

УДК 342.998.85:347.92

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.72>

СПЕЦИФІКА СУДОВОГО РОЗСУДУ В АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ

Шведа Б.В.,*аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ,
ORCID ID: 0000-0002-2670-3199*

Шведа Б.В. Специфіка судового розсуду в адміністративно-юрисдикційному процесі.

У статті на підставі комплексного системного аналізу з позиції сучасного розуміння адміністративного права із застосуванням загальнонаукових та спеціальних методів пізнання юридичних явищ розглянуто специфіку судового розсуду в адміністративно-юрисдикційному процесі. Чинне адміністративне законодавство виділяє адміністративний процес при вирішенні адміністративних спорів, при провадженні у справах про адміністративні правопорушення та дисциплінарних провадженнях, при реалізації позитивних адміністративних процедур дозвільного, реєстраційного та іншого характеру. Адміністративно-юрисдикційний процес розглянуто у широкому та вузькому сенсі. Адміністративно-юрисдикційна діяльність – це урегульовані нормами адміністративно-процесуального права суспільні відносини, що виникають у межах розв'язання правового спору (конфлікту) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, спорів публічно правового характеру між фізичними та юридичними особами та органами публічної влади щодо розгляду скарг громадян, дисциплінарні провадження, провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративного попередження й адміністративного припинення. Стосовно провадження в адміністративно-юрисдикційному процесі, суддівський розсуд – це надані судді законодавством право та обов'язок свободи вибору одного з кількох закріплених у нормах КУпАП, Господарського процесуального кодексу України, КАС України рішень щодо конкретної справи, заснований на світогляді, професійному досвіді та переконанні, що здійснюється у процесуальній формі на користь особи, суспільства та держави. У адміністративно-юрисдикційному провадженні розсуд здійснюється на основі матеріальних норм, що виступають засобом формування юридичної основи фактичного виникнення суддівського розсуду; закріплення суддівського розсуду у нормативних актах; безпосередньої реалізації суддівського розсуду; реалізується через процесуальні норми, спрямовані на виявлення відносин, які охороняються адміністративно-правовими нормами.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративний процес, процесуальна форма, стадії процесу, судовий розсуд, провадження.

Shveda B.V. Specificity of judicial discretion in the administrative-jurisdictional process.

The article examines the specifics of judicial discretion in the administrative-jurisdictional process based on a complex systematic analysis from the standpoint of the modern understanding of administrative law with the use of general scientific and special methods of learning legal phenomena. Current administrative legislation distinguishes the administrative process in the resolution of administrative disputes, in proceedings in cases of administrative offenses and disciplinary proceedings, in the implementation of positive administrative procedures of a permit, registration and other nature. The administrative-jurisdictional process considered in a broad and narrow sense. Administrative-jurisdictional activity is social relations regulated by the norms of administrative-procedural law that arise within the scope of resolving a legal dispute (conflict) during the consideration of a case on an administrative offense, disputes of a public legal nature between individuals and legal entities and public authorities regarding the consideration citizens' complaints, disciplinary proceedings, proceedings in connection with the application of measures of administrative coercion, in particular administrative warning and administrative termination. With regard to proceedings in the administrative-jurisdictional process, judicial discretion is the right and duty of the judge to freely choose one of several decisions regarding a specific case enshrined in the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the Economic Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, based on worldview, professional experience and conviction, which is carried out in a procedural form for the benefit of the person, society and the state. In administrative-jurisdictional proceedings, discretion is exercised based on material norms, which act as a means of forming the legal basis for the actual occurrence of judicial discretion; consolidation of judicial discretion in normative acts; direct exercise of judicial

discretion; implemented through procedural norms aimed at identifying the relationship protected by administrative and legal norms.

Key words: administrative law, administrative process, procedural form, stages of the process, judicial discretion, proceedings.

Постановка проблеми. У соціально-економічних і організаційно-політичних умовах, що стрімко змінюються, праву як державному регулятору суспільних відносин досить складно оперативно реагувати на зміни. Правові норми при всьому різноманітті, системній організації та внутрішній деталізації не завжди можуть забезпечити весь спектр реальних людських відносин, що потребують правової регламентації. У зв'язку з цим зростає роль та значення судового розсуду у правозастосовчій практиці щодо вирішення конкретних справ. В умовах пріоритету прав і свобод людини та громадянина забезпечення захисту всіма демократичними способами правової держави, включаючи судовий захист, особливої значущості набуває наділення судових органів правомочністю застосування права на основі судового розсуду.

