

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.4.19>

Н. А. Шуст

аспірантка кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОВНОВАЖЕННЯ СУДІВ АПЕЛЯЦІЙНОЇ ІНСТАНЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Автором проаналізовано адміністративні повноваження судів апеляційної інстанції в адміністративному судочинстві крізь призму норм законодавства України та позиції й думки учених та дослідників, що дозволило сформувати конкретну позицію щодо визначеного питання та обґрунтувати як теоретико-правові так і прикладні висновки.

У статті автором доводиться, що окреслений приклад чітко визначає роль і місце повноважень суду апеляційної інстанції в адміністративному судочинстві, оскільки будь-яка компетенція та належні їй повноваження мають на меті врегулювання основних судово-претензійних умов і вимог у межах визначених законодавством, що відповідно, дозволяє реагувати на зазначені виклики з найбільшою ефективністю. Водночас, коли мова йде про повноваження суду конкретно в судовому засіданні, на нашу думку слід звертати серйозну увагу на ті повноваження апарату суду та організаційні повноваження судді, що реалізуються задовго до його початку.

Автор зауважує, що адміністративні повноваження судів апеляційної інстанції в адміністративному судочинстві можуть бути диференційовані на два великих блоки, що пов'язуються з безпосереднім відправленням правосуддя, а також із внутрішньоорганізаційною (адмініструвальною) діяльністю всередині самого суду.

Доводиться, що судова влада в Україні, перш за все спирається на загальноправові алгоритми функціонування правової системи, тільки так як вказує законодавчий акт, а враховуючи комплексність побудови такої правової системи, вона формує алгоритм діяльності, в якому щільно вміщається роль судді, котрий має право на власну позицію, виключно в межах об'єктивних обставин і крізь призму норм законодавства України.

Обґрунтовано, що роль і місце комплексів теоретико-правових конструкцій повноважень Голови апеляційного суду та Керівника апарату апеляційного суду, співвідносяться саме за принципом компетенції, проте подекуди, як у законах України так і внутрішньо суддівським нормативно-правовим актам тісно переплітаються та інколи взаємопоглинаються, що суттєво шкоди процесу забезпечення діяльності відповідного суду.

Ключові слова: апеляційний суд, адміністративний статус, структура правового статусу, судоустрій, адміністративне право, правосуддя, зарубіжний досвід.

Актуальність. Повноваження є невід'ємною складовою адміністративно-правового статусу судів апеляційної інстанції, зокрема й у адміністративному судочинстві. Важливість інституту повноважень для право реалізаційної та право-захисної діяльності суду є колосальною, оскільки від їх чіткого визначення та змістовного наповнення залежить буквально те, як і в який спосіб суд захищатиме права і свободи людини і громадянина. Крім цього, слід зауважити, що в даній площині дискусійним залишається питання про зміст і сутність поняття повноважень

для адміністративного судочинства та в контексті провадження внутрішньоорганізаційної діяльності апаратом суду, що спрямовується на забезпечення судового засідання. Саме тому, нами пропонується опрацювати відповідне питання на рівні окремого підрозділу дисертаційного дослідження та врахувати, всі без виключення нюанси та особливості, що мають на меті забезпечити функціонування системи судоустрою України.

В даному контексті, права і свободи людини і громадянина є єдиними й найбільш вірним орієнтиром у державницькій і

правничій діяльності, всіх без виключення органів державної влади, а ба більше це питання актуалізується, коли питання торкається діяльності судової влади в Україні, що на нашу думку має бути досліджене додатково з урахуванням особливостей правозастосочої діяльності в умовах дії правового режиму воєнного стану та широкомасштабного російського вторгнення на території України в 2022 році.

Виклад основного матеріалу.

