється до юридичної сили нормативного підзаконного акта; вирішуються питання про суб'єктивні права та обов'язки; відображає всі значні риси спірних правовідносин; спрямованість на захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів [16, с. 518]. Попри висловлення цього погляду в контексті цивільного судочинства, вона є повністю актуальною і щодо адміністративного судочинства. Водночас якщо адміністративний суд є суб'єктом контролю щодо діяльності інших владних суб'єктів, то судові рішення, ухвалені в порядку адміністративного судочинства, також можуть бути оскаржені виключно в порядку, передбаченому законодавством. Якщо національні засоби захисту вичерпано, особа може звернутись лише до міжнародних судових установ, зокрема до Європейського суду з прав людини. Це дає змогу констатувати виключну соціальну відповідальність діяльності адміністративних судів, а саме щодо реалізації ними своїх дискреційних повноважень. Отже, визнаючи значення належного законодавчого закріплення дискреційних повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, варто зазначити щодо нагального характеру такого закріплення стосовно дискреційних повноважень адміністративних судів.

Аналіз наявних у юридичній літературі визначень дискреційних повноважень надає змогу здійснити їхнє узагальнення, зокрема що такі повноваження становлять передбачену законодавством можливість уповноваженого суб'єкта здійснювати вибір між визначеними законом варіантами поведінки. Водночас практично у всіх юридичних дослідженнях вказується на потребі в чіткому визначенні в законодавстві меж реалізації дискреційних повноважень. Як уже було визначено в попередніх розділах цієї роботи, окремі науковці охоплюють поняттям дискреційних повноважень також випадки, коли відповідний вибір слідує з нечіткості диспозиції або гіпотези відповідної правової

норми як її недоліків, за цієї умови межами відповідної дискреції фактично визначаються межі відповідної невизначеності. Такий підхід становить особливу небезпеку щодо визначення дискреційних повноважень адміністративного суду, оскільки, на відміну від діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, він здійснює керівництво розглядом справи, а отже, значна частина його процесуальних повноважень є дискреційними за своєю сутністю. Тому відхід від змішування понять «невизначеність» і «порівняно визначена диспозиція» варто визначити окремим напрямом розвитку закріплення дискреційних повноважень у законодавстві про адміністративне судочинство.

У ч. 1 ст. 121 КАС України закріплено повноваження суду щодо поновлення пропущеного процесуального строку, якщо суд визнає причини його пропуску поважними, крім випадків, визначених КАС України. Таке формулювання надало підстави деяким авторам стверджувати, що адміністративний суд наділений дискреційними повноваженнями визнавати причини пропуску процесуального строку поважними й поновлювати процесуальний строку. Водночас дискреційний характер вказаного повноваження пов'язується із такими обставинами, як: відсутність закріплених законом критеріїв поважності причин пропуску процесуального строку; невизначеність підстав визнання причин пропуску поважними; віднесення до власного розсуду суду вирішення питань, чи дійсно причини пропуску строку були поважними та чи є об'єктивні підстави для задоволення заяви про поновлення строку. На обґрунтування таких положень автор посилається на рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пономарьов проти України», в якому ЄСПЛ визнає, що повноваження щодо поновлення процесуальних строків перебуває в межах дискреційних повноважень суду [69; 128, п. 41]. Оцінюючи такий висновок, варто виходити з такого. Усталеним у юридичній літературі є розуміння сутності дискреції як закріпленої законом можливості вибору саме реагування, а не оцінки підстав реагування. Потрібно також враховувати, що в разі якщо адміністративний суд визнає наявність поважних причин пропуску процесуального строку, то він буде повинен його продовжити, адже формулювання ч. 1 ст. 121 КАС України не залишає йому

вибору. За таким підходом зазначені повноваження не можна вважати дискреційними. З іншого боку, якщо розглядати повноваження щодо визнання поважності / неповажності причин пропуску строку (або наявності чи відсутності поважних причин) як окреме повноваження, то в цьому разі дискреційний характер такого повноваження не викликає заперечення. У рішенні в вищезазначеній справі «Пономарьов проти України» Європейський суд з прав людини фактично розглянув ці два окремі повноваження як одне – повноваження щодо поновлення пропущеного процесуального строку. Такий підхід потрібно підтримати з огляду на нерозривний зв'язок цих двох повноважень. Отже, варто взяти до уваги висновки щодо дискреційного характеру повноваження адміністративного суду щодо поновлення пропущеного процесуального строку, хоча наведене авторами обґрунтування такого висновку потребує уточнення.

Тому важливим напрямом подальшого розвитку категорії «дискреційні повноваження адміністративного суду» потрібно визначити уникнення не виправдано розширеного тлумачення категорій «дискреція» та «дискреційні повноваження» завдяки охопленню: а) невизначеності диспозиції або гіпотези норми права, якщо така невизначеність є наслідком недоліку правового регулювання; б) норм із порівняно визначеною гіпотезою, але чітко визначеною диспозицією.

Публічне адміністрування не може бути ефективним без наявності засобів, за допомогою яких акти владних суб'єктів втілюються в життя, а відповідні приписи реалізуються. Наділення суб'єкта публічної влади певною компетенцією передбачає наділення його також відповідними засобами реалізації цієї компетенції. Так, повноваження виділяються одним з елементів компетенції поряд із завданням, функціями та предметом відання [18, с. 435]. Відповідно до ч. 1 ст. 382 Кримінального кодексу України [56] умисне невиконання судового рішення, яке набрало законної сили, або перешкоджання його виконанню зумовлює кримінальну відповідальність як штраф від 500 до 1 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк до трьох років. Водночас строки притягнення до кримінальної відповідальності є

доволі значними. Так, згідно із чч. 1, 2 ст. 219 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) від 13.04.2012 № 4651-VI [57], залежно від тяжкості злочину, строк досудового розслідування може становити дванадцять або вісімнадцять місяців з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Статтею 615 КПК України встановлюються особливі строки та порядок проведення досудового розслідування в умовах воєнного стану.

Практика розгляду кримінальних справ у зв'язку із невиконанням судових рішень свідчить, що строк з моменту вчинення кримінального правопорушення до моменту оголошення обвинувального вироку в нескладних справах може становити до одного року [94]. Вказане не сприяє виконуваності ухвал адміністративного суду, а отже, не сприяє ефективності захисту адміністративним судом прав у порядку адміністративного судочинства та зміцненню довіри суспільства до суду. З огляду на викладене з метою підвищення ефективності реалізації адміністративним судом своїх дискреційних повноважень перспективним є закріплення в кримінальному процесуальному законодавстві спеціальних (скорочених) строків проведення досудового розслідування за кримінальними правопорушеннями, які стосуються невиконання ухвал адміністративних судів.

Попри належність адміністративного суду й органів виконавчої влади до різних гілок влади, між їхньою діяльністю існує тісний зв'язок. Так, підтвердження адміністративним судом правомірності акта суб'єкта публічної влади, що був предметом спору, має сприяти зростанню довіри громадян і суспільства до діяльності такого суб'єкта публічної влади. Водночас констатація неправомірності оскаржуваного акта не повинна призводити до зменшення такої довіри, у зв'язку із чим адміністративний суд має навести детальне обґрунтування власного рішення, показати розуміння позиції органу влади в оскаржуваному рішенні. Вказані вимоги до мотивації судового рішення набувають особливого значення в разі застосування судом своїх дискреційних повноважень, як під час розгляду справи, так і за результатами її розгляду, оскільки реалізація

дискреційних повноважень має ситуативний, творчий характер і повинна враховувати специфічні обставини конкретної справи. З іншого боку, наявність істотних корупційних ризиків у процесі застосування дискреційних повноважень, зокрема і в діяльності адміністративних судів, актуальні чіткі умови роботи адміністративних судів, а саме їхнє значне перенавантаження, також інші досліджені в цій науковій роботі обставини зумовлюють ризики для реалізації адміністративним судом своїх дискреційних повноважень.

Належне мотивування судового рішення є умовою не тільки збереження й зростання довіри до адміністративного суду та суб'єктів публічної влади з боку суспільства, але й ефективного оскарження судового рішення та його перегляду в передбаченому процесуальним законодавством порядку. Інстанційна юрисдикція адміністративних судів має свої чітко окреслені межі (ст. 22–24 КАС України). Отже, визначено юрисдикцію адміністративних судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій. Водночас усі зазначені судові юрисдикції охоплюються однією спеціалізацією – адміністративною.

Перегляд судових рішень адміністративного суду першої інстанції може відбуватись тільки в спеціальному, передбаченому КАС України, порядку, положення щодо якого містяться в розділі 3 КАС України, тобто зазначені процедури призначені саме для перегляду ухвалених адміністративними судами рішень. Коло судових рішень, які можуть переглядатись окремо від постанови адміністративного суду першої інстанції, окреслено у відповідних положеннях щодо перегляду: апеляційного (ч. 1 ст. 294 КАС України), касаційного (ч. 2 ст. 328 КАС України), за нововиявленими або винятковими обставинами (ст. 362 КАС України). Аналіз зазначених положень дає підстави для висновку, що критеріями виокремлення ухвал, які можуть бути оскаржені окремо від рішення суду за сутністю справи, є їхнє виняткове значення для реалізації прав і свобод приватних осіб-учасників судового процесу (наприклад, ухвала щодо забезпечення позову) або для подальшого розгляду справи (наприклад, ухвала щодо відмови у відкритті провадження у справі). Так, юрисдикція щодо перегляду судового рішення не залежить від того, чи було застосовано дискреційні

повноваження під час винесення такого рішення. Вказане має розглядатись як відмінність юрисдикції щодо перегляду судових рішень від юрисдикції щодо перегляду рішень суб'єктів публічної влади, які не належать до судової системи, що прийняті із застосуванням дискреційних повноважень (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування тощо). З огляду на вищевикладене потрібно підтримати практику перегляду судових рішень, за якої здійснюється оцінка вибору, прийнятого судом.

