

С. С. Мороз, адвокатка, кандидатка юридичних наук, керуюча партнерка Адвокатського об'єднання «Юридична компанія «Діктум», <https://orcid.org/0009-0009-0499-3170>

Л. В. Крупнова, докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри кримінального права і правосуддя, Міжнародний економіко-гуманітарний університет ім. академіка Степана Дем'янчука <https://orcid.org/0000-0003-1789-0647>

М. В. Коваль, кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права процесу та митної безпеки, Державний податковий університет <https://orcid.org/0000-0002-4950-7107>

РЕАЛІЗАЦІЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ СУДУ НА СТАДІЇ ЗУПИНЕННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕННЯ СУДУ АБО ЗУПИНЕННЯ ЙОГО ДІЇ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

У статті аналізується принцип законності, обов'язок дотримання якого покладається на суд у здійсненні правосуддя. Зазначений принцип досліджується через призму обов'язку суду діяти виключно у межах та в порядку визначеному чинним законодавством – у авторів виникає питання: чи виключає такий підхід можливість застосування дискреційних повноважень, що аналізується в статті. На противагу цьому досліджується наявна певна процесуальна свобода суду – що створює умови для реалізації дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві. Автори вирішують про наявну процесуальну свободу суду на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення його дії в порядку адміністративного судочинства на підставі проведеного аналізу вітчизняної наукової літератури, національного законодавства, практики Європейського суду з прав людини, практики Верховного суду та європейських рекомендацій.

Таким чином, автори роблять висновок, що закон не виключає можливість застосування дискреційних повноважень, тому в статті досліджуються поняття дискреційних повноважень в порядку здійснення адміністративного судочинства, правові передумови реалізації дискреційних повноважень суду загалом та на стадії зупинення виконання рішення суду зокрема. Автори наголошують на тому, що законодавець визначив таку процесуальну стадію як зупинення виконання рішення суду лише на стадії касаційного провадження, тому аналіз судової практики згуртувався на практиці Верховного суду.

Автори приділяють увагу умовам які має врахувати суд при застосуванні дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві за допомогою аналізу чинного законодавства та судової практики.

Проведене дослідження актуальних наукових робіт з тематики, чинного законодавства та судової практики надає змогу авторам виокремити проблематику застосування дискреційних повноважень суду на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення його дії в порядку здійснення адміністративного судочинства та пропонуються шляхи вирішення окреслених проблемних аспектів.

Ключові слова: дискреція, публічно-правовий спір, адміністративне судочинство, повноваження суду, дискреційні повноваження, правосуддя, принцип законності, рішення суду.

S. S. Moroz, L. V. Krupnova, M. V. Koval. Realization of discretionary authorities of the court at the stage of suspension of the execution of the court decision or suspension of its action in administrative judicial procedure

The article analyzes the principle of legality, the duty of compliance of which is entrusted to the court. The specified principle is examined through the prism of the court's duty to act exclusively within the limits of the applicable law - the question: whether such an approach excludes the possibility of using discretionary powers is analyzed in the article. In contrast to this, the existing certain procedural freedom of the court is investigated - which creates conditions for the exercise of discretionary powers in administrative proceedings.

Thus, the authors conclude that the law does not exclude the possibility of using discretionary powers, therefore the article examines the legal prerequisites for the exercise of discretionary powers at the stage of stopping the execution of a court decision in the order of administrative proceedings.

The authors pay attention to the conditions that the court must take into account when applying discretionary powers in administrative proceedings by means of an analysis of current legislation and judicial practice.

© С. С. Мороз, Л. В. Крупнова, М. В. Коваль, 2023

The conducted research of current scientific works on the subject, current legislation and judicial practice allows the authors to single out the problems of the application of the discretionary powers of the court at the stage of stopping the execution of the court decision or stopping its action in the order of administrative proceedings, and ways of solving the outlined problematic aspects are proposed.

Key words: *discretion, public legal dispute, administrative proceedings, court powers, discretionary powers, justice, principle of legality, court decision.*

Постановка наукової проблеми

Питання дискреційних повноважень суддів набуло чимало інтересу серед науковців, що виразилося у значній кількості відповідних досліджень та публікацій. Така увага зі сторони науковців пов'язана із суперечливим ставленням до дискреційних повноважень, з однієї сторони суди мають діяти у відповідності та у межах чинного законодавства, та з іншої сторони до сьогодні в судочинстві є певні процесуальні дії щодо яких суд наділений певною свободою діяти на власний розсуд але у межах чинного законодавства.

