

Бойко О. Я.,
аспірант

Державного податкового університету

ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ СУДДІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЯК ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ ЙОГО ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Анотація. Стаття присвячена наданню характеристики дискреційних повноважень судді адміністративного суду як елементу системи його процесуальних повноважень. Обґрунтовано, що дискреційні повноваження характеризуються специфічним способом застосування, яким є судовий розсуд. Зазначені повноваження розглянуті як окремий елемент системи процесуальних повноважень адміністративного суду при здійсненні правосуддя. Визначено, що застосування дискреційних повноважень та повноважень, що не мають дискреційного характеру на одних і тих же засадах не відповідає специфічному змісту дискреційних повноважень та їх місцю у вказаній системі. Проведення дослідження визначене позицією про правову природу правового статусу адміністративного суду при здійсненні правосуддя саме як повноважень.

Обґрунтовано, що посилення активності суду актуалізує застосування концепції case management як основи для групування повноважень адміністративного суду щодо процесуальних питань. Стверджується, про принципову можливість запровадження концепції case management як наукового підґрунтя щодо вироблення пропозицій із подальшого удосконалення правового регулювання повноважень адміністративного суду при здійсненні правосуддя. Таким чином, зазначена концепція розглянута як основа систематизації процесуальних повноважень адміністративного суду при здійсненні правосуддя та виділення наступних груп повноважень: визначення виду судового провадження щодо розгляду конкретної справи адміністративної юрисдикції; повноваження, що реалізуються адміністративним судом при здійсненні обраного виду провадження у конкретній справі адміністративної юрисдикції. У межах другої групи виділено наступні групи повноважень адміністративного суду: повноваження, спрямовані на забезпечення належного строку розгляду та вирішення процесуальних питань, а також розгляду й вирішення справи по суті; 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.

Ключові слова: дискреційні повноваження, суддя, адміністративний суд, процесуальні повноваження, адміністративне судочинство, повноваження.

Актуальність теми. Актуальна практика вирішення апеляційних та касаційних скарг на ухвали адміністративних судів, що постановляються із застосуванням дискреційних повноважень свідчить, що адміністративні суди застосовують дискреційні повноваження на формалістичних засадах, керуючись засадами частини 2 статті 19 Конституції України, відповідно

до якої органи державної влади реалізують свою компетенцію на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений законодавством. Таким чином, засади застосування дискреційних повноважень є подібними до засад застосування повноважень, що не мають дискреційного характеру.

З точки зору системного підходу елемент як відокремлена частина системи характеризується оригінальним змістом [1, с. 583]. Саме це визначає його місце серед інших елементів системи, а також взаємозв'язки із іншими елементами.

Дискреційні повноваження характеризуються специфічним способом застосування, яким є судовий розсуд. Це обумовлює й особливі засади їх застосування: доцільність, оптимальність, цільовий характер реалізації повноваження тощо [2, с. 129, 132–133]. Тому зазначені повноваження можуть бути розглянуті як окремий елемент системи процесуальних повноважень адміністративного суду при здійсненні правосуддя. Тому застосування дискреційних повноважень та повноважень, що не мають дискреційного характеру на одних і тих же засадах не відповідає специфічному змісту дискреційних повноважень та їх місцю у вказаній системі.

Таким чином, визначення місця дискреційних повноважень як елементу системи процесуальних повноважень адміністративного суду при здійсненні правосуддя, встановлення зв'язків із іншими її елементами створить підґрунтя для розвитку судової практики.

У наукових дослідженнях поняття системи процесуальних повноважень судді адміністративного суду перебуває у стадії формування, зокрема проблемним є питання сприйняття правового статусу судді адміністративного суду при здійсненні правосуддя: як сукупності повноважень або як сукупності прав та обов'язків [3, с. 89]. Тому надання характеристики такому елементу правового статусу судді, як дискреційні повноваження сприятиме формуванню цілісного наукового уявлення про систему правового статусу судді адміністративного суду при здійсненні правосуддя.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблематика дискреційних повноважень адміністративного суду при здійсненні правосуддя не дістала безпосереднього опрацювання у наукових дослідженнях останніх років. Суміжними за тематикою дисертаційними дослідженнями необхідно вказати: Н.В. Ільчишин (Характеристика суб'єктів у правовідносинах адміністративного судочинства, 2019 р.) [3]; Дибець Н.Ю. (Адміністративно-процесуальний статус суб'єктів адміністративного судочинства в умовах реформи правосуддя, 2021 р.) [4]. Базове значення необхідно відмітити щодо роботи О.М. Андруневчин (Суб'єкти адміністративного судочинства в Україні, 2021 р.) [5].

