

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.49>

СУДОВА ДИСКРЕЦІЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

Коренев А.О.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри загальноправових дисциплін

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8611-8998>

Коренев А.О. Судова дискреція в адміністративному судочинстві: поняття та зміст.

Стаття присвячена висвітленню питання щодо поняття та змісту судової дискреції в адміністративному судочинстві. У статті розглянуто теоретичні підходи щодо визначення поняття судової дискреції, висвітлено особливості процесуального законодавства та судової практики, які передбачають межі та критерії судової дискреції. Робиться висновок, що судова дискреція в адміністративному судочинстві дозволяє, попре її неоднозначне розуміння та тлумачення, виокремити певні риси цього явища. Здійснення адміністративним судом дискреційних повноважень обумовлює формування судової практики з розгляду та вирішення окремих категорій адміністративних справ, в наслідок чого складні та неоднозначні публічно-правові спори вирішуються безвідкладно, не чекаючи удосконалення нормативно-правового регулювання. У статті звертається увага на те, що адміністративні суди покликані розв'язувати публічно-правові спори, сприяти поновленню порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, відновлювати правопорядок у публічній сфері. Тому, будь яке управлінське рішення стосовно особи ухвалене суб'єктом владних повноважень незалежно від способу прийняття, рівня і місця органу у відповідній системі, правових підстав, мотивів, способу та форм ухвалення підлягає судовому контролю. Звертається увага на те, що реалізуючи судову дискрецію, суддя керується принципами верховенства права, може відступити від суто нормативно-правового регулювання і вирішити справу на основі принципів права. Запропоновано, під судовою дискрецією слід розуміти врегульовані нормами КАС України повноваження суду у виборі варіантів рішення, керуючись верховенством права і обставинами справи з метою винесення законного та обґрунтованого рішення у справі. При чому, судова дискреція ставить перед судом право вибору, при цьому суд має прийняти рішення, яке максимально повинно ґрунтуватися на принципах адміністративного судочинства та відповідати індивідуальним особливостям конкретної адміністративної справи. Обґрунтовується, що

подальше наукове дослідження судової дискреції надасть змогу покращити стан адміністративного судочинства, надати практичні рекомендації судам, спрямовані на вдосконалення реалізації останніми дискреційних повноважень.

Ключові слова: дискреція, судова дискреція, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, дискреційні повноваження, верховенство права.

Korenev A. Judicial discretion in administrative jurisdiction: concept and content.

The article is devoted to the issue of the concept and content of judicial discretion in administrative proceedings. The article examines theoretical approaches to the definition of the concept of judicial discretion, highlights the peculiarities of procedural legislation and judicial practice, which provide for the limits and criteria of judicial discretion. It is concluded that judicial discretion in administrative proceedings allows, despite its ambiguous understanding and interpretation, to single out certain features of this phenomenon. The exercise of discretionary powers by the administrative court determines the formation of judicial practice in the consideration and resolution of certain categories of administrative cases, as a result of which complex and ambiguous public legal disputes are resolved immediately, without waiting for the improvement of legal regulations. The article draws attention to the fact that administrative courts are called upon to resolve public-law disputes, to promote the restoration of violated rights, freedoms and interests in the field of public-law relations, to restore law and order in the public sphere. Therefore, any administrative decision regarding a person made by a subject of authority, regardless of the method of adoption, level and place of the body in the relevant system, legal grounds, motives, method and forms of adoption, is subject to judicial control. Attention is drawn to the fact that exercising judicial discretion, the judge, guided by the principles of the rule of law, can depart from purely normative and legal regulation and decide the case on the basis of the principles of law. It is proposed that judicial discretion should be understood as the authority of

the court in choosing decision options, governed by the rules of the Civil Court of Ukraine, guided by the rule of law and the circumstances of the case in order to render a legal and justified decision in the case. At the same time, judicial discretion gives the court the right to choose, while the court must make a decision, which should be based on the principles of administrative justice as much as possible and correspond to the individual features of a specific administrative case. It is justified that further scientific research of judicial discretion will make it possible to improve the state of administrative proceedings, to provide practical recommendations to courts, aimed at improving the latter's exercise of discretionary powers.

Key words: discretion, judicial discretion, administrative proceedings, public legal dispute, discretionary powers, rule of law.

Постановка проблеми. Згідно з Конституцією України, одним із принципів функціонування нашої держави є поділ влади на три гілки: законодавчу, виконавчу і судову. Виходячи з цього принципу, кожна гілка влади є самостійною і незалежною. І тому суди, розглядаючи публічно-правові спори і приймаючи рішення не мають повноважень перекладати на себе функції суб'єкта публічної адміністрації і давати їм вказівки, як слід застосовувати та використовувати свої повноваження. З іншого боку, як закріплено у ст. 125 Конституції України [1] адміністративні суди створені й діють з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин. Тому, це вимагає від адміністративного суду, перевіряючи законність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, надавати оцінку реалізації останніми своїх дискреційних повноважень. У зв'язку з чим, актуальною проблемою судової практики залишаються питання змісту та особливостям судової дискреції в адміністративному судочинстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Питання судової дискреції досліджували в різних аспектах такі вітчизняні вчені як М. Баранець, В. Бевзенко, Я. Берназюк, Н. Блажівська, О. Губська, В. Ільков, Т. Коломоець, І. Марочкіна, Т. Мінка, Л. Наливайко, С. Прилуцький, В. Стефанюк, С. Штогун та ін. Незважаючи на значну увагу вітчизняних вчених, присвячених судовій дискреції, багато проблемних питань залишаються дискусійними і такими, що потребують окремого вивчення і вирішення.