Стан опрацювання проблематики. Важливе значення для розробки проблеми мали праці вчених: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, І.С. Гриценка, Є.В. Додіна, С.С. Єсімова, Р.А. Калюжного, М.В. Коваліва, А.А. Козловського, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Є.В. Курінного, Р.С. Мельника, В.Я. Настюка, Н.М. Оніщенко, О.І. Остапенка, А.О. Селіванова, О.І. Харитонові, Я.М. Шевченко, Ю.С. Шемчушенка та ін. Науковий досвід у дослідженнях на цю тему затребуваний як база дослідження, але потребує переосмислення з урахуванням сучасного адміністративно-процесуального середовища.

Метою статті є дослідження специфіки судового розсуду в адміністративно-юрисдикційному процесі.

Виклад основного матеріалу. Значимість адміністративно-юрисдикційної діяльності обумовлена широким спектром суспільних відносин, де передбачені заходи адміністративного примусу, і процедурною оптимізацією інструментів адміністративно-юрисдикційного захисту в умовах оптимізації державного контролю як етапу реформування державного управління, що передбачає адміністративно-процедурну оптимізацію такого захисту [1].

Іншим фактором, що впливає на затребуваність застосування адміністративно-юрисдикційних заходів захисту прав і інтересів осіб, є скорочення сфери кримінально-правового захисту цінностей, що охороняються законом. Наслідком цього стає зростання інтересу вчених та практи-

ків до аналізу специфіки функціонування адміністративно-юрисдикційних механізмів регулювання, їх систематизації та класифікації, процедурного забезпечення, диференціації з іншими видами управлінської діяльності, пошуку засобів підвищення ефективності адміністративно-юрисдикційної діяльності.

У науковій літературі можна виділити три основні підходи до предмета адміністративної юрисдикції: в одних – предмет адміністративної юрисдикції зводиться до адміністративних правопорушень, в інших – адміністративно-правових спорів і адміністративно-правових конфліктів [2, с. 29].

В.В. Пінчук зазначає, що визначаючи поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності, дослідники частіше виділяють її як процедуру, що здійснюється уповноваженою особою та пов'язана з індивідуальним прийняттям рішення в конкретному правовому конфлікті, що має правові наслідки [3, с. 186].

Різні предмети адміністративної юрисдикції визначають специфіку процесуальної діяльності з вирішення індивідуальних адміністративних справ, її зміст, етапи та форми здійснення. В окремих випадках немає чіткого розмежування між зазначеними вище предметами адміністративної юрисдикції. У рамках триєдиного розуміння адміністративної юрисдикції виділення ознак діяльності процесуального характеру дозволяє говорити про наявність адміністративно-юрисдикційного процесу як відображення процесуальної сутності адміністративної юрисдикції.

Об'єднання цивільного, господарського, адміністративно-юрисдикційного та інших видів процесів дозволяє виявити специфіку юрисдикційної діяльності. Чинник спірності, «негативності» взаємодії публічної влади з фізичними та юридичними особами є основою адміністративної юрисдикції та відмежовує від позитивного, неконфліктного застосування права.

Адміністративно-юрисдикційний процес виступає одночасно підвидом адміністративного процесу та різновидом процесу юрисдикційної діяльності. Розгляд останнього як різновиду державно-владної діяльності збагачує її розуміння загально родовими ознаками владарювання, яке здійснюється в рамках розгорнутого правового регулювання його форм і виникає з того моменту, коли з'являється норма права, яка містить або допускає можливі настання негативних наслідків неправомірної поведінки або поведінку, що оцінюється суспільством або державою негативно [4, с. 43].

У трактуванні адміністративно-юрисдикційного процесу як виду адміністративного процесу, та у визначенні як складової юрисдикційної діяльності співіснують вузький та широкий підходи до змісту адміністративно-юрисдикційного процесу. У першому випадку можна виділити позиції: адмі-

ністративно-юрисдикційний процес включає всю адміністративно-публічну діяльність, пов'язану з наявністю та вирішенням індивідуального адміністративно-правового конфлікту (спір, порушення) (широкий підхід); адміністративно-юрисдикційний процес включає провадження у справах про адміністративні правопорушення (вузький підхід) [5, с. 144].