Метою статті є надання характеристики дискреційних повноважень судді адміністративного суду як елементу системи його процесуальних повноважень.

Основний матеріал. Поняття правового статусу адміністративного суду як суб'єкта правовідносин, що виникають у ході здійснення адміністративного судочинства сьогодні перебуває у стадії формування. Так, у комплексних наукових дослідженнях підкреслюється дискусійний характер природи правового статусу адміністративного суду при здійсненні правосуддя: чи слід його розглядати як сукупність прав та обов'язків, або ж визначальною категорією виступають повноваження [3, с. 82–84; 4, с. 219–220].

О.М. Андруневич, досліджуючи проблематику суб'єктів адміністративного судочинства, виділяє категорію правосуб'єктності. Втім, така категорія виділяється не стосовно суду, а стосовно, у першу чергу, сторін публічно-правового спору як предмету судової адміністративної юрисдикції [5, с. 131–132]. Сьогодні є усталеною позицією розгляд повноважень суб'єктів публічної влади як нерозривний зв'язок їх прав та обов'язків. Вказана позиція цілком справедлива і стосовно адміністративного суду при здійсненні судочинства, оскільки при наявності передбачених законом обставин суд зобов'язаний реалізувати свою компетенцію. Зазначене узгоджується із загальними засадами реалізації адміністративним судом своїх процесуальних повноважень, зазначеними у ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 6, Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (далі – КАС України) [6]. Так, у ч. 1 ст. 2 КАС України визначене завдання адміністративного судочинства, у відповідності до якого мають реалізовуватись усі процесуальні повноваження адміністративного суду: справедливе, неупереджене, своєчасне вирішення спору. У ч. 1 ст. 6 КАС України зазначається про реалізацію адміністративним судом своїх повноважень відповідно до зокрема, принципу верховенства права. Тому у подальшому дослідженні виходитимемо з позиції про правову природу правового статусу адміністративного суду при здійсненні правосуддя саме як повноважень. Водночас, невизначеність окресленого питання у науці адміністративного процесу зумовлює необхідність звернення до наукових напрацювань суміжних галузей.

У науці цивільного процесуального права проблематика правової природи статусу суду при здійсненні правосуддя у цивільних справах почала активно обговорюватись ще у 2000-х роках. Так, одним з перших комплексних наукових досліджень у цій сфері необхідно відмітити роботу О.В. Колісник (Суд як суб'єкт цивільних процесуальних правовідносин, 2009 р.). Вчена характеризує правовий статус суду, вчена наголошує саме на повноваженнях суду, наводячи їх систематизацію. Так, виділяються наступні 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 та ініціативні) [7, с. 186–187]. З моменту здійснення її дослідження зазначеному питанню приділялась постійна увага науковців, і сьогодні показовою може вважатись наукова позиція Т.І. Цувіної, яка однозначно розглядає правовий статус суду у цивільних справах як сукупність його процесуальних повноважень. При цьому вчена продовжує зазначені

наукові здобутки, формулюючи концепцію case management, що стосується повноважень судді із керування ходом судового розгляду [8, 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 при розгляді справи за правилами обраного провадження. У межах обраного провадження повноваження суду стосуються: керівництва часом судового розгляду; доказування у 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 у закріпленні у Цивільному процесуальному кодексі України від 18.03.2004 р. № 1618-IV (далі – ЦПК України) [9] принципу пропорційності (ст. 11 ЦПК України), виключна легітимність мети будь-якої процесуальної дії суду (ч. 2 ст. 2 ЦПК України) [8, с. 78]. Концепція case management не знайшла широкого використання в межах адміністративного судочинства. Водночас, засади цивільного судового процесу, визначені Т.І. Цувіною, підлягають дослідженню й у межах адміністративного судочинства.