Метою статті є з'ясування змісту та сутності дискреційних повноважень адміністративних судів при вирішенні публічно-правових спорів.

Викладення основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 р. і відповідно до конституційних засад поділу влади, правосуд-

дя в Україні здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом. Судову владу реалізують професійні судді та, у визначених законом випадках, присяжні шляхом здійснення правосуддя в рамках відповідних судових процедур [2]. У свою чергу, судова влада, створена для вирішення, соціальних конфліктів, покликана забезпечувати захист прав і свобод людини й громадянина.

Адміністративні суди покликані розв'язувати публічно-правові спори, сприяти поновленню порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, відновлювати правопорядок у публічній сфері. Отже, будь яке управлінське рішення стосовно особи ухвалене суб'єктом владних повноважень незалежно від способу прийняття, рівня і місця органу у відповідній системі, правових підстав, мотивів, способу та форм ухвалення підлягає судовому контролю.

Відповідно до ст. 9 КАС України суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до вимог КАС України, в межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 245 КАС України адміністративний суд, у разі задоволення позову може обрати інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів [3].

Цитовані вище положення КАС України дають підстави говорити про визнання дискреційних повноважень адміністративного суду і можливість втручатися на власний розсуд (суддівський розсуд, суддова дискреція) у межі повноважень органу державної влади чи місцевого самоврядування.

Судова дискреція потенційно можлива навіть щодо тих спірних правовідносин, котрі регулюються абсолютно визначеними правовими нормами. Така можливість обумовлена визнанням принципу верховенства права, на підставі якого суддя з метою винесення справедливого рішення має право відступити від чітких однозначних вказівок правових норм і вирішити конкретну справу, керуючись принципами права. У такій ситуації судова дискреція полягає у здійсненні суддею вибору між можливостями застосування позитивного і природного права [4; 5].

Фактично, межами судового розсуду (судової дискреції) є об'єктивні та суб'єктивні критерії правомірності прийнятого дискреційного рішення. До об'єктивних критеріїв (меж) судового розсуду

(тобто тих, які мають об'єктивний зовнішній вияв) належать зокрема правові норми, узагальнення судової практики, рішення вищих судових інстанцій, позовні вимоги сторін, положення договору між сторонами. Перелік суб'єктивних меж судового розсуду (тобто тих, які не мають чіткої зовнішньої об'єктивації) є набагато ширшим порівняно із попереднім списком. Так, до суб'єктивних меж судової дискреції можна зарахувати принципи права та критерії справедливості, відображені у правосвідомості судді; концепцію праворозуміння, притаманну судді, котрий розглядає справу; розуміння суддею власної ролі у правовій системі, соціального та політичного ефекту ухваленого ним рішення; самі суспільні відносини, які необхідно врегулювати шляхом ухвалення судового рішення; тенденції судової практики з певних категорій спорів; загальний зміст законодавства щодо певного питання, його суть та спрямованість; ступінь обґрунтованості кожного з можливих варіантів рішення тощо. Суб'єктивні межі судового розсуду вказують на те, що кінцевий результат здійснення судом своїх дискреційних повноважень (тобто дискреційне рішення) значною мірою залежить від правосвідомості судді, оскільки саме вона визначає сприйняття суддею наявності дискреційних повноважень, способів та меж їхньої реалізації [4; 6; 7].

Варто погодитися з Л.М. Москвич, яка при дослідженні процесу реалізації повноважень судді необхідно брати до уваги і суб'єктивний аспект: адже реалізує їх людина, яка наділена відповідними соціальними і психофізіологічними характеристиками, що суттєво впливають на процес ухвалення рішення [8, с. 10].

Сучасна юридична наука, на жаль, недостатнім чином ще приділяє уваги проблемі судової дискреції. Брак наукових досліджень і належного правового регулювання дискреції у законодавстві замінюється судовим тлумаченням і здійснюється у судових рішеннях. При цьому судова практика також у цих питаннях є неоднозначною.

Як зазначає О. Губська, судова практика та доктринальна адміністративно-процесуальна наука зайняли дві позиції щодо вирішення питання змісту (меж) правової перевірки судами адміністративних актів, виданих у межах вільного розсуду. Загалом є дві окремі групи правових систем, що відрізняються обсягом судового контролю за реалізацією дискреції адміністративних органів. У першій групі правових систем діє принцип повного судового контролю. Друга група держав визнає досить широку адміністративну гнучкість як на рівні фактів, так і на рівні юридичних наслідків, дотримуючись основного принципу: як правило, суддя не замінює і не повинен замінювати адміністративний орган. Це підхід передусім спрямований на об'єктивний судовий перегляд і тому застосовується в системах, які зосереджуються на

об'єктивному юридичному аналізу (на протиположності судовому перегляду на основі суб'єктивних прав, тобто німецькому підходу) [9; 10; 11, с. 202; 12].