Так, Шостий апеляційний адміністративний суд надав комплексну оцінку мотивам прийняття Окружним адміністративним судом міста Києва ухвали про відмову в забезпеченні адміністративного позову, зокрема відповідності застосовуваних заходів вимогам адекватності та сумірності із позовними вимогами. Водночас під адекватністю заходу забезпечення позову розумілась його відповідність вимогам, на гарантування яких він вживається. Критерієм сумірності є співвідношення негативних наслідків від вжиття заходів забезпечення із наслідками їхнього невжиття, з урахуванням відповідності права або охоронюваного законом інтересу, за судовим захистом яких звертається заявник [102]. Оцінюючи мотиви прийняття Миколаївським окружним адміністративним судом ухвали про відмову в задоволенні заяви про забезпечення доказів до подання позовної заяви, П'ятий апеляційний адміністративний суд надав комплексну оцінку всім обставинам справи, зокрема й тим, які були предметом розгляду в суді першої інстанції та підтримав висновок суду першої інстанції про відсутність у заяві про забезпечення доказів відомостей, що свідчили б про ризик того, що докази, про витребування яких просить заявник, можуть бути в майбутньому втрачені чи їхнє подання може стати утрудненим або неможливим [100].

Неналежна реалізація свого правового статусу в судовому процесі зустрічається не тільки з боку учасників справи, але й з боку суду, прикладами чого можна навести несвоєчасне вирішення процесуальних питань, вимагання додаткових документів від сторін на підтвердження конкретних фактів судового розгляду тощо. У цих випадках потрібно констатувати невідповідність реалізації

повноважень таким загальноприйнятим критеріям їхньої реалізації, як: цільовий характер, прийняття владних актів упродовж розумного строку тощо. Адміністративний судовий процес не є винятком з подібних випадків. Водночас особливу увагу привертають зловживання тими дискреційними повноваженнями, наслідки реалізації яких поширюються на майбутнє або підставою реалізація яких є обставини, які можуть настати в майбутньому.

Відповідно до ч. 2 ст. 150 КАС України в разі наявності очевидних ознак протиправності поведінки суб'єкта владних повноважень та імовірності істотного ускладнення або унеможливлення виконання рішення суду в майбутньому адміністративний суд може вжити заходів щодо забезпечення адміністративного позову. Згідно із ч. 1 ст. 114 КАС України для запобігання втрати доказів у майбутньому адміністративний суд може вжити заходів щодо забезпечення доказів. Схожий характер має й повноваження щодо забезпечення порядку в залі судового засідання способом попередження або видалення із зали судового засідання (ч. 1 ст. 146 КАС України), адже реалізацією такого повноваження забезпечується не тільки порядок на конкретний момент розгляду справи, але й на майбутнє, на весь час конкретного судового засідання.

Поняття судового керівництва передбачає керування суддею розглядом справи, причому таке керівництво спрямоване не тільки на врегулювання поточних питань, а має здійснюватися також з урахуванням перспектив розвитку справи. Потрібно зауважити, що концепція case management передбачає реалізацію суддею повноважень щодо керівництва справою за такими напрямками, як: керівництво часом розгляду справи; доказування, встановлення дійсних обставин справи; сприяння мирному врегулюванню спору; застосування альтернативних способів вирішення спору; судові витрати; застосування в разі потреби засобів процесуального примусу [149, с. 78]. Отже, повноваження судді адміністративного суду можуть мати своїми наслідками не тільки вирішення конкретних процесуальних питань у конкретний момент часу, але й створення певних умов для подальшого розвитку розгляду справи, а тому їхні наслідки прямо чи безпосередньо спрямовані на майбутнє.

Так, розглядаючи позов до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку про визнання протиправним і скасування рішення, стягнення майнової шкоди, провадження в якій відкрито, Окружний адміністративний суд міста Києва відмовив у задоволенні заяви про забезпечення адміністративного позову ПАТ «Українська міжбанківська валютна біржа». Шостий апеляційний адміністративний суд зазначену ухвалу скасував, ухвалив нове судове рішення, яким заяву про забезпечення позову задовольнив частково та зупинив дію оскаржуваного рішення НКЦПФР до набрання законної сили судовим рішенням за результатами розгляду пред'явленого ПАТ «Українська міжбанківська валютна біржа». Суд касаційної інстанції скасував зазначене судове рішення адміністративного суду апеляційної інстанції, а ухвалу адміністративного суду першої інстанції залишив без змін з огляду на таке. Заходи забезпечення адміністративного позову мають відповідати вимогам адекватності та сумірності із позовними вимогами. Оскаржуване рішення НКЦПФР стосується зупинення дії ліцензії на провадження професійної діяльності на організованих товарних ринках ПрАТ «Українська міжбанківська валютна біржа». Отже, на думку суду касаційної інстанції, застосування зазначеного виду забезпечення позову фактично легалізує продовження ліцензійної діяльності позивача, щодо дії ліцензії якого виник спір у цій справі, а тому не відповідає вимогам сумірності заходів забезпечення позову із позовними вимогами, на забезпечення яких вони вживаються [91].

Наведений приклад судової практики ілюструє також відсутність єдиного розуміння адміністративними судами підстав реалізації такого дискреційного повноваження адміністративного суду, як вжиття заходів забезпечення позову та сумірності як однієї з умов вжиття таких заходів.

У юридичній літературі забезпечення позову розглядається як один із спеціальних способів процесуального захисту [123, с. 973]. Водночас у судовій практиці сумірність заходів забезпечення позову до позовних вимог, на забезпечення яких вони вживаються, розуміється як співвідношення негативних наслідків вжиття таких заходів із імовірними наслідками їхнього невжиття, з

урахуванням сутності суб'єктивного права, свободи, законного інтересу, на захист якого вживаються ці заходи. Таке розуміння сумірності як умови застосування конкретного заходу забезпечення позову є усталеним [91]. Вимоги щодо сумірності розташовані в ч. 2 ст. 151 КАС України, тобто в положеннях щодо застосування конкретних видів забезпечення позову. Наведені теоретичні та практичні положення свідчать, що будь-який вид забезпечення позову має аналізуватись адміністративним судом на предмет його сумірності із заявленими позовними вимогами. За таких умов сумірність набуває характеру підстави застосування заходів забезпечення позову. З метою відображення такого характеру в законодавстві про адміністративне судочинство доцільно внести зміни до ст. 150 КАС України, доповнивши її частиною 2-1, яку викласти в такій редакції: «Заходи забезпечення позову мають бути сумірними із заявленими позивачем вимогами. Суд також повинен враховувати співвідношення прав (інтересу), про захист яких просить заявник, із наслідками вжиття заходів забезпечення позову для заінтересованих осіб». Одночасно доцільно внести зміни до ч. 2 ст. 151 КАС України, вилучивши із неї зазначені слова.

У практиці адміністративних судів зустрічаються й справи, в яких суб'єкт публічної влади виступає позивачем, а відповідачем виступає приватна особа (фізична або юридична). У літературі наводяться такі приклади, як: примусове відчуження земельної ділянки інших об'єктів нерухомого майна, які на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби (ст. 267 КАС України); звернення податкових і митних органів (ст. 283 КАС України); звернення Служби безпеки України щодо внесення фізичних осіб, юридичних осіб, організацій до переліку осіб, пов'язаних із провадженням терористичної діяльності (ст. 284 КАС України) тощо [123, с. 535].

Практика Європейського суду з прав людини свідчить, що не тільки наслідки, але й підстави реалізації відповідних повноважень можуть мати зв'язок із майбутнім і перебувати в площині майбутнього. Так, у рішенні у справі *Tolstoy-Miloslavsky v. United Kingdom* Європейський суд з прав людини підтримав підхід Апеляційного суду Великої Британії в оцінці не тільки поточного стану обставин

справи, але й загальних перспектив вирішення справи. Національний апеляційний суд оцінив справу як «сутяжницьку», а тому зобов'язав позивача внести значну суму грошових коштів на забезпечення витрат відповідача у зв'язку із участю в судовому процесі. Також у цій справі Європейським судом з прав людини було піддано оцінці питання, зокрема, потреби в демократичному суспільстві такого заходу, на що була дана позитивна відповідь [166, para 64, 65].

Здійснення судового керівництва розглядом справи із застосуванням дискреційних повноважень, які мають наслідки свого застосування в майбутньому, неодмінно зумовлює потребу в прорахунку таких наслідків адміністративним судом під час ухвалення відповідного рішення. Отже, у цьому разі суддя враховує не тільки факти, які вже мають місце, але й які можуть мати місце в майбутньому. У зв'язку із наведеним постає актуальним питання: критерії правомірності втручання в права людини, виділені Європейським судом з прав людини (передбачене законодавством; переслідує легітимну мету; є вагомим у конкретному випадку з урахуванням засад демократичного суспільства), повинні застосовуватись лише під час оцінки фактів, які вже мали місце, чи також під час оцінки можливих майбутніх наслідків ухвалення відповідного рішення. Узагальнення практики ЄСПЛ дає підстави для висновків про застосування Європейським судом з прав людини комплексної оцінки відповідних фактів, що передбачає врахування не тільки поточних фактів, але й наслідків відповідного рішення на майбутнє. З огляду на вищезазначене загальним обсягом дискреційних повноважень судді потрібно виділити специфічний вид дискреційних повноважень адміністративного суду, наслідки реалізації яких спрямовані на майбутнє. Специфічний характер цих наслідків не означає, що конкретний акт застосування таких повноважень не повинен оцінюватись відповідно до загальних критеріїв правомірності втручання в права людини, що виділені Європейським судом з прав людини.