Відповідно серед науковців виникають гострі дискусії щодо того – чи потрібна суддям певна процесуальна свобода у формі дискреційних повноважень чи законодавець має формувати правове регулювання таким чином, щоб створити для суду зарегульоване середовище для здійснення правосуддя.

Метою дослідження є з урахуванням проаналізованих наукових праць, законодавчих положень та судової практики визначити за яких умов суд може застосовувати дискреційні повноваження на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення його дії в порядку адміністративного судочинства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій підтверджує актуальність обраної теми, оскільки серед науковців постає дискусійне питання яке потребує додаткового дослідження: *а чи може суд при здійсненні правосуддя застосовувати дискримінаційні повноваження оскільки закон дозволяє суду діяти лише виключно в межах визначених законом.* Питання дискреційних повноважень адміністративного суду досліджувалося такими вченими як Авер'яновим В., Артеменко О., Бевзенком В., Лагодою О., Коліушком І., Рябченко О., Сеньківим О. та іншими.

Виклад основного матеріалу

1. Щодо обов'язку суд діяти виключно у межах чинного закону, та чи виключає це можливість застосування дискреційних повноважень

Перш за все доцільно звернутися до Основного закону України – Конституції України, адже саме ст. 19 Конституції України визначено, 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** [1].

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» визначено організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні. Так, в силу статей 2 та 6 зазначеного Закону **суд здійснює правосуддя на основі Конституції і законів України** та на засадах верховенства права. Складаючи присягу судді у відповідності до статті 57 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», особа присягається Українському народові здійснювати правосуддя від імені України, керуючись принципом верховенства права, **підкоряючись лише закону** [2].

Проаналізувавши зміст Конституції України та Закону України (далі по тексту - ЗУ) «Про судоустрій і статус суддів» можливим є формування висновку про те що **суд має обов'язок діяти виключно в межах закону**.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі по тексту – КАС України) визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах. Статтею 3 КАС України визначено, що порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, кодексом та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Здійснення правосуддя в процедурі адміністративного судочинства виключно в межах закону, так само як і в Конституції України, закріплено в статті 6 КАС України [3].

Таким чином, ми вбачаємо, що законодавець як в нормах загального права (Конституція України, ЗУ «Про судоустрій і статус суддів») так і в положеннях спеціального нормативно-правового акту – КАС України **визначив принцип законності** щодо **обов'язку суду**, та в тому числі й адміністративного, **діяти виключно в межах та в порядку визначеному законом**.

2. Щодо наявної певної процесуальної свободи суду – що створює умови для реалізації дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві

Статтею 2 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» одним із завдань суду є забезпечення кожному права на **справедливий суд**. У силу статті 7 даного Закону, кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів **справедливим судом** [2].

Варто зауважити, що поняття «справедливість» не є законодавчо визначеним, та залишається філософським. Тобто, через призму особистісного світобачення та розуміння справедливості суд має ухвалити законне рішення. Таким чином, ми маємо поєднання дискримінаційних та законодавчо визначених повноважень суду.

Окрім справедливості, законодавство містить ще декілька принципів, які наділяють суд дискримінаційними повноваженнями, а саме: **незалежність, рівність, неупередженість, ефективність**. Практична

реалізація визначеного кола принципів, вибір методу та способу їх застосування залежить від суб'єктивного сприйняття їх суддею.

Так у силу статті 6 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» здійснюючи правосуддя, *суди є незалежними* від будь-якого незаконного впливу [2].

Відповідно до статті 9 вище зазначеного Закону *суд створює* такі *умови*, за яких кожному учаснику судового процесу гарантується *рівність* [2].

Статтею 2 КАС України регламентовано, що завданням адміністративного судочинства є *справедливе, неупереджене* та своєчасне *вирішення судом* спорів у сфері публічно-правових відносин *з метою ефективного захисту*. У статті 9 КАС України законодавець визначив, що суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно *для ефективного захисту* від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [3].