У вирішенні питання меж судової дискреції можуть слугувати й міжнародні стандарти судочинства [13; 14]. Наприклад, Комітет Міністрів Ради Європи сформулював принципи, які слугують змістовними гарантіями ухвалення справедливого рішення (деякі з них, наприклад, рівність, своєчасність є також процедурними гарантіями). Здійснюючи дискреційні повноваження адміністративний орган:

- переслідує лише ту мету, задля якої його наділено такими повноваженнями;

- дотримується принципу об'єктивності й безсторонності, враховуючи лише ті чинники, які стосуються конкретної справи;

- дотримується принципу рівності перед законом, не допускаючи несправедливої дискримінації;

- забезпечує належну рівновагу між несприятливими наслідками, які його рішення може мати для прав, свобод чи інтересів осіб, та переслідуваною при цьому метою;

- приймає своє рішення в межах строку, прийнятого під кутом зору питання, яке вирішується;

- забезпечує послідовне застосування загальних адміністративних приписів з одночасним врахуванням конкретних обставин кожної справи. Усі ці принципи – дотримання мети повноваження, безсторонності, рівності та недискримінації, пропорційності, розумності строку, обґрунтованості – втілені в ч. 2 ст. 2 КАС України [15; 16, с. 22].

Отже, судова дискреція в адміністративному судочинстві дозволяє, попре її неоднозначне розуміння та тлумачення, виокремити певні риси цього явища. Здійснення адміністративним судом дискреційних повноважень обумовлює формування судової практики з розгляду та вирішення окремих категорій адміністративних справ, в наслідок чого складні та неоднозначні публічно-правові спори вирішуються безвідкладно, не чекаючи удосконалення нормативно-правового регулювання. Реалізуючи судову дискрецію, суддя керуючись принципами верховенства права, може відступити від суто нормативно-правового регулювання і вирішити справу на основі принципів права.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що під судовою дискрецією слід розуміти врегульовані нормами КАС України повноваження суду у виборі варіантів рішення, керуючись верховенством права і обставинами справи з метою винесення законного та обґрунтованого рішення у справі. При чому, судова дискреція ставить перед судом право вибору, при цьому суд має прийняти рішення, яке максимально повинно ґрунтуватися на принципах адміністративного

судочинства та відповідати індивідуальним особливостям конкретної адміністративної справи. Подальше наукове дослідження судової дискреції надасть змогу покращити стан адміністративного судочинства, надати практичні рекомендації судам, спрямовані на вдосконалення реалізації останніми дискреційних повноважень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254>.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 р. No 1402-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 15.12.2017 № 2747-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
4. Мельник Г.П. Судовий розсуд (дискреція) як явище правової дійсності URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/5938/Melnyk_Sudovy_rozsud_dyskretsiia_yak_yavyshche.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
5. Minakova Ye., Nalyvaiko I. Application of mediation in the resolution of public legal disputes with the participation of local governments. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 3 (47). С. 223–227.
6. Nalyvaiko L., Marchenko O., Ilkov V. Conceptualisation of the Phenomenon of Corruption: International Practices and Ukrainian Experience. *Economic Annals-XXI*. 2018. № 172 (7-8). Р. 32–37.
7. Чепік-Трегубенко О. С. Інформаційна система суспільства: теоретико-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2015. №. 2 (3). С. 117–122.
8. Москвич Л.М. Організаційно-правові проблеми статусу суддів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2003. 19 с.
9. Губська О. Дискреція та її межі: що говорить про це національне та міжнародне законодавство. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/187673-diskretsiya-ta-yiyimezhi-scho-govorit-pro-tse-natsionalne-ta-mizhnarodne-zakonodavstvo>.
10. Едіт Целлер, Роман Куйбіда, Роман Мельник Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією. Вересень, 2020. 54 с.
11. Коренев А., Горбалінський В. Міжнародні стандарти забезпечення права на доступ до правосуддя: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 2. С. 201–207.
12. Nalyvaiko L., Chanysheva G., Kozin S. Remuneration of Public Servants in The Federal Republic of Germany. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Т. 4. №. 5. Р. 228–232.
13. Nalyvaiko I. The role of civil society institutions in preventing and combating corruption in public authorities. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 27–30.
14. Nalyvaiko L., Chepik-Trehubenko O. Application of the Principle of the Rule of Law International and National Courts. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 4 (48). С. 413–419.
15. Блажівська Н. Дискреція в адміністративному судочинстві. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezent_diskrecia.pdf.
16. Коршун А. Розвиток в Україні електронного правосуддя в контексті взаємодії суду та інститутів громадянського суспільства: теоретико-правова характеристика. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. Т. 27. №. 5. С.20–24.