Висновки до розділу 3

Міжнародні стандарти реалізації дискреційних повноважень адміністративним судом мають сприйматись у контексті правил, які закріплені в європейському праві та міжнародному правовому просторі й визначають вид, межі, способи поведінки судді під час розгляду та вирішення адміністративної справи.

У світовій і європейській практиці діяльності судів мінімальний обсяг дискреційних судді щодо ведення судового процесу та керівництва ним розглядається як невід'ємна частина його процесуальних повноважень, яка дає змогу судді ухвалювати гнучкі та пропорційні рішення.

Реалізація дискреційних повноважень судді адміністративного суду спрямована не тільки на ухвалення судового рішення з приводу конкретного процесуального питання або вирішення справи за сутністю, але й на реалізацію засад верховенства права (доступ до суду, справедливий розгляд справи, змагальність, пропорційність), що втілені в нормах законодавства про адміністративне судочинство, спрямованих на визначення порядку застосування конкретних дискреційних повноважень. Отже, засади верховенства права знаходять своє втілення не тільки в кінцевому рішенні суду (постанові, ухвалі), але й у процедурі ухвалення таких судових рішень.

Опрацювання міжнародного досвіду діяльності суб'єктів судової юрисдикції стосовно оскарження актів публічної влади, а також досвіду діяльності, власне, суб'єктів публічної влади дає змогу доповнити перелік ознак реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду за результатами розгляду справи додатковою ознакою. Такою ознакою варто виділити здатність адміністративного суду в результаті реалізації своїх дискреційних повноважень владно впливати на реалізацію суб'єктами публічної влади свого адміністративного розсуду й у такий спосіб здійснювати судовий контроль. Так, акти суб'єктів публічної влади не повинні мати ознак: істотної несправедливості, необґрунтованості, суперечності здоровому глузду, деспотичності.

У мотивувальній частині судового рішення адміністративного суду, ухваленого із застосуванням дискреційних повноважень, мають міститись відомості щодо: основних аргументів сторін з процесуального питання, яке вирішується із застосуванням дискреційних повноважень; обставин, які мають істотне значення для застосування дискреційних повноважень. Якщо належне вирішення конкретного процесуального питання є умовою реалізації права на справедливий суд (п. 1 ч. 6 Конвенції), то адміністративний суд має виявити особливу ретельність під час його вирішення. Сторони мають бути переконані в тому, що їхнє питання розглянуте повним обсягом у виправданості ухваленого судом рішення. Крім того, обґрунтування судового рішення має надавати сторонам можливість ефективно його оскаржити. Вказані положення мають розглядатись як мінімальні стандарти обґрунтування адміністративним судом застосування своїх дискреційних повноважень.

Застосовуючи дискреційні повноваження, суддя адміністративного суду має керуватись вимогами законодавства щодо суддівської етики, високого статусу судді в суспільстві, сприяння зростанню довіри членів суспільства до судової влади.

Теоретичним підґрунтям подальшого розвитку законодавчого закріплення повноважень судді адміністративного суду щодо керівництва процесом розгляду та вирішення адміністративної справи є положення концепції *case management*, що передбачає приділення особливої уваги проблематиці адміністрування судових витрат у справі як наявних, так і перспективних. Під час вирішення питань вказаного адміністрування, зокрема щодо обов'язку учасника справи попередньо (авансом) оплатити витрати, пов'язані із процесуальними діями (ч. 1 ст. 136 КАС України), судді доцільно повинні брати до уваги не лише обставини, наявні на момент розгляду справи, але й оцінювати перспективи розвитку справи та задоволення вимог. Вказане сприятиме запобіганню зловживанням учасниками справи своїми процесуальними правами.

Перспективним напрямом розвитку визначення міжнародних стандартів реалізації повноважень адміністративного суду в національній доктрині

адміністративного судочинства є формування цілісного поняття вказаних стандартів щодо реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду. Орієнтиром у процесі формування такого поняття має слугувати практика Європейського суду з прав людини, Венеціанської комісії, Комітету міністрів Ради Європи та інших суб'єктів європейського права, зокрема суб'єктів офіційного тлумачення й застосування чинних міжнародних договорів України та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Орієнтуюче значення має практика Суду справедливості Європейського Союзу.

Визначення повноважень адміністративного суду щодо вирішення спору за сутністю, які реалізуються за результатами розгляду справи як дискреційні, відповідає усталеній практиці Європейського суду з прав людини щодо надання оцінки конкретному випадку втручання суб'єкта публічної влади в права людини (законність, легітимність мети втручання, потреба в демократичному суспільстві). Стандарти такої дискреції доцільно виділяти на правотворчому (вимоги до закріплення та застосування вказаних дискреційних повноважень) і правозастосовному рівнях (узагальнення реальної практики застосування відповідної дискреції).

Керівними вимогами до законодавчого закріплення дискреційних повноважень адміністративного суду постають: наявність чітких меж їхньої реалізації; наявність спеціальних правових засобів впливу в разі зловживання дискреційними повноваженнями; наявність чітких меж обґрунтування застосування адміністративним судом своїх дискреційних повноважень.

Якщо під час реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду виникає ситуація, яка має ознаки обмеження права людини на справедливий суд (п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод), то в мотивувальній частині судового рішення адміністративний суд повинен мотивувати правовий характер такого обмеження, в іншому разі постає питання про порушення права людини на справедливий суд унаслідок реалізації адміністративним судом своїх дискреційних повноважень.

Утвердження та забезпечення визнаних європейською спільнотою

природно-правових цінностей верховенства права є не тільки вимогою до реалізації адміністративним судом своїх дискреційних повноважень, а другою самостійною метою реалізації таких повноважень поряд із захистом суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів у порядку адміністративного судочинства.

Реалізація окремих дискреційних повноважень адміністративного суду спрямована на виникнення правових наслідків у майбутньому (забезпечення позову, забезпечення доказів, значна частина повноважень щодо судового керівництва розглядом справи, повноваження щодо підтримання порядку в залі судового засідання та деякі інші). Якщо внаслідок реалізації таких повноважень відбувається обмеження прав людини, то правомірність такого втручання має оцінюватись з огляду на усталений підхід, напрацьований Європейським судом з прав людини (законність самого втручання, легітимність його мети, потреба в демократичному суспільстві).

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснене теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо обґрунтування сутності й змісту адміністративно-правових засад реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві з огляду на принципи адміністративного судочинства та місця зазначених повноважень серед процесуальних повноважень адміністративного суду (судді) із врахуванням практики ЄСПЛ, що обумовила встановлення підстав застосування й меж реалізації дискреційних повноважень, виявлення запобіжників зловживання ними суддею, формування способів удосконалення адміністративного процесуального законодавства з огляду на міжнародні стандарти діяльності суддів.

Серед найважливіших результатів наукового дослідження вказано такі.

1. Запропоновано здійснити систематизацію наукових напрацювань, в яких піддано аналізу юридичний зміст дискреційних повноважень за критерієм предмета їхнього застосування. Такий підхід дав змогу врахувати наступність і взаємозв'язок існуючих підходів з огляду на публічно-правову природу досліджуваних повноважень і вдосконалити його, охоплюючи ті напрацювання, в яких аналізуються дотичні категорії та особливості дискреції судів інших юрисдикцій. Виділено такі групи наукових поглядів, в яких аналізуються: а) дискреційні повноваження суб'єктів публічної влади, крім суб'єктів судової влади (Т. І. Білоус-Осінь, А. А. Грінь, Н. П. Матюхіна, Н. О. Ханова та ін.); б) проблеми перевірки адміністративним судом застосування адміністративного розсуду суб'єктами публічної влади (Н. А. Бааджи, Е. Зеллер, Р. Куйбіда, Р. С. Мельник, О. М. Семеній, Г. В. Панова тощо); в) дискреційні повноваження у сфері судової діяльності й адміністративному судочинстві (П. Д. Гуйван, Г. В. Мойсеєнко, Н. Б. Писаренко, В. Ю. Поліщук); г) зміст дотичних до дискреційних повноважень понять у практиці адміністративних судів під час здійснення правосуддя в порядку адміністративного судочинства (судовий розсуд, переконання судді та інші) (С. А. Резанов, О. І. Сеньків, І. Л. Желтобрюх);

д) дискреційні повноваження судів інших судових спеціалізацій (загальних судів, господарських судів) (М. Б. Гарієвська, К. В. Гусаров).

2. Основою розкриття сутності дискреційних повноважень судді адміністративного суду обрано наукові підходи щодо правового статусу суду як учасника судово-процесуальних відносин і правового статусу судді як носія судової влади (І. Є. Марочкін), що уможливило критичне опрацювання існуючих поглядів учених на сутність дискреційних повноважень і визнання дискреційних повноважень судді адміністративного суду як сукупність його процесуальних прав та обов'язків, обумовлених його процесуальною компетенцією як учасника адміністративного судочинства, щодо обрання варіанта вирішення справи в межах, передбачених КАС України.

Реалізація дискреційних повноважень адміністративним судом (суддею) є умовою справедливого розгляду й вирішення спору, що існує 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 в процесуальних правах; забезпечення змагальності судового процесу; забезпечення апеляційного оскарження) в разі недостатньо чіткого їхнього визначення в нормах законодавства про адміністративне судочинство. Призначення реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду (судді) полягає у вирішенні певного процесуального питання або вирішенні спору за сутністю. Водночас реалізація дискреційних повноважень має відповідати меті захисту суб'єктивних прав і свобод як загальній меті адміністративного судочинства.