У другому випадку сформовано дві принципові позиції: адміністративно-юрисдикційний процес включає діяльність із вирішення індивідуальних адміністративних справ у адміністративному та судовому порядку (широкий підхід); адміністративно-юрисдикційний процес передбачає діяльність органів влади щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (вузький підхід).

В останньому розумінні трактують адміністративно-юрисдикційний процес автори, які визначають його як діяльність суб'єктів публічної влади щодо вирішення спорів між різними суб'єктами, а також щодо застосування заходів адміністративного та дисциплінарного примусу, що здійснюється в адміністративно-процесуальній формі.

Водночас зростає роль судів у провадженні адміністративної юрисдикції, що базується на таких конституційних категоріях, як «судова влада», «адміністративне судочинство». Підтримуючи прихильників широкого підходу до визначення адміністративно-юрисдикційного процесу, адміністративно-юрисдикційний процес виступає як різновид адміністративного процесу та водночас є складовою юрисдикційної діяльності державних органів, що виражається в регламентованій адміністративно-процесуальними нормами діяльності уповноважених адміністративних і судових органів, яка здійснюється з метою вирішення адміністративно-правових конфліктів різної форми.

Різні погляди на інститути адміністративної юрисдикції та адміністративно-юрисдикційного процесу зумовлюють диференційований підхід до наповнення змісту цих інститутів. У структуру адміністративного процесу вчені включають різні адміністративні провадження [6, с. 56].

До структури адміністративно-охоронного процесу включають адміністративно-спостережне провадження; провадження щодо застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних із притягненням до адміністративної відповідальності; провадження у справах про адміністративні правопорушення та адміністративно-господарське провадження.

В адміністративно-юрисдикційному процесі виділяють окремі напрями (наприклад, адміністративно-деліктний процес), а також окремі види діяльності (наприклад, правоохоронна діяльність у сфері адміністративної юрисдикції).

Визнаючи достатню умовність внутрішньої диференціації адміністративного процесу, вчені говорять про певне взаємопроникнення (адміні-

стративного, цивільного, господарського) процесів з адміністративно-юрисдикційними провадженнями. Розвиток наукових досліджень інститутів адміністративного процесу та адміністративної юрисдикції відображає поглиблення та ускладнення диференціації їх складових.

У поняття структури адміністративного процесу поряд з адміністративним провадженням включають два інші елементи процесуальної форми: стадії адміністративного процесу, характеристику відповідної атмосфери розгляду справи (процесуальний режим), що містить принципи, які діють в адміністративно-процесуальній сфері; засоби та способи реалізації; реальні гарантії [7, с. 108].

Структура адміністративно-юрисдикційного процесу включає елементи: статусні інститути суб'єктів адміністративної юрисдикції (правовий статус адміністративного та судового органу, який має адміністративно-юрисдикційні повноваження) та інших учасників процесу (правові статуси інших учасників процесу); адміністративні провадження (дисциплінарне провадження, провадження з розгляду скарг та звернень осіб, провадження у справах про адміністративні правопорушення, інші провадження); стадії адміністративно-юрисдикційного процесу, що виділяються залежно від конкретного адміністративного провадження; форми реалізації адміністративно-юрисдикційного процесу (залежно від суб'єкта юрисдикції, від адміністративного провадження, від стадії процесу); принципи адміністративно-юрисдикційного процесу.

Адміністративно-юрисдикційний процес може здійснюватися у судовому та позасудовому порядку, забезпечується адміністративно-матеріальними та адміністративно-процесуальними правовими нормами.

Правильне відображення обов'язків держави в прийнятих на основі та відповідно до Конституції законах та інших нормативних актах, їх адекватна конкретизація стосовно особливостей різних галузей права сприяє більш точному регулюванню різних сторін суспільних відносин, посиленню соціального механізму дії права та підвищенню його ефективності.

Судовий розсуд в адміністративно-юрисдикційному процесі має специфіку, зумовлену особливостями та характерними ознаками цього виду процесуальної діяльності. Специфіка виражена у таких аспектах:

1) Судовий розсуд має галузеву специфіку, що формується із змісту процесуальної діяльності у межах принципів відповідних галузей права.