В.Г. Пилипишин вважає, що сутність державного управління в стислому вигляді полягає у виконанні законів та інших правових актів органів державної влади. З цього погляду виконання є основною ознакою державного управління, здійснення якого покладене на органи виконавчої влади (у широкому розумінні – на органи державного управління). Для державного управління характерно те, що виконавча діяльність є його основним призначенням і складає важливу сторону характеристики змісту цього виду управління, яка органічно пов'язана зі здійсненням безпосереднього керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом і, отже, водночас є розпорядчою діяльністю [1, с. 13]. Належить зауважити, що будь-яке державне управління не може перебувати поза законом, чітко визначеними нормами і положеннями законодавства України, що регулюють ту чи іншу сферу, проте, з урахуванням динаміки внесення змін у законодавство України, а також наявності в ньому значної кількості колізій і прорахунків, надзвичайно актуальним питанням є укріплення системи судового захисту прав і свобод людини і громадянина, що в свою чергу сприятиме підвищенню рівня демократичності держави та суспільства й інтеграції України до європейського співтовариства як рівноправного та стабільного члена.

Судова гілка влади, в даному контексті загалом, а також адміністративні суди, зокрема втілюють систему захисту прав і свобод людини і громадянина від невірною чи суперечливого чи взагалі протиправного застосування законодавства України посадовими особами відносно інших осіб, що створює можливість оскар-

жити таке рішення та припинити його юридичний вплив і дію у такий спосіб.

На думку А. О. Згами, визначення апеляційних процесуальних відносин полягає в характеристиці їх як самостійної динамічної системи господарських процесуальних відносин, що виникають на основі фактичного складу між господарським судом апеляційної інстанції і особами, що беруть участь у справі, а також особами, які не брали участі у справі, але господарський суд вирішив питання про їх права та обов'язки, з приводу перевірки законності і обґрунтованості рішень і ухвал суду першої інстанції шляхом повторного розгляду справи по суті. Крім цього, гармонізація моделі повноважень апеляційних господарських судів як спеціалізованих судових інстанцій, передбачає оптимізацію таких їх складових як розширення повноважень апеляційного господарського суду в частині надання права залишати апеляційну скаргу без руху, застосовувати засоби відповідальності у господарському процесі, засоби примирення, зустрічне забезпечення позову, так і звуження повноважень при апеляційному перегляді справи в порядку письмового провадження та відмові сторін від права на апеляційне оскарження [2]. Водночас, усвідомлюючи, що горизонталь апеляційних судів в Україні є дещо різноманітною, оскільки повнота їх компетенції залежить від предметної підсудності того чи іншого суду, що дозволяє дуже гнучко та ефективно, а найголовніше – професійно, застосовувати законодавство України та інші норми, що діють в правовому просторі української держави з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, що в свою чергу прямопропорційно впливає на захист прав і свобод в міжнародній площині та корелюється з рівнем правової державності, а також демократичності країни.

Державне управління, як предмет оскарження та коло компетенції адміністративного апеляційного суду має низку характеристик, що є суттєвими в судовому процесі та прямо співвідносяться з повнотою та змістом компетенції відповідного органу влади.

Відповідно, належить зауважити, що управління в державі здійснюється виключно уповноваженими на це суб'єктами державної влади, що в свою чергу створює взаємозалежний правовий зв'язок між тими, хто таку владу реалізовує та тими, хто має підкоритись та вчиняти так, як визначає законодавство України та, в межах того, яке рішення прийнято від імені держави таким органом державної влади. В частині появи правового конфлікту та неузгодженості, найважливішим є ефективне та цільове реагування на таку ситуацію, що й полягає в можливості громадянина чи особи звернутися до адміністративного суду, й у компетенції суду – це питання розв'язати. Ба більше це питання загострюється в частині перегляду прийнятого судом першої інстанції рішення та подальшого ухвалення нового.