Ознаки дискреційних повноважень судді адміністративного суду (суду) виділено на основі наукового підходу М. Б. Гарієвської щодо ознак дискреційних повноважень суду першої інстанції в цивільних справах з урахуванням специфіки адміністративного судочинства як судової спеціалізації. Ознаками дискреційних повноважень адміністративного суду (судді) під час здійснення правосуддя в

порядку адміністративного судочинства визначено: реалізація, відповідно до норм законодавства, про адміністративне судочинство; засобом реалізації є застосування судового розсуду; мотивування обрання конкретного варіанта вирішення справи; мають зовнішнє вираження в процесуальній формі, передбаченій законодавством про адміністративне судочинство; передбачають можливість вибору адміністративним судом міри, виду, розміру, способу владного впливу; не передбачають можливості вибору адміністративним судом бездіяльності як способу поведінки. Адміністративний суд може обирати не тільки форму поведінки (активну чи пасивну) та варіант такої поведінки (найбільш оптимальний варіант серед законних альтернатив), але й спосіб реалізації обраного варіанта поведінки, що охоплює конкретні засоби, які застосовуються судом для досягнення мети, обумовленої обраним варіантом поведінки.

У разі реалізації дискреційних повноважень під час ухвалення судом (суддею) рішення за сутністю справи мотиваційна частина рішення адміністративного суду має містити критерії застосування дискреційних повноважень, склад яких залежить від конкретної категорії адміністративних справ. Так, у справах про оскарження актів суб'єктів публічної влади такі критерії визначено на основі ч. 2 ст. 2 КАС України. В інших категоріях адміністративних справ, передбачених у ст. 19 КАС України, ці критерії розкрито на основі ознак розсуду суб'єкта публічної влади як об'єкта перевірки в порядку адміністративного судочинства. Зокрема, зазначено такі критерії, як: межі компетенції суду; індивідуальний (творчий) характер розсуду; наявність визначених законом можливостей щодо гнучкості в ухваленні рішення за сутністю справи; наявність передбачених законом можливостей щодо не тільки правових, але й позаправових чинників судового розсуду; обґрунтування відповідності рішення адміністративного суду вимогам неупередженості.

Критеріями реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду (судді) під час вирішення процесуальних питань визначено: цільовий характер конкретного дискреційного повноваження; правовий статус учасників справи,

стосовно яких вирішується процесуальне питання; інтерес учасника. Ці критерії мають реалізовуватися з урахуванням особливостей адміністративного судочинства як судової спеціалізації: презумпція правомірності вимог позивача у справах щодо оскарження актів суб'єкта публічної влади; можливість адміністративного суду вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для ефективного захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; офіційний характер з'ясування обставин справи, що передбачає ініціативність адміністративного суду; пріоритет прав людини над публічними інтересами й ініціативність адміністративного суду щодо вжиття заходів із захисту зазначених прав у адміністративному судочинстві. Адміністративний суд у мотивувальній частині ухвали має показати врахування зазначених вимог.

3. Принципи адміністративного судочинства являють собою засади реалізації адміністративним судом (суддею) процесуальних повноважень, зокрема дискреційних. У цьому значенні їх може бути розглянуто як загальні положення реалізації дискреційних повноважень. Водночас на кожній стадії судового адміністративного процесу принципи адміністративного судочинства визначають зміст і характер процесуальних дій, пов'язаних із реалізацією адміністративним судом (суддею) дискреційних повноважень.

Правові вимоги, закріплені в принципах адміністративного судочинства, є засадами застосування судом (суддею) дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві. Так, принцип рівності перед законом розкривається в значенні правової вимоги, зверненої до адміністративного суду (судді), не допускати дискримінації учасників справи, гарантувати рівні можливості реалізувати процесуальні права. За цих умов, застосовуючи дискреційні повноваження, адміністративний суд (суддя) має спиратись на вимоги принципів адміністративного судочинства й вказувати про них у мотивувальній частині судового рішення як гарантії законності та справедливості рішення. Реалізація адміністративним судом (суддею) дискреційних повноважень на засадах принципів адміністративного судочинства дає змогу уникати судових помилок під час розгляду та вирішення адміністративних справ, підвищувати

якість судових рішень, забезпечувати зростання авторитету судової влади в суспільстві.

4. Дискреційні повноваження є видовим поняттям щодо поняття повноважень адміністративного суду. Дискреційні повноваження є невід'ємним елементом кожної групи функціональних повноважень адміністративного суду та водночас окремим елементом процесуальних повноважень адміністративного суду й самостійним процесуальним явищем. Характер судового керівництва в сучасному змагальному адміністративному судочинстві надає підстави для висновку, що застосування судового розсуду іманентне реалізації функціональних повноважень адміністративного суду щодо: планування та встановлення судом строків здійснення процесуальних дій; кількісного та якісного заощадження процесуальних ресурсів адміністративним судом; забезпечення відповідності актів суду обставинам конкретної справи.

5. Запобіжники зловживання суддею адміністративного суду своїми дискреційними повноваженнями можуть бути класифіковані на такі групи: законодавчого характеру; правозастосовного характеру; правоосвітнього характеру. До перших потрібно віднести: чітке визначення в законодавстві підстав, меж та обсягу дискреційних повноважень адміністративного суду, розвиток закріплення умов, критеріїв, меж їхньої реалізації; недопущення ситуацій, за яких причиною застосування адміністративним судом (суддею) дискреції є наявність прогалин і колізій у законодавстві; встановлення мінімального обсягу дискреційних повноважень з урахуванням потреби в забезпеченні належної реалізації завдання адміністративного судочинства. Запобіжником правозастосовного характеру є: дотримання умов, критеріїв, меж реалізації дискреційних повноважень; ефективність системи перегляду судових рішень; належне обґрунтування акта застосування дискреційного повноваження. До запобіжників правоосвітнього характеру належить проведення заходів щодо підвищення рівня правосвідомості учасників судового процесу (заходи з підвищення кваліфікації, науково-практичні заходи тощо). Система запобіжників зловживання суддею адміністративного суду (судом) своїми дискреційними

повноваженнями може бути охарактеризована як комплексна, елементами якої є відповідні заходи щодо суддів і заходи щодо учасників судового процесу.

6. Підстави застосування дискреційних повноважень суддею адміністративного суду (судом) доцільно розглядати в двох аспектах: сукупність абстрактних понять, закріплених у нормі законодавства про адміністративне судочинство; фактичний склад, важливий для реалізації дискреційного повноваження. Способами нормативного закріплення підстав реалізації дискреційних повноважень є: безпосереднє закріплення в нормі конкретних юридичних фактів; закріплення в загальних і спеціальних нормах КАС України одночасно, водночас у спеціальних нормах відображаються особливості фактичного складу; відсилочний спосіб закріплення, за якого в КАС України встановлюється фактичний склад, а в інших актах (Конституція України; Закон України «Про судоустрій і статус суддів», міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України) можуть встановлюватися загальні умови реалізації дискреційного повноваження.

Межами реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду (судді) є закріплені в законодавстві про адміністративне судочинство юридичні факти, які визначають ступінь свободи адміністративного суд (судді) під час застосування цих повноважень. Такі факти можуть стосуватись: порядку та процесуальних строків вчинення процесуальних дій; загальних вимог до їхнього вчинення. Здійснення функції судового керівництва, системний характер тлумачення норм законодавства про адміністративне судочинство дають змогу зробити висновок, що межі реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду містяться здебільшого в нормах законодавства про адміністративне судочинство.

Ознаками меж застосування дискреційних повноважень адміністративним судом (суддею) під час здійснення правосуддя запропоновано: багатофункціональність (дають змогу забезпечити реалізацію процесуальних прав учасників процесу та водночас належний обсяг повноважень адміністративного суду щодо розгляду й вирішення справи); рамковий характер (визначають межі

свободи адміністративного суду щодо реалізації ним розсуду); відносний характер (поєднання в них статичних і динамічних засад). Статичні засади зумовлюються їхньою нормативною закріпленістю. Динамічність обумовлена тим, що вказані межі містять у собі також внутрішнє переконання, моральні й емоційні (ризик, інтуїція тощо) чинники реалізації дискреційних повноважень.

7. За європейським законодавством про судочинство основою реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду (судді) є право людини на справедливий суд – п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, зокрема такі його положення, як належний суд, доступ до суду, справедливий розгляд справи.

Основою реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду (як процесуального характеру, так і щодо ухвалення рішення за сутністю спору) є такий міжнародний стандарт здійснення правосуддя, як виконання суддею вимоги щодо забезпечення балансу публічного та приватного інтересів під час розгляду й вирішення справи. Це досягається через застосування суддею засади пропорційності: 1) як складової права на справедливий суд – у процесуальних правовідносинах; 2) під час перевірки оскаржуваного акта суб'єкта публічної влади та вирішення справи за сутністю.

Базові цінності верховенства права в судовому процесі, зокрема справедливість розгляду справи, юридична визначеність, баланс приватних і публічних інтересів, неупередженість та об'єктивність, змагальність, доступність суду та інші, мають розглядатись не тільки як вимоги до процедури реалізації дискреційних повноважень адміністративним судом (суддею). Утвердження та реалізацію таких цінностей потрібно визначити як мету реалізації зазначених повноважень.

8. Вектори подальшого розвитку правового регулювання відносин щодо застосування дискреційних повноважень адміністративним судом (суддею) з огляду на положення актів суб'єктів європейського права можуть бути систематизовані за критерієм їхнього характеру: нормативні та правозастосовні. До перших варто віднести закріплення в законодавстві: чітких меж реалізації

дискреційних повноважень; засобів запобігання, реагування та покарання у зв'язку із зловживанням дискреційними повноваженнями; меж обґрунтування адміністративним судом свого рішення, що ухвалюється із застосуванням дискреційних повноважень. До векторів правозастосовного характеру належить врахування адміністративним судом практики ЄСПЛ щодо критеріїв правомірності втручання в права людини, проте, чи конкретне втручання: передбачене законодавством; переслідує легітимну мету; є вагомим у конкретному випадку з урахуванням засад демократичного суспільства.