Так, на відміну від цивільного судочинства, у 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 заможальності (насамперед, притаманність повноваження адміністративного суду щодо самостійного збору доказів у розглядуваній справі) [10, с. 115, 165–166].

І.О. Корецький, опрацьовуючи проблематику принципу зможальності в адміністративному судочинстві, розкриває зазначений принцип як 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 [11, с. 189]. Крім того, для адміністративного судочинства у повній мірі актуальне положення щодо легітимності мети, на досягнення якої спрямовані процесуальні дії, що вчиняються адміністративним судом.

Посилення активності суду у цивільних справах, про що зазначає Т.І. Цувіна (розширення повноважень щодо витребування доказів, розширення повноважень щодо застосування заходів процесуального примусу, розширення та деталізація повноважень у сфері визначення та розподілу судових витрат) [8, с. 78], є актуальним й стосовно адміністративного судочинства. Так, розширено критерії розподілу судових витрат між сторонами (ч. 3 ст. 134, ст. 139 КАС України); визначено критерії розміру оплати витрат на послуги адвоката (ч. 5 ст. 134 КАС України); вжиття заходів із виявлення та витребування доказів належить до ініціативи адміністративного суду (ч. 4 ст. 9 КАС України); розширення переліку заходів процесуального примусу (ч. 1 ст. 145 КАС України). 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 при здійсненні 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 (СЕРЕJ) 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 у цілому [12, р. 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 [8, с. 78]. Водночас, необхідно констатувати їх актуальність і щодо адміністративного судочинства.

З огляду на викладене, можна стверджувати при принципову можливість запровадження концепції case management як наукового підґрунтя щодо вироблення пропозицій із подальшого удосконалення правового регулювання повноважень адміністративного суду при здійсненні правосуддя. Таким чином, зазначена концепція становить основу систематизації процесуальних повноважень адміністративного суду при здійсненні правосуддя та виділенні наступних груп повноважень: визначення виду судового провадження щодо розгляду конкретної справи адміністративної юрисдикції; повноваження, що реалізуються адміністративним судом при здійсненні обраного виду провадження у конкретній справі адміністративної юрисдикції. У межах другої групи необхідно виділити наступні групи повноважень адміністративного суду: повноваження, спрямовані на забезпечення належного строку розгляду та вирішення процесуальних питань, а також розгляду й вирішення справи по суті; 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.

Критерії реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду можуть бути визначені на підставі наукових напрацювань: як стосовно сутності дискреційних повноважень суду у цілому, так і стосовно особливостей їх реалізації у справах адміністративної юрисдикції. У першому контексті ключовими є здобутки М.Б. Гарієвської, що досліджувала проблематику сутності та реалізації дискреційних повноважень суду при здійсненні правосуддя у порядку цивільного судочинства [2]. У другому контексті необхідно вказати на роботу О.І. Сеньків, присвячену проблематиці судового розсуду в адміністративному судочинстві [13]. Врахування результатів цих та інших наукових напрацювань надають можливість виокремити такі критерії реалізації дискреційних повноважень адміністратив-

ного суду при здійсненні 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 можливість стверджувати й про те, що обсяг дискреційних повноважень адміністративного суду при здійсненні правосуддя зумовлюється виключно межами його компетенції. Наведені характеристики дискреційних повноважень адміністративного суду при здійсненні ним правосуддя свідчать про неможливість обмеження їх певним процесуальним інститутом, а дають підстави зазначити про їх універсальний характер, реалізацію у практично всіх інститутах адміністративного судочинства.

Таким чином, дискреційні повноваження притаманні кожній із зазначених груп повноважень. Водночас, принципово інші засади реалізації дискреційних повноважень зумовлюють необхідність визначення їх окремим елементом системи процесуальних повноважень адміністративного суду при здійсненні правосуддя. Такий елемент не утворює самостійного інституту, але має безпосередні зв'язки із кожним інститутом адміністративного судочинства.