Щодо судового розсуду в адміністративно-юрисдикційному процесі йдеться про наявність публічного інтересу, що відображає у концентрованій формі весь спектр інтересів у суспільстві. У цьому контексті принцип публічності є формотворчим фактором, який визначає основні па-

раметри процесуального режиму адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Як елемент розсуду (адміністративного та судового в адміністративно-юрисдикційному процесі) виступає не просто публічний інтерес, а правильно зрозумілий суб'єктом адміністративної юрисдикції публічний інтерес, а також співвідношення можливих дій та рішень у межах юрисдикційних повноважень.

2) Судовий розсуд в адміністративно-юрисдикційному процесі закономірно має матеріальну та процесуальну складові, що забезпечуються чинним адміністративним та адміністративно-процесуальним законодавством.

О.І. Остапенко зазначає, що виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин можливе виключно за наявності одночасно матеріальних та кореспондуючих їм адміністративно-процесуальних норм [8, с. 484]. Виявлення та закріплення процесуальних особливостей адміністративного судочинства залежить від особливостей матеріально-правового характеру, що визначаються через об'єкт судового контролю, тобто управлінські дії (бездіяльність), оскільки саме об'єкт судового контролю істотно впливає на процесуальні особливості адміністративного судочинства.

3) Судовий розсуд здійснюється в адміністративно-юрисдикційній сфері у межах адміністративного судочинства, його предметна сфера включає елементи адміністративно-юрисдикційного та інших підвидів адміністративно-процесуальної діяльності (наприклад, таких складових адміністративно-регулятивного процесу, як ліцензійно-дозвільний, реєстраційний, конкурсний, екзаменаційний) та інші провадження.

Специфіка судового розсуду в адміністративно-юрисдикційному процесі обумовлена своєрідним типом правового регулювання відповідної групи суспільних відносин. У даному випадку мова йде про тип правового регулювання, який характеризується переважанням розпорядження, охоплює різноманітні зв'язки соціально-правового середовища у сфері дії кількох галузей матеріального права, передусім адміністративного та інших з імперативним методом правового регулювання [9, с. 22-23].

4) Судовий розсуд в адміністративно-юрисдикційному процесі виступає як форма судового контролю за розсудом адміністративним. А.М. Івановська зазначає, що необхідно розглядати судовий контроль як самостійну форму реалізації судової влади, не тотожну правосуддю [10, с. 235]. Незважаючи на те, що авторка говорить про це стосовно судового контролю за відповідністю нормативно-правових актів законам, це положення можна віднести до всіх напрямів судового контролю в адміністративно-юрисдикційній сфері.

Розглядаючи індивідуальні адміністративні відносини у публічному управлінні, суди у вигляді вивчення та оцінки діяльності публічної адміністрації контролюють законність і обґрунтованість здійснюваних дій (бездіяльності), прийнятих рішень. Найбільш показовими у цьому сенсі є адміністративно-правові спори, пов'язані з оскарженням рішень приймальних, атестаційних, екзаменаційних комісій та осіб, які приймають іспити та заліки, а також спори, пов'язані із змістовною частиною службових характеристик.

Судовий розсуд в адміністративно-юрисдикційному процесі як форма судового контролю за розсудом публічної адміністрації має важливе значення. Судові рішення, прийняті у межах адміністративного судочинства, особливо ті, які оцінюють законність актів публічної адміністрації, фактично формують реальне адміністративне право. Водночас адміністративне судочинство не вичерпується судовим контролем діяльності публічної влади, воно представляє складний феномен, куди входять діяльність судів (суддів) з розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Досліджуючи судовий контроль як спосіб забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади, доцільно зазначити специфіку цього виду державного контролю та називати ознаки: поширення виключно на правову діяльність державних органів та юридичних осіб, пов'язану із застосуванням права в державному управлінні; віднесення до зовнішнього контролю за відомчим; здійснення перевірки з позицій законності.

Диференціація судового контролю за діяльністю публічної влади можлива в залежності від категорії суду – контроль, який здійснюється Конституційним Судом України; контроль місцевих загальних судів; контроль господарських судів. Судовий контроль діяльності органів публічної влади, у тому числі й судовий розсуд, покликаний урівноважити відношення влади і невіддільних суб'єктів.