Виключний характер компетенції адміністративного суду першої інстанції щодо вирішення певних процесуальних питань із застосуванням дискреційних повноважень не означає відсутність можливості оскарження відповідних ухвал до суду апеляційної інстанції, оскільки за позицією Венеціанської комісії межі перегляду судових рішень мають охоплювати не тільки питання фактів, але й питання права, зокрема питання розумного використання судом, який ухвалив оскаржуване рішення, своїх дискреційних повноважень.

Система міжнародних стандартів реалізації дискреційних повноважень судді має комплексний характер, оскільки містить у собі стандарти: підстав застосування дискреційних повноважень; порядку їхнього застосування та, зокрема, гарантій прав заінтересованих осіб; порядку ухвалення і вимог до актів правозастосування, що ухвалені а результаті застосування дискреційних повноважень; підстав і порядку оскарження акта застосування дискреційних повноважень; меж перегляду таких актів.

Елементи права на справедливий суд у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (належний суд, доступ до суду, справедливий розгляд справи) мають виступати орієнтирами в реалізації дискреційних повноважень судді не тільки щодо вирішення процесуальних питань, але й щодо вирішення справи за сутністю. Виконання відповідних вимог означає наявність обов'язку адміністративного суду обґрунтовувати в мотивувальній частині судового рішення кожний випадок обмеження права на справедливий суд, а відсутність такого обґрунтування потрібно розглядати як

порушення права сторони (сторін) у справі на справедливий суд.

Розвиток засад пропорційності становить перспективний напрям удосконалення національної системи адміністративного судочинства. Водночас пропорційність має розглядатись у таких аспектах: складова права на справедливий суд (п. 1 ст. 6 ЄКПЛ), одна із засад адміністративного судочинства, обов'язок адміністративного суду забезпечити баланс приватних і публічних інтересів під час здійснення правосуддя в адміністративній справі.

Перспективним є внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України з метою встановлення спеціальних, скорочених строків досудового розслідування кримінальних правопорушень, які відкриваються за фактом невиконання ухвал адміністративного суду. Такі заходи сприятимуть підвищенню ефективності засобів забезпечення реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду.

З метою нормативного закріплення критеріїв поважності причин пропуску процесуальних строків доцільно доповнити ст. 121 КАС України частиною 1-1, яку викласти в такій редакції: «Підставами для поновлення (продовження) процесуального строку можуть бути причини, які є об'єктивно непереборними, не залежать від волевиявлення особи, яка оскаржує судові рішення, та пов'язані із дійсними істотними перешкодами чи труднощами для своєчасного вчинення процесуальних дій і підтверджені належними доказами».

З метою нормативного закріплення обов'язку адміністративного суду добросовісно здійснювати свої дискреційні повноваження, не допускати зловживань ними потрібно доповнити ст. 6 КАС України частиною 5, яку викласти в такій редакції: «Суд повинен діяти добросовісно».

З метою забезпечення сталості та єдності судової практики в застосуванні категорій «неможливість» і «поважні причини» в контексті вирішення питання про відкладення розгляду справи в судовому засіданні доцільно внести зміни до п. 4 ч. 2 ст. 205 КАС України, виклавши його в такій редакції: «потреба у витребуванні нових доказів у разі, коли судом визнано причини пропуску строку на заявлення відповідного клопотання поважними».

З метою уточнення законодавчого визначення ознак окремої ухвали доцільно викласти перше речення ч. 3 ст. 249 КАС України в такій редакції: «У разі зловживання процесуальними правами, порушення процесуальних обов'язків, неналежного виконання професійних обов'язків (зокрема, якщо підписана адвокатом чи прокурором позовна заява містить суттєві недоліки) або іншого порушення законодавства адвокатом чи прокурором суд може постановити окрему ухвалу».

З метою уточнення законодавчого визначення підстав застосування адміністративним судом заходів забезпечення позову доцільно: 1) внести зміни до ст. 150 КАС України, доповнивши її частиною 2-1, яку викласти в такій редакції: «Заходи забезпечення позову мають бути сумірними із заявленими позивачем вимогами. Суд також повинен враховувати співвідношення прав (інтересу), про захист яких просить заявник, із наслідками вжиття заходів забезпечення позову для заінтересованих осіб»; 2) внести зміни до ч. 2 ст. 151 КАС України, вилучивши з неї зазначені слова.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.
2. Адміністративне право України / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
3. Адміністративне судочинство : навчальний посібник / за заг. ред. О. П. Рябченко. Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2014. 304 с.
4. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / за заг. ред. О. М. Нечитайла. К. : ВАІТЕ, 2015. 288 с.
5. Андруневчин О. М. Суб'єкти адміністративного судочинства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Львівський державний університет внутрішніх справ, Національний репозитарій академічних текстів. Львів, 2012. 231 с. URL : <https://cutt.ly/MXG6RVS> (дата звернення: 24.08.2022).
6. Бааджи Н. А. Адміністративний розсуд в діяльності органів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2020. 246 с. URL : <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0420U102050/> (дата звернення: 25.09.2023).
7. Берназюк Я. О. Поняття та особливості принципу неприпустимості зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2021. Випуск 66. С. 135-141.
8. Блажівська Н. Дискреція в адміністративному судочинстві / Верховний Суд : офіційний вебсайт. URL : https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezent_diskrecia.pdf (дата звернення: 20.09.2022).
9. Бойко О. Я. Дискреційні повноваження судді адміністративного суду як елемент системи його процесуальних повноважень. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2022. № 57. С. 56–59. DOI : <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2022.57.12>

10. Бойко О. Я. Засоби попередження зловживання дискреційними повноваженнями суддею адміністративного суду. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. Випуск 3. С. 55–61. DOI : <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.3.10>

11. Бойко О. Я. Значення дискреційних повноважень судді адміністративного суду у реалізації права на справедливий суд. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 52–56. DOI : <https://doi.org/10.32782/pyuv.v3.2022.12>

12. Бойко О. Я. Міжнародні стандарти судової дискреції у адміністративному судочинстві та шляхи їх імплементації у національну правову систему. *Progressive research in the modern world* : The 1st International scientific and practical conference, October 5–7, 2022. BoScience Publisher, Boston, USA, 2022. Рр. 582–586. URL : <https://sci-conf.com.ua/i-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-progressive-research-in-the-modern-world-5-7-10-2022-boston-ssha-arhiv/> (дата звернення: 25.06.2023).

13. Бойко О. Я. Принципи адміністративного судочинства як принципи реалізації дискреційних повноважень судді у адміністративному судочинстві. *Право і суспільство*. 2022. № 5. С. 140–145. DOI : <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.5.21>

14. Бойко О. Я. Розвиток правового регулювання дискреційних повноважень судді адміністративного суду з урахуванням міжнародних стандартів судової дискреції. *Теоретико-прикладні аспекти трансформації юридичної науки* : матеріали науково-практичної конференції, м. Львів, 21–22 жовтня 2022 р. Одеса : Видавництво «Молодий вчений», 2022. 84, [58–59] с. URL : <http://molodyvcheny.in.ua/ua/conf/law/archive/1844/> (дата звернення: 25.06.2023).

15. Буроменська Н. Л. Поняття і правова природа принципу заборони зловживання правом : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК», Національний репозитарій академічних текстів. Київ, 2021. 247 с. URL :

<https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0421U101170/> (дата звернення: 25.11.2022).

16. Васильєв С. В. Енциклопедія цивільного судочинства: основні інститути та теоретичні засади. Київ : Алерта, 2021. 658 с.

17. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Х. : Право, 2016. Т. 3 : Загальна теорія права / редкол. : О. В. Петришин (голова) та ін. 2017. 952 с.

18. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Х. : Право, 2016. Т. 5 : Адміністративне право / редкол. : Ю. П. Битяк (голова) та ін. 2020. 960 с.

19. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Х. : Право, 2016. Т. 19 : Кримінальний процес, судоустрій, прокуратура та адвокатура / редкол. : В. Т. Нор (голова) та ін. 2020. 1005 с.

20. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. К. : Юридична думка, 2012. 1020 с.

21. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Т. Бусела. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

22. Верховний Суд розповів, як визначити межі дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень / Факт : юридичний інформаційний портал. URL : <https://www.yurfact.com.ua/fakty/verkhovnyi-sud-rozpoviv-yak-vyznachyty-mezhi-dyskreysiinykh-povnovazhen-subiekta-vladnykh-povnovazhen> (дата звернення: 29.11.2022).

23. Верховний Суд: Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією / Протокол. Юридичний інтернет ресурс : вебсайт. URL : <https://cutt.ly/eNBX0v1> (дата звернення: 29.04.2022).

24. 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, Національний репозитарій академічних текстів. Київ, 2016. 182 с. URL : <https://cutt.ly/ZGhwRm1> (дата звернення: 25.04.2022).