У Додатку до Рекомендації № Р(80)2 Комітету Міністрів Ради Європи від 24 січня 1980 року визначено **термін «дискреційні повноваження»** - повноваження, які залишають адміністративному органу *певний ступінь свободи* щодо рішення, яке має бути прийняте, *дозволяючи йому вибрати* з-поміж кількох юридично прийнятних рішень те, *яке він вважає найбільш прийнятним* [4].

Логічним здається питання – чи не виникає юридичного конфлікту між визначеним та законодавчо регламентованим принципом законності в здійсненні правосуддя та можливості суду застосовувати дискреційні повноваження.

На нашу думку, обґрунтованого дійшли висновку колеги-науковці і ми погоджуємось, що реалізація дискреційних повноважень в окремих ситуаціях дозволяє суддям адекватно реагувати на мінливі умови життя, коли позитивне право у своїй регламентації не встигає за динамікою суспільних перетворень або ж коли норма, створена законодавцем, виявляється недостатньо зрозумілою, непрозорою, складною для практичного застосування. Підставами для застосування дискреційних повноважень є: незрозумілі правила, викладені у законодавстві; протиріччя між нормами, нерегульованість відносин, які стали предметом судового розгляду, оціночні законодавчі поняття та інші обставини, що об'єктивно викликають суддівський розсуд [5, с. 60].

Одним із прикладів застосування дискреційних повноважень є зупинення виконання рішення суду в порядку адміністративного судочинства. Нижче ми розглянемо процедуру зупинення виконання рішення суду та практичну реалізацію дискреційних повноважень суду на зазначеній процесуальній стадії.

3. Умови які має врахувати суд при застосуванні дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві

У силу статті 242 КАС України визначено, що *рішення суду повинно бути законним і обґрунтованим*. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права. Судове рішення має відповідати завданню адміністративного судочинства, визначеному КАС України [3].

В КАС України законодавець визначив загальні умови, яким має відповідати судове рішення:

– *бути законним* – має дотримуватися принцип законності; відповідати нормам матеріального та процесуального права;

– *бути обґрунтованим*;

– відповідати завданням адміністративного судочинства - *справедливість, незалежність, рівність, неупередженість, ефективність захисту*.

Кореспондуючи до визначених загальних умов, яким має відповідати судове рішення ми можемо виокремити умови які має врахувати суд при застосуванні дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві:

1) дискреційні повноваженням не означають вільний розсуд суду, такий розсуд є обмеженим принципом законності, будь-яка процесуальна свобода суду має бути законодавчо обґрунтованою;

2) у випадку відсутності норм права, на які може посилається суд в обґрунтуванні свого рішення, суд має діяти з урахуванням принципів адміністративного судочинства:

– при застосуванні дискреційних повноважень діяти незалежно та неупереджено;

– обґрунтовувати чому саме таке застосування дискреційних повноважень суду *є справедливим та рівним* для обох сторін процесу;

– реалізуючи свої дискреційні повноваження враховувати *ефективність захисту* прав та свобод сторони процесу.

4. Правові передумови реалізації дискреційних повноважень на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення дії рішення суду в порядку здійснення адміністративного судочинства

Статтею 13 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» та статтею 14 КАС України визначено, що *судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими* до виконання всіма та на всій території України [2, 3].

У силу ч. 1 ст. 325 КАС України постанова суду апеляційної інстанції набирає законної сили з дати її прийняття [3].

Тобто, у силу норм КАС України рішення апеляційної інстанції набирає силу з моменту його прийняття (ст. 325 КАС України), на відміну від рішення суду першої інстанції, яке набирає сили або з моменту

завершення строку на апеляційне оскарження або з моменту прийняття рішення судом апеляційної інстанції, якщо подавалася апеляційна скарга та якщо рішення не було скасовано (ст. 255 КАС України).

Таким чином, законодавець для рішень суду першої інстанції заклад процесуальну можливість оскаржити рішення в апеляційному порядку. На противагу такому підходу – відкладеного терміну набрання сили рішенням суду після його проголошення, рішення апеляційної інстанції мають чинність з моменту проголошення. З метою уникнення несправедливості в частині виконання рішення суду коли може призвести до значної шкоди що набирає чинності з моменту проголошення, законодавець заклад процесуальну можливість для зупинення касаційною інстанцією виконання рішення суду апеляційної інстанції.

Відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 44 КАС України учасники справи мають право подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб [3].

У силу статті 14 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» учасники справи, мають право на касаційне оскарження судового рішення [2].

Окрім того, згідно з ч. 1 ст. 375 КАС України суд касаційної інстанції за заявою учасника справи або за своєю ініціативою може зупинити виконання оскаржуваного судового рішення або зупинити його дію (якщо рішення не передбачає примусового виконання) до закінчення його перегляду в касаційному порядку [3].

Верховний Суд у своїх рішеннях зазначає, що клопотання про зупинення виконання або зупинення дії судового рішення має бути вмотивованим та містити підстави для зупинення виконання або зупинення дії судового рішення, підтверджені належними доказами. У клопотанні заявник повинен навести обґрунтування його вимог та довести, що захист його прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, **або для відновлення порушених прав необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, або буде неможливим повернення виконання судового рішення у разі, якщо воно буде скасовано** [6, 7, 8, 9].

Частиною 2 ст. 375 КАС України визначено, що про зупинення виконання або зупинення дії судового рішення постановляється ухвала [3].

Кореспондуючи до вище зазначеної норми про право касаційного суду (право а не обов'язок) зупинити виконання або зупинити дію судового рішення закон не окреслює підстав на які суд може посилається при прийнятті ухвали про зупинення, за яких умов та обставин суд може дійти такого висновку. Фактично суд самостійно має визначити чи є підстави для зупинення, та постановити ухвалу. Розглядаючи клопотання та виносячи ухвалу на стадії процедури зупинення рішення суду касаційний суд керується власною волею та приймає рішення на власний розсуд і в цій частині суд застосовує саме дискреційні повноваження.

5. Проблематика застосування дискреційних повноважень на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення його дії в порядку здійснення адміністративного судочинства та шляхи вирішення

В ухвалі Верховного Суду у складі судді Касаційного адміністративного суду від 17 серпня 2023 року по справі №820/1645/17 суд зазначає, що *«...законодавець не обмежив дискреційні повноваження судів щодо підстав для зупинення виконання оскарженого рішення суду або його дії* (якщо рішення не передбачає примусового виконання). Водночас, Верховний Суд виходить з того, що особливістю таких ухвал суду касаційної інстанції є те, що вони приймаються лише на стадіях виконання судового рішення, тобто, після ухвалення судового рішення у справі, що набрало законної сили. Оскільки однією з основних засад судочинства в Україні є обов'язковість судового рішення (пункт 9 частина перша статті 129 Конституції України), *свобода судового розсуду у такому випадку не є необмеженою*. Суд має право вчинити відповідні дії, але *лише у виняткових випадках*, зокрема, якщо кінцеве рішення невідворотне та його негайне виконання може завдати значної шкоди...» [6].

Верховний Суд у складі судді Касаційного адміністративного суду в ухвалі від 18 травня 2022 року по справі №460/3026/20 звертає увагу, що *«...вирішуючи питання про зупинення виконання (дії) судового рішення, суд враховує необхідність у цьому, зокрема, у разі ймовірності утруднення повторного розгляду справи внаслідок можливого скасування судового рішення, необхідності забезпечення збалансованості інтересів сторін, запобігання порушенню прав осіб, які брали участь у справі, а також осіб, які не брали такої участі, але рішенням суду вирішено питання про їх права, свободи чи обов'язки тощо...»* [7].

Щодо умов застосування дискреційних повноважень суду при зупиненні дії або виконання рішення суду Верховний Суд у складі судді Касаційного адміністративного суду в ухвалі від 28 грудня 2021 року по справі 140/2889/21 звертає увагу, що *«...при цьому застосування відповідних повноважень має бути обґрунтованим, а підстави вагомими та доведеними, оскільки у такому випадку інша сторона у справі (учасники справи), на користь якої таке рішення постановлене, буде обмежена у праві на задоволення своїх вимог. Разом з тим в ухвалі про зупинення виконання (дії) судового рішення суд не вправі обґрунтовувати своє рішення припущеннями, суд має навести підстави для такого зупинення...»* [8].