Проведене дослідження дає підстави для наступних **висновків**.

В умовах посилення активності адміністративного суду в межах засад диспозитивності та змагальності концепція case management здатна стати науковим підґрунтям при опрацюванні проблематики дискреційних повноважень судді адміністративного суду як елементу системи його процесуальних повноважень.

Застосування концепції case management надає підстави для виділення таких груп повноважень суду: визначення виду судового провадження щодо розгляду конкретної справи адміністративної юрисдикції; повноваження, що реалізуються адміністративним судом при здійсненні обраного виду провадження у конкретній справі адміністративної юрисдикції. Дискреційні повноваження є невід'ємним елементом кожної зазначеної групи повноважень. Водночас, специфічні засади застосування дискреційних повноважень характеризують їх як окремий елемент.

Напрямами подальших досліджень є визначення ролі судової дискреції у реалізації кожного зазначеного виду процесуальних повноважень адміністративного суду.

Література:

1. Філософський енциклопедичний словник / редкол. : В. І. Шинкарук та ін. ; Л. В. Озатовська, Н. П. Поліщук (наук. ред.) ; І. О. Покаржевська. Київ : Абрис, 2002. 742 с.
2. Гарієвська М. Б. Дискреційні повноваження суду при розгляді цивільних справ у суді першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака Національної академії правових наук України. Київ, 2016. 182 с. *Національний репозитарій академічних текстів*. URL: <https://cutt.ly/ZGhwRm1> (дата звернення: 25.04.2022).
3. 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.
4. Дибель 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.

5. Андруневчин О. М. Суб'єкти адміністративного судочинства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2012. 231 с. *Національний репозитарій академічних текстів*. URL: <https://cutt.ly/MXG6RVS> (дата звернення: 24.08.2022).
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 26.08.2005. – 2005 р., № 32, стор. 11, стаття 1918, код акта 33303/2005.
7. 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.
8. Цувіна Т. І. 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).
9. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 16(07.05.2004). Ст. 1088.
10. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія і практика : підручник / за заг. ред. Бевзенка В. М. Київ : ВД «Дакор», 2021. 1204 с.
11. 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.
12. Time management of justice systems: a Northern Europe study. *European Commission for the Efficiency of Justice*. URL: <https://tm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-time-management/16807882bb> (дата звернення: 24.08.2022).
13. Сеньків О. І. Судовий розсуд в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2012. 250 с.

Boiko O. Discretionary powers of an administrative court judge as an element of the system of his procedural powers

Summary. The article is devoted to the description of the discretionary powers of the judge of the administrative court as an element of the system of his procedural powers. It is substantiated that discretionary powers are

characterized by a specific method of application, which is judicial discretion. The specified powers are considered as a separate element of the system of procedural powers of the administrative court in the administration of justice. It was determined that the use of discretionary and non-discretionary powers on the same basis does not correspond to the specific content of discretionary powers and their place in the specified system. Conducting research is determined by the position on the legal nature of the legal status of the administrative court in the administration of justice precisely as powers.

It is substantiated that increasing the activity of the court actualizes the application of the concept of case management as a basis for grouping the powers of the administrative court regarding procedural issues. It is asserted that there is a fundamental possibility of introducing the concept of case management as a scientific basis for the development of proposals for the further improvement of the legal regulation of the powers of the administrative court in the administration of justice.

Thus, the specified concept is considered as the basis for the systematization of procedural powers of the administrative court in the administration of justice and the allocation of the following groups of powers: determination of the type of court proceedings regarding consideration of a specific case of administrative jurisdiction; powers exercised by an administrative court when conducting a selected type of proceeding in a specific case of administrative jurisdiction. Within the limits of the second group, the following groups of powers of the administrative court are distinguished: powers aimed at ensuring the proper term of consideration and resolution of procedural issues, as well as consideration and resolution of the case on its merits; authority to collect, research and evaluate evidence, establish the circumstances of the case; authority regarding the settlement of a public legal dispute; authority to determine and allocate court costs; authority to apply measures of procedural coercion.

Key words: discretionary powers, judge, administrative court, procedural powers, administrative proceedings, powers.