25. 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.
26. Глущенко Л. Г. Судові витрати в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Класичний приватний університет ; Національний репозитарій академічних текстів. Запоріжжя, 2011. 195 с. URL : <https://cutt.ly/nKdax3t> (дата звернення: 19.06.2022).
27. Гом'єн Д. Короткий путівник по Європейській конвенції з прав людини / Пер. Т. Іваненко, О. Павличенка. Львів : Кальварія, 1998. 173 с.
28. 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. URL : <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0419U000618/> (дата звернення: 25.09.2023).
29. Гуйван П. Д. Обґрунтованість застосування дискреційних повноважень у процесі організації правосуддя. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 6. С. 25–29.
30. Дайджест правових позицій Великої Палати Верховного Суду у справах, у яких ВП ВС відступила від висновків щодо застосування норм права у подібних правовідносинах, викладених в раніше ухвалених рішеннях ВСУ або ВП ВС, чи підтвердила їх : дайджест від 13.04.2020 / Ліга:Закон : вебсайт. URL : <https://cutt.ly/IGRFD1n> (дата звернення: 29.04.2022).
31. Демків Р. Я. Конституційне право України : курс лекцій. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 332 с.
32. Джафарова М. В. Загальна характеристика повноважень адміністративного суду як суб'єкта відправлення правосуддя в адміністративних справах. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 77–82. URL : http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2021/14.pdf (дата звернення: 10.12.2022).
33. Діткевич І. І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків : ХНУВС, 2011. 21 с.

34. Дибець Н. Ю. Адміністративно-процесуальний статус суб'єктів адміністративного судочинства в умовах реформи правосуддя : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Приватна установа «Науково-дослідний інститут публічного права». Київ, 2021. 235 с.

35. Дискреційні повноваження як головна причина виникнення корупційного середовища в публічній службі / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. URL : https://nkrzi.gov.ua/images/upload/573/7873/Dyskretsiyini_Povnovazhennia.pdf (дата звернення: 07.12.2022).

36. Дишлева О. І. Ігнорування імперативних норм як підстави втручання адміністративного суду у розсуд органів владних повноважень. *Питання дискреційних повноважень у функціонуванні органів публічної влади* : матеріали науково-практичної конференції, м. Київ, 20 травня 2021 р. / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, ВГО «Асоціація українських правників». Київ : Видавництво «Людмила», 2021. 281, [259–261] с.

37. Дишлева О. І. Окремі аспекти визначення обсягу та меж застосування дискреційних повноважень судів в адміністративному судочинстві України. *Наше право*. 2023. № 4. С. 39–47.

38. Дишлева О. І. Практичні аспекти застосування дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві. *Сучасні тенденції розвитку публічного та приватного права* : матер Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Київ, 23 березня 2021 р. Київ : Національний університет біоресурсів і природокористування України, 2021. С. 231–235.

39. Дишлева О. І. Проблеми нормативної визначеності судового розсуду в адміністративному судочинстві України. *Право.ua*. 2022. № 4. С. 83–90.

40. Дишлева О. І. Судовий захист порушених прав і свобод людини при використанні адміністративними судами дискреційних повноважень. *Актуальні питання реформування правової системи* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 3–4 липня 2020 р. Дніпро : Громадська організація «Правовий світ», 2020. С. 55–59.

41. Дишлева О. І. Теоретичні аспекти право розуміння судового розсуду в адміністративному судочинстві України. *Європейські перспективи*. 2023. № 3. С. 30–36.
42. Ільчишин Н. В. Характеристика суб'єктів у правовідносинах адміністративного судочинства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. Хмельницький, 2019. 216 с.
43. Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Вищої ради правосуддя у 2021 році / Вищої ради правосуддя : офіційний вебсайт. URL : https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit_2021.pdf (дата звернення: 13.09.2022).
44. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32, стор. 11, стаття 1918, код акта 33303/2005 (зі змінами). 26 серпня.
45. Кодекс суддівської етики від 22.02.2013. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text> (дата звернення: 01.09.2023).
46. Колісник О. В. Суд як суб'єкт цивільних процесуальних правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2008. 224 с.
47. Колісник С. А. Витрати, пов'язані із розглядом справ адміністративними судами в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет, Національний репозитарій академічних текстів. Запоріжжя, 2021. 206 с. URL : <https://cutt.ly/XKdaOPs> (дата звернення: 19.06.2022).
48. Коломоєць Т. О., Лютіков П. С. Оціночні поняття адміністративного судочинства України: наукові підходи до їх тлумачення у правовій доктрині. *Право України*. 2018. № 2. С. 54–70.
49. Комарова Т. В. Суд Європейського Союзу: розвиток судової системи та практики тлумачення права ЄС. Харків : Право, 2018. 528 с.
50. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з

протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) 04.11.1950 / Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 24.08.2023).

51. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 № ETS № 005. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. Ст. 2371. 23 серпня.

52. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. 23 липня.

53. Конституція України. Науково-практичний коментар / гол. редкол. В. Я. Тацій, відп. секретар О. В. Петришин. Х. : Право, 2011. 1128 с.

54. Корецький І. О. Принцип змагальності сторін в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2017. 223 с.

55. Корупційні ризики в діяльності державних службовців: роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 / Ліга:Закон : вебсайт. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/view/MUS15550?bl=> (дата звернення: 29.04.2022).

56. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 21, стор. 1, стаття 920, код акта 18825/2001. 8 червня.

57. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Голос України*. 2012. № 90–91. 19 травня.

58. Кузьменко Н. Межі повноважень органів місцевого самоврядування щодо прийняття нормативно-правових актів у сфері земельних відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 90–94.

59. Курс цивільного процесу / за ред. В. В. Комарова. Х. : Право, 2011. 1352 с.

60. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет державної податкової служби України, Національний репозитарій академічних текстів. Ірпінь, 2007. 129 с. URL : <https://cutt.ly/qGNLGHc> (дата звернення: 06.05.2022).

61. Максименцева Н. О. Публічне адміністрування у галузі використання і охорони надр в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 608 с.
62. Малех І. Б. Теоретичні та практичні аспекти суддівського розсуду : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Приватна установа «Науково-дослідний інститут публічного права», Національний репозитарій академічних текстів. Київ, 2022. 229 с. URL : <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0423U100006/> (дата звернення: 24.08.2023).
63. Мельник Г. П. Підстави судового розсуду. *Наукові записки НаУКМА*. 2010. Т. 103 : Юридичні науки. С. 44–47.
64. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 07.09.2023).
65. Мілієнко О. А. Межі дискреційних повноважень у реалізації процедури прийняття адміністративних актів. *Право та державне управління*. 2020. № 1, том 1. С. 270–273.
66. Мірило правовладдя. Коментар. Глосарій. Rule Of Law Checklist. URL : <https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule%20of%20Law%20checklist%20UKR.pdf> (дата звернення: 07.09.2023).
67. Мойсеєнко Г. В. Оціночні поняття в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 222 с.
68. Монаєнко 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).
69. Мороз С. С., Рябченко О. П. Поновлення строків в порядку адміністративного судочинства як дискреційні повноваження суду. *Інтернаука* : міжнародний науковий журнал. Серія : «Юридичні науки». 2023. № 8. DOI :

<https://doi.org/10.25313/2520-2308-2023-8-9177> (дата звернення: 10.07.2022).

70. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування : електронний навчальний посібник. Х. : ХНАУ, 2018. 278 с.

71. Науково-практичний коментар до статті 2, статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України / Ліга:Закон. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/view/KK003032?an=78>; <https://ips.ligazakon.net/document/view/KK008063?an=2> (дата звернення: 15.06.2022).

72. Науково-практичний коментар до статті 353 Кодексу адміністративного судочинства України від 25.04.2018 / Ліга:Закон. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/view/KK008410?an=192> (дата звернення: 25.05.2022).

73. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (актуальна практика) : огляд від 11.11.2020 / Ліга:Закон. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/view/VSS00537?an=&ed=&dtm=> (дата звернення: 29.04.2022).

74. Оніщук М. Проблемні питання здійснення судового контролю за дискрецією суб'єкта владних повноважень. *Слово Національної школи суддів України*. 2021. № 2 (35). С. 6–15.

75. Організація судових та правоохоронних органів / за ред. І. Є. Марочкина. Х. : Право. 448 с.

76. Основні принципи незалежності судових органів : Резолюція ООН від 13.12.1985 / Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_201#Text (дата звернення: 20.09.2022).

77. 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.

78. Пархоменко Н. М. Єдність судової практики як складова правового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 3. С. 26–30.

79. Петришина М. Д. Суб'єкти владних повноважень як адміністративні

позивачі в адміністративному процесі України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 223–226. URL : http://www.lsej.org.ua/6_2017/66.pdf (дата звернення: 23.05.2022).

80. 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.

81. Поліщук В. Ю. Зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет, Національний репозитарій академічних текстів. Запоріжжя, 2021. 206 с. URL : <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0421U102426/> (дата звернення: 25.11.2022).

82. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.06.2022 у справі № 2-591/11. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105110382?fbclid=IwAR24ShENmmissQP3KDhjCufoBaYO6R19ecnluW-wjAWB6CufnBTpdpGzi4U> (дата звернення: 29.09.2023).

83. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 01.09.2022 у справі № 990/46/22. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106079376> (дата звернення: 31.08.2023).

84. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 21.12.2020 № 816/2353/17, К/9901/16252/20 / Ліга:Закон. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/view/vs200294?an=1> (дата звернення: 19.06.2022).

85. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 21.01.2021 № 580/1503/20, К/9901/25664/20 / Ліга:Закон. URL : https://ips.ligazakon.net/document/view/c017139?an=1&ed=2021_01_21 (дата звернення: 16.06.2022).

86. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04.03.2021 № 826/7558/18, К/9901/10160/20 / Ліга:Закон. URL :

https://ips.ligazakon.net/document/view/c018162?an=1&ed=2021_03_04 (дата звернення: 15.06.2022).

87. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29.07.2021 № 640/22535/19, К/9901/23352/21 / Ліга:Закон. URL : https://ips.ligazakon.net/document/view/c019679?an=71&ed=2021_07_29 (дата звернення: 16.06.2022).

88. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 12.08.2021 у справі № 240/2395/21 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98947286> (дата звернення: 13.12.2022).

89. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23.09.2021 у справі № 160/11892/20 / Ліга:Закон. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/view/C019717?an=103> (дата звернення: 23.05.2021).

90. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 09.11.2021 у справі № 826/9751/14 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100973142> (дата звернення: 03.12.2022).

91. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 16.11.2022 у справі № 640/7523/22. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107354059> (дата звернення: 03.10.2023).

92. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 30.11.2022 у справі № 640/6560/22. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107631752#> (дата звернення: 02.10.2023)

93. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 12.10.2022 у справі № 640/11452/19 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106716437> (дата звернення: 13.12.2022).

94. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Третьої судової

палати Касаційного кримінального суду від 12.02.2020 у справі № 659/1012/18. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87640607> (дата звернення: 29.09.2023).

95. Постанова Верховного Суду України від 05.12.2006 № 21-527во06 / Ліга:Закон. URL : https://ips.ligazakon.net/document/view/vs06862?an=&ed=2006_12_05&dtm= (дата звернення: 29.04.2022).

96. Постанова Вищого адміністративного Суду України від 24.07.2017 № 800/139/16 / Ліга:Закон. URL : <https://cutt.ly/QG4mEqN> (дата звернення: 29.04.2022).

97. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 14.06.2018 у справі № 822/108/18. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74819382> (дата звернення: 27.09.2023).

98. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 27.08.2019 у справі № 420/3574/19. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83882585> (дата звернення: 27.09.2023).

99. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 05.11.2019 у справі № 420/2195/19. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85410720> (дата звернення: 27.09.2023).

100. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 19.09.2023 у справі № 400/10034/23. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113569986> (дата звернення: 27.09.2023).

101. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 03.09.2018 у справі № 820/2097/18. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76305841> (дата звернення: 27.09.2023).

102. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 18.01.2023 у справі № 640/15307/22. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108486593> (дата звернення: 27.09.2023).

103. Пояснювальна записка до проекту Адміністративного процесуального кодексу України від 27 трав. 2003 / Верховна Рада України. URL :

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1331&skl=5 (дата звернення: 27.09.2023).

104. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів (Розділи 1–3) : Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. *Голос України*. 2017. № 221–222. 28 листопада.

105. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII. *Голос України*. 1994. № 44. 10 березня.

106. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 / Ліга:Закон. URL : https://dsa.court.gov.ua/dsa/inshe/14/N_211_21 (дата звернення: 07.05.2022).

107. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text> (дата звернення: 07.12.2022).

108. Про міжнародне приватне право : Закон України від 23.06.2005 № 2709-IV. *Голос України*. 2005. № 138. 29 липня.

109. Про ринки капіталу та організовані товарні ринки : Закон України від 23.02.2006 № 3480-IV. *Офіційний вісник України*. 2006. № 13. Ст. 857. 12 квітня.

110. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

111. Публічний порядок держави як «перешкода» виконанню рішення міжнародного арбітражу : огляд від 07.10.2021 / Ліга:Закон. URL : <https://cutt.ly/nKuhJjb> (дата звернення: 17.06.2022).

112. Рекомендація CM/Res (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17.11.2010. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text (дата звернення: 30.08.2023).

113. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 13.04.2021 № 320/7308/20 / You control. URL : <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/96245400/> (дата звернення: 20.05.2022).

114. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 31.03.2021 № 640/854/21 / Ліга:Закон. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/SO15232?an=1> (дата звернення: 29.04.2022).

115. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 28.07.2021 у справі № 640/16689/20 / Ліга:Закон. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/SO15382> (дата звернення: 29.04.2022).

116. Рогач О. Я. Зловживання правом: теоретико-правове дослідження. Ужгород : Ліра, 2011. 368 с.

117. Рябченко Ю. Ю. Суб'єкти цивільного процесуального права : монографія. Суми : ВВП «Мрія», 2018. 372 с.

118. Рябченко Ю. Ю. Суб'єкт цивільного процесуального права у сучасній парадигмі права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. Харків, 2018. 450 с. URL : <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0519U000387/> (дата звернення: 29.09.2023).

119. 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. URL : <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0418U005088/> (дата звернення: 31.08.2023).

120. Сеньків О. І. Судовий розсуд в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет державної податкової служби України, Національний репозитарій академічних текстів. Ірпінь, 2012. 250 с. URL : <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0412U001866/> (дата звернення: 25.04.2022).

121. Скакун О. Ф. Теорія права і держави. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. 520 с.

122. Скрипченко В. О. Принципи адміністративного судочинства : дис. ...

канд. юрид. наук : 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», Національний репозитарій академічних текстів. Київ, 2020. 204 с. URL : <https://cutt.ly/hJ9f446> (дата звернення: 13.06.2022).

123. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія і практика : підручник / за заг. ред. В. М. Бевзенка. Київ : ВД «Дакор», 2021. 1204 с.

124. Соколов В. М. Застосування процесуальної аналогії при здійсненні адміністративного судочинства. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2012. № 2 (7). С. 1–5.

125. Справа «Афанасьєв проти України» (заява № 38722/02) : рішення Європейського суду з прав людини від 05.04.2005. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_239#Text (дата звернення: 31.08.2023).

126. Справа «Волохи проти України» (заява № 23543/02) : рішення Європейського суду з прав людини від 02.11.2006. *Офіційний вісник України*. 2007. № 23, стаття 958. С. 126. 10 квітня.

127. Справа «Класс та інші проти Німеччини» від 06.09.1978. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_093#Text (дата звернення: 07.09.2023).

128. Справа «Пономаренко проти України» (заява № 13156/02) від 14.06.2007. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/974_228 (дата звернення: 07.09.2023).

129. Справа «Пономарьов проти України» (заява № 3236/03) від 03.04.2008. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_434#Text (дата звернення: 25.09.2023).

130. Судова влада : монографія / І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, І. В. Назаров та ін. ; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. Х. : Право, 2015. 792 с.

131. Теорія держави і права / за ред. О. В. Петришина. Х. : Право, 2015. 368 с.

132. 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 № 2-рп/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. № 48. Ст. 1724. 29 червня.

133. Узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Митного кодексу України в редакції від 13 березня 2012 року : лист від 13.03.2017 / Ліга:Закон. URL : <https://cutt.ly/9GRHGb1> (дата звернення: 29.04.2022).

134. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04.08.2022 у справі № 420/2429/20 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/105623435>- (дата звернення: 03.11.2022).

135. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05.12.2022 у справі № 640/23371/19 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/107676799> (дата звернення: 13.12.2022).

136. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 20.06.2017 у справі № 826/7011/16 / Ліга:Закон. URL : https://ips.ligazakon.net/document/SO13021?an=1&hide=true&snippet_id=snippet_43703 (дата звернення: 29.04.2022).

137. Ухвала Кременчуцького районного суду Полтавської області від 30.09.2016 у справі № 536/1515/16-а / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/61758440> (дата звернення: 03.10.2022).

138. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 21.11.2011 № 2а-14008/11/2670 / Ліга:Закон. URL : https://ips.ligazakon.net/document/so12737?ed=2011_11_21 (дата звернення: 19.06.2022).

139. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 23.12.2013 № 826/17549/13-а / Ліга:Закон. URL : https://ips.ligazakon.net/document/so12738?an=1&ed=2013_12_23 (дата звернення:

19.06.2022).

140. Ухвала Сьомого апеляційного адміністративного суду від 02.02.2022 у справі № 560/11697/21 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103231607> (дата звернення: 03.10.2022).

141. Ухвала Шостого апеляційного адміністративного суду від 15.01.2021 № 380/1886/20 / Vsudi Pro. URL : <https://vkursi.pro/vsudi/decision/94178879> (дата звернення: 19.06.2022).

142. Ухвала Шостого апеляційного адміністративного суду від 19.07.2022 у справі № 640/6560/22. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105313820> (дата звернення: 02.10.2023).

143. Філософський енциклопедичний словник / голов. редкол. В. І. Шинкарук. Київ : Абрис, 2002. 742 с.

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

145. Ханова Н. О. Дискреційні повноваження контролюючих органів у сфері оподаткування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Університет митної справи та фінансів. Дніпро, 2019. 22 с.

146. Целлер Е., Куйбіда Р., Мельник Р. ЗВІТ: «Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією» / THE EU PROJECT PRAVO-JUSTICE. 2021. URL : <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/602/a7b/15b/602a7b15b362e496299034.pdf> (дата звернення: 24.08.2023).

147. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 16. Ст. 1088. 7 травня (за станом на 19.10.2016).

148. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 16. Ст. 1088. 7 травня.

149. Цувіна Т. А. Концепція case management: зарубіжний досвід та перспективи запровадження в Україні. *Юридичний науковий електронний*

журнал. 2020. № 1. С. 75–78. URL : http://lsej.org.ua/1_2020/20.pdf (дата звернення: 24.08.2022).

150. Чижик Г. Чому судам досі довіряють лише 1,7 % українців, і що з цим робити / Українська правда. URL : <https://www.pravda.com.ua/columns/2021/01/11/7279542/> (дата звернення: 20.09.2022).

151. Affaire Hasan Tunç et autres c. Turquie, 31 January 2017, no. 19074/05 / European Court of Human Rights HUDOC database : офіційний вебсайт. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170591> (дата звернення: 25.11.2022).

152. ASEAN Human Rights Declaration. URL : <https://asean.org/asean-human-rights-declaration/> (дата звернення: 07.09.2023).

153. Case of Bellet v. France, 04 December 1995, no. 23805/94 / European Court of Human Rights HUDOC database : офіційний вебсайт. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57952> (дата звернення: 25.11.2022).

154. Case of Cañete de Goñi v. Spain, 15 October 2002, no. 55782/00 / European Court of Human Rights HUDOC database : офіційний вебсайт. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-60684> (дата звернення: 25.11.2022).