Важливий висновок також було сформульовано Верховним Судом у складі судді Касаційного адміністративного суду в ухвалі від 27 вересня 2021 року по справі №640/3223/20, що *«...набуття судовими рішеннями чинності і, як наслідок, їх виконання, є законодавчо передбаченими стадіями судового процесу, а тому таке виконання саме по собі не є безумовною підставою, з якою закон пов'язує можливість (необхідність) зупинення виконання або зупинення дії оскаржених рішень...»* [9].

Проаналізувавши судову практику ми вбачаємо певні проблемні аспекти реалізації дискреційних повноважень на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення його дії в порядку здійснення адміністративного судочинства та можемо зробити наступні **висновки**:

1) Найсуперечливішим в судовій практиці є той факт, що сторона звертається із клопотанням **зупинити** виконання рішення суду або зупинити рішення суду в дії, **що вже набрало законної сили та підлягає виконанню**.

Адже, з однієї сторони є сторона відносно якої рішення суду вже набрало законної сили, та у такої сторони правомірні очікування щодо виконання такого рішення. Інша сторона клопоче про зупинення виконання такого рішення або про зупинення його в дії. Суд має прийняти збалансоване рішення для обох сторін, з урахуванням прав та інтересів всіх сторін не порушуючи при цьому принципу обов'язковості рішення суду.

Дискусійності зупинення виконання або дії рішення суду додає той факт, що після того як касаційний суд виносить ухвалу про зупинення виконання або дії рішення суду, інша сторона яка правомірно очікувала на негайне набрання чинності рішення суду апеляційної інстанції та його виконання не має права на оскарження такої ухвали про зупинення, і як наслідок позбавлена скористатися стадією виконання рішення суду.

2) Суд має враховувати, що не дивлячись на той факт, що, як зазначається в вище проаналізованій судовій практиці, законодавець не обмежив дискреційні повноваження судів щодо підстав для зупинення виконання оскарженого рішення суду або його дії та в той же час суд обмежений необхідністю забезпечення збалансованості інтересів сторін, запобігання порушенню прав осіб.

3) Сторона яка клопоче про зупинення виконання рішення суду або його дії має довести що виконання може завдати їй значної шкоди. Фактично обов'язок доказування щодо необхідності зупинення покладається на сторону яка звертається із таким клопотанням. Сторона має навести вагомні підстави та обґрунтовані обставини, а також довести критичну необхідність такого зупинення.

4) Як визначив Верховний суд у своїй практиці, суд не вправі обґрунтовувати своє рішення припущеннями, суд має навести підстави для такого зупинення на основі саме обґрунтованого та підтвердженого відповідними доказами сторони, що подає відповідне клопотання.

5) Непогодження сторони із змістом рішення суду апеляційної інстанції не є підставою для зупинення виконання або дії рішення суду. Так само не є підставою для зупинення необхідність виконання рішення суду щодо якого відкрите касаційне провадження.

Усунення вище окреслених неузгодженостей, що сформовані несталістю чинного законодавства вдається можливим через розвиток уніфікованої судової практики Верховного суду. Єдиний підхід судової практики з урахуванням наукових напрацювань надасть змогу конкретизувати межі застосування дискреційних повноважень на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення його дії в порядку здійснення адміністративного судочинства.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96вр#Text>
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv#n11490>
4. Додаток до Рекомендації № Р(80)2 Комітету Міністрів Ради Європи від 24 січня 1980 року URL: [https://publicsearch.coe.int/#k=%22R\(80\)2%22%201980#f=%5B%5D](https://publicsearch.coe.int/#k=%22R(80)2%22%201980#f=%5B%5D)
5. Л.В. Крупнова; О.П. Рябченко; О.В. Артеменко. Правова характеристика дискреційних повноважень суддів. Наше право. 2023. № 2. С. 56-62
6. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду у від 17 серпня 2023 року у справі №820/1645/17: URL <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112879355>
7. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду у від 18 травня 2022 року у справі №460/3026/20: URL <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104383311>
8. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду у від 28 грудня 2021 року у справі №140/2889/21: URL <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102318486>
9. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду у від 27 вересня 2021 року у справі №640/3223/20: URL <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99902686>