Комплексний аналіз КАС України підтверджує, що функціональні повноваження адміністративного суду першої інстанції окреслюються такими етапами, як: відкриття провадження у справі; підготовка справи до судового розгляду; проведення врегулювання спору за участю судді; судового розгляду справи. Повноваження суду у разі примирення сторін, відмови позивача від позову визначено у ст. ст. 189–191 КАС України, а у випадку виникнення юридичних фактів, які спричиняють зупинення і закриття провадження у справі, а також залишення позову без розгляду, адміністративний суд буде здійснювати розпорядчі процесуальні дії, керуючись ст. ст. 236–240 КАС України [3]. Відповідно, належить зауважити, що правова природа повноважень апеляційного адміністративного суду базується на взаємних правах і обов'язках такого суду, а також його повноваженнях у визначеній компетенції. Надважливим є зазначення про те, що де існує право особи звернутися до суду, там наявний обов'язок такого суду розглянути це звернення відповідно до законодавства України та в установленому порядку з урахуванням усіх особливостей цього процесу.

О. Ю. Дудченко вважає, що природу управлінських процесів, що протікають у суді, більш точно передає поняття «адміністрування в суді», якому можна

надати визначення як цілеспрямованої практичної діяльності осіб, які займають адміністративні посади в певному суді, що передбачає керування конкретним, окремим елементом судової системи (судом), і полягає в технологічному процесі підготовки, прийняття і виконання управлінських рішень, направлених на забезпечення належного функціонування суду з метою забезпечення ефективного здійснення правосуддя [4, с. 142]. Дана ремарка безпосередньо стосується предмету нашого дисертаційного дослідження й окреслює, що повноваження суду в частину самоадміністрування передбачають потребу ефективної організації судового процесу, забезпечення прав і свобод усіх його учасників, а також забезпечення своєчасного прийняття судом тих чи інших рішень із урахуванням детермінантів, що виникають під час судового розгляду та поза ним у довільному, але врегульованому законодавством України порядку.

Цікавими водночас складним, на думку Шулежко В. П., є питання про підстави і межі реалізації адміністративним судом повноваження – змінювати захід адміністративного стягнення. По-перше, слід звернути увагу на некоректність формулювання. Термін «захід» вжито в КАС України у розумінні «певної сукупності дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь», проте, КУпАП оперує поняттям «види адміністративних стягнень», а не заходи. У цьому зв'язку, виникає запитання: чи може адміністративний суд змінювати вид адміністративного стягнення в межах альтернативи, передбаченою нормою КУпАП, за якою особа притягується до адміністративної відповідальності, чи мова йде виключно про зменшення розміру обраного суб'єктом владних повноважень стягнення (наприклад, зменшення розміру штрафу). По-друге, стягнення в межах санкції відповідної норми КУпАП встановлюється як результат сукупної оцінки всіх обставин справи про адміністративне правопорушення: ступеня вини, наявності обтяжуючих чи пом'якшуючих обставин, особи порушника, у тому числі його майнового стану, характеру вчиненого правопорушення тощо. Наприклад, у справі «Лучанінова проти України»

№ 16347 від 9 червня 2011 року Верховний Суд вказав, що перегляд справи Головою Верховного Суду не може розглядатися як належне забезпечення права на оскарження, оскільки в такому перегляді особа ні формально, ні фактично участі не бере. Інакше кажучи, це право повинно мати безпосередній характер, його реалізація не повинна бути обмежена дискреційними повноваженнями органу чи посадової особи щодо вирішення питання про доцільність перегляду певного судового рішення (як це має місце при перегляді у порядку нагляду). Це стосується і справ, в яких рішення про застосування адміністративної санкції приймається уповноваженим адміністративним органом [5, с. 193]. Водночас, на нашу думку слід звертати увагу більше до суті компетенції адміністративного апеляційного суду, а не до форми й формату термінів і понять визначених у КАС України, оскільки саме елементи адміністративно-правового статусу апеляційного адміністративного суду втілені в несистематизованому форматі в законодавстві України й накопичують коло його правничої спроможності та можливості розв'язання тих чи інших правових спорів. У разі виникнення колізії чи регулювання одних і тих самих правовідносин декількома нормами, суд зобов'язаний приймати рішення в межах власної компетенції та з урахуванням окремих об'єктивних обставин справи, що в свою чергу дозволяє реалізувати функції тлумачення законодавства України та порядок його застосування в різних випадках.

Крім цього, важливим є аспект