155. Case of Capital Bank AD v. Bulgaria, 24 November 2005, № 49429/99. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71299> (дата звернення: 29.08.2023).

156. Case of García Ruiz v. Spain, 21 January 1999, no. 30544/96 / «European Court of Human Rights HUDOC database : офіційний вебсайт. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58907> (дата звернення: 25.05.2022).

157. Case of Hasan and Chaush v. Bulgaria, 26 October 2000, no. 30985/96 / European Court of Human Rights HUDOC database : офіційний вебсайт. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58921> (дата звернення: 24.09.2022).

158. Case of Hirvisaari v. Finland, 27 September 2001, no. 49684/99 / European Court of Human Rights HUDOC database : офіційний вебсайт. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59682> (дата звернення: 25.05.2022).

159. Case of Kruslin v. France, 24 April 1990, no. 11801/85 / European Court of Human Rights HUDOC database : офіційний вебсайт. URL :

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57626> (дата звернення: 24.09.2022).

160. Case of Mikhaylyuk and Petrov v. Ukraine, 10 December 2009, no. 11932/02 / HUDOC European Court of Human Rights. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96220> (дата звернення: 16.06.2022).

161. Case of Miragall Escolano and others v. Spain, 25 January 2000, no. 38366/97, 38688/97, 40777/98, 40843/98, 41015/98, 41400/98, 41446/98, 41484/98, 41487/98, 41509/98 / European Court of Human Rights HUDOC database : офіційний вебсайт. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58451> (дата звернення: 25.11.2022).

162. Case of Mugemangango v. Belgium, 10 July 2020, no. 310/15. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-203885> (дата звернення: 31.08.2023).

163. Case of Rabczewska v. Poland, 15 September 2022, no. 8257/13 / European Court of Human Rights HUDOC database : офіційний вебсайт. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-219102> (дата звернення: 24.09.2022).

164. Case of Seryavin and others v. Ukraine, 10 February 2011, no. 4909/04 / European Court of Human Rights HUDOC database : офіційний вебсайт. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103279> (дата звернення: 25.09.2022).

165. Case of Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine – [Ukrainian Translation] summary by the Lviv Laboratory of Human Rights, 14 June 2007, no. 77703/01 / European Court of Human Rights HUDOC database : офіційний вебсайт. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126171> (дата звернення: 25.11.2022).

166. Case of Tolstoy-Miloslavsky v. United Kingdom, 3 December 1997, no. 35573/97. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57947> (дата звернення: 05.09.2023).

167. Christian Hufen. Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff / ZJS. URL : https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2010_5_373.pdf (дата звернення: 29.08.2023).

168. Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning courts and judges (Strasbourg, 11 December 2019). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2019\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)008-e) (дата

звернення: 30.08.2023).

169. Concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities: Recommendation of Council of Europe Committee of Ministers No. R (80) 2 on 11 March 1980 / Council of Europe. URL : <https://rm.coe.int/cmrec-80-2-concerning-the-exercise-of-discretionary-powers-by-administ/1680a43b39> (дата звернення: 11.03.2022).

170. Dialogue between judges. 2008. URL : https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/dialogue_2008_eng (дата звернення: 07.09.2023).

171. Draft Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning legal certainty (Strasbourg, 1 March 2022). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2022\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2022)015-e) (дата звернення: 30.08.2023).

172. Guide on Article 6 of the Convention – Right to a fair trial (civil limb). URL : https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_eng.pdf (дата звернення: 18.09.2022).

173. Information note on the Court's case-law February 2022. URL : https://www.echr.coe.int/d/clin_259_bil?p_l_back_url=%2Fsearch%3Fq%3Dabuse%2Bof%2Bdiscretion (дата звернення: 07.09.2023).

174. Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft Law on the external assessment of Judges and Prosecutors, adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session (Venice, 10–11 March 2023). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)005-e) (дата звернення: 07.09.2023).

175. Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft amendments to the Law on the Judiciary and the Status of Judges and certain Laws on the activities of the Supreme Court and Judicial Authorities (draft Law no. 3711), adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8–9 October

2020) CDL-AD(2020)022-e / Venice Commission. URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)022-e) (дата звернення: 17.09.2022).

176. Joint Opinion on the Law On Political Parties Approved by the Council for Democratic Elections at its 76 th meeting (Venice, 9 March 2023) and adopted by the Venice Commission at its 134 th Plenary Session (Venice, 10–11 March 2023). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)007-e) (дата звернення: 07.09.2023).

177. Magnin c. France, 10 May 2012, no. 26219/08 / European Court of Human Rights HUDOC database : офіційний вебсайт. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110999> (дата звернення: 25.05.2022).

178. Electronic justice as a mechanism for ensuring the right of access to justice in a pandemic: the experience of Ukraine and the EU [Електронне правосуддя як механізм забезпечення права доступу до правосуддя в умовах пандемії: досвід України та ЄС] / Olexander P. Svitlychnyy O., Matselyukh I., Yaselska N., Glugovska S., Dyshleva O. *International Review of Law, Computers & Technology*. 18 Jun 2023. Стаття індексується в наукометричній базі Scopus; Квартиль Q1.

179. On the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities: Resolution of Council of Europe Committee of Ministers No. (77) 31 on 28 September 1977 / Council of Europe. URL : <https://rm.coe.int/16804dec56> (дата звернення: 11.12.2022).

180. Questionnaire for 2008 CCJE Opinion concerning the quality of judicial decisions: reply submitted by the delegation of Ireland (Strasbourg, 19 February 2008). URL : <https://rm.coe.int/090000168046ca3a> (дата звернення: 31.08.2023).

181. Recommendation no. r (81) 7 of the Committee of Ministers to Member States on measures facilitating access to justice (Adopted by the Committee of Ministers on 14 May 1981 at its 68th Session). URL : <https://rm.coe.int/168050e7e4> (дата звернення: 30.08.2023).

182. Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts (Adopted by the Committee of Ministers

on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers' Deputies) / Council of Europe. URL :

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805db3f4 (дата звернення: 11.11.2022).

183. Remuneration of Staff Overview of the principles arising out of international administrative case-law as regards the power of discretion of international organisations in the field of salary adjustment. URL : <https://rm.coe.int/09000016805d7805> (дата звернення: 07.09.2023).

184. State of democracy, human rights and the rule of law – A democratic renewal for Europe – Report by the Secretary General of the Council of Europe 2021 / Committee of Ministers. URL : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a2646a (дата звернення: 24.08.2023).

185. Time management of justice systems: a Northern Europe study / European Commission for the Efficiency of Justice. URL : <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-time-managemen/16807882bb> (дата звернення: 24.08.2022).

186. The practice of legal interpretation by judicial authorities in Ukraine: theoretical and organizational principles / Antoshkina V., Shevchenko D., Shchokin R., Boiko O., Fokin Ya. *Relacoes Internacionais no Mundo Atual*. 2023. Vol. 3, Issue 41. P. 506–523. URL : <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85177640895&origin=recordpage> (Scopus, ISSN 23162880).

187. Zeller E., Kuybida R., Melnyk R. Discretion of Administrative Bodies and Judicial Control: report. Edited by Krasovsky K. and Chernohorenko I. / PRAVO-JUSTICE. 2021. 53 с. URL : <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/602/690/8dd/6026908dd95a1826017060.pdf> (дата звернення: 11.03.2022).

188. Zubac v. Croatia, 05 April 2018, no. 40160/12 / European Court of Human Rights HUDOC database : офіційний вебсайт. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-181821> (дата звернення: 24.04.2022).

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ,

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Antoshkina V., Shevchenko D., Shchokin R., Boiko O., Fokin Ya. The practice of legal interpretation by judicial authorities in Ukraine: theoretical and organizational principles. *Relacoes Internacionais no Mundo Atual*. 2023. Vol. 3, Issue 41. P. 506–523. URL : <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85177640895&origin=recordpage> (Scopus, ISSN 23162880).

2. Бойко О. Я. Значення дискреційних повноважень судді адміністративного суду у реалізації права на справедливий суд. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 52–56. URL : http://pjbv.nuoua.od.ua/v3_2022/12.pdf

3. Бойко О. Я. Принципи адміністративного судочинства як принципи реалізації дискреційних повноважень судді у адміністративному судочинстві. *Право і суспільство*. 2022. № 5. С. 140–145. URL : http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/5_2022/21.pdf

4. Бойко О. Я. Дискреційні повноваження судді адміністративного суду як елемент системи його процесуальних повноважень. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2022. № 57. С. 56–59. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc57/12.pdf>.

5. Бойко О. Я. Засоби попередження зловживання дискреційними повноваженнями суддею адміністративного суду. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. Випуск 3. С. 55–61. URL : <http://www.nvppp.in.ua/vip/2022/3/10.pdf>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Бойко О. Я. Міжнародні стандарти судової дискреції у адміністративному судочинстві та шляхи їх імплементації у національну правову систему. *Progressive research in the modern world : Proceedings of the 1st International scientific and practical conference, October 5–7, 2022*. BoScience Publisher, Boston,

Продовження додатка А

USA, 2022. Р. 582–586. URL : <https://sci-conf.com.ua/i-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-progressive-research-in-the-modern-world-5-7-10-2022-boston-ssha-arhiv/>

2. Бойко О. Я. Розвиток правового регулювання дискреційних повноважень судді адміністративного суду з урахуванням міжнародних стандартів судової дискреції. *Теоретико-прикладні аспекти трансформації юридичної науки* : матеріали науково-практичної конференції, м. Львів, 21–22 жовтня 2022 р. Одеса : Видавництво «Молодий вчений», 2022. С. 58–59. URL : <https://molodyivchenyi.ua/omp/index.php/conference/catalog/book/16>