5. Судовий розсуд в адміністративно-юрисдикційному процесі виступає одночасно ознакою правозастосовчої діяльності суду та формою судової нормотворчості у публічному управлінні. Стосовно можливості суду перевіряти нормативні акти, судові рішення, прийняте у результаті розгляду справи про відповідність закону нормативно-правового акта, стає нормотворчим у зв'язку з тим, що формує нові права та обов'язки суб'єктів права, встановлює недійсність та скасування певних правил поведінки.

Під судовою практикою розуміється форма висловлювання судового розсуду. Йдеться виключно про нормотворчість у сфері управлінської діяльності, оскільки предмет розсуду суду в адміністративно-юрисдикційному процесі лежить у площині взаємодії державних органів із фізич-

ними та юридичними особами. Попередній аналіз двох останніх із виділених ознак судового розсуду в адміністративно-юрисдикційному процесі дозволяє говорити про суд як про суб'єкт не лише правозастосовного, а й правотворчого та інтерпретаційного процесів. Судовий розсуд в адміністративно-юрисдикційному процесі представляє правозастосовну діяльність суду з розгляду справ про адміністративні правопорушення та адміністративні справи, що виникають з публічних правовідносин, засновану на нормах адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства, яка виступає як форма судового контролю за розсудом органів публічного управління та джерела судового нормотворення у державному управлінні. В ухвалу включено найбільш значущі ознаки судового розсуду в адміністративно-юрисдикційному процесі.

Висновки. Адміністративна юрисдикція розглядається як правовий інститут, що містить одночасно ознаки діяльності процесуального характеру, сфери публічного управління та сукупності адміністративно-юрисдикційних повноважень. Адміністративна юрисдикція може здійснюватися в судовому та позасудовому порядку на підставі адміністративно-процесуальних норм, її кінцевою метою, результатом процесуальної діяльності є вирішення конкретного адміністративно-правового конфлікту у вигляді заходів примусового характеру. Адміністративно-юрисдикційний процес виступає реалізацією процесуальної сутності адміністративної юрисдикції. Як елементи адміністративно-юрисдикційного процесу виділено: статуси суб'єктів адміністративної юрисдикції та інших учасників процесу; адміністративні провадження; стадії, форми та принципи реалізації адміністративно-юрисдикційного процесу.

Судовий розсуд є при здійсненні всіх видів судочинства, але з урахуванням специфіки виду юридичного процесу, в рамках якого використовується. Специфіка використання судового розсуду в адміністративно-юрисдикційному процесі пов'язана з галузевою специфікою розуміння публічного інтересу при відправленні правосуддя, з матеріально-правовим та процесуально-правовим забезпеченням, з предметною сферою судового розсуду, що включає позитивне застосування права, з потенційною можливістю виступати як форма судового контролю за адміністративним розсудом, джерела судової нормотворчості у публічному управлінні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.
2. Ковалів М.В. Основні завдання адміністративного судочинства України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2014. № 810. С. 28–32.
3. Пінчук В.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничних офіцерів поліції: дис. ... д-ра філософії, спец: 081 Право. Київ, 2022. 222 с.
4. Єсімов С.С. Превентивне регулювання: теоретичні аспекти. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 40–47.
5. Гудим І.В. Концептуальний погляд на сутність та особливості адміністративно-юрисдикційних правовідносин як складника адміністративного процесу. *Право і суспільство*. 2022. № 1. С. 141–147.
6. Біла В. Співвідношення процедурної та процесуальної форм діяльності публічної адміністрації у контексті Закону України «Про адміністративну процедуру». *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2022. Том 2. № 72. С. 53–58.
7. Адміністративний процес України: підручник / за ред. Д.І. Йосифовича. Львів: ЛьвДУВС, 2021. 500 с.
8. Остапенко О.І. Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. вид. 2-е., Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
9. Байрачна Л.К., Бондар Т.І. Суддівський розсуд як інструмент забезпечення справедливості судочинства. *Теорія та історія держави і права*. 2021. № 6 (41). С. 22–27.
10. Івановська А.М. розмежування судового та конституційного контролю: теоретико-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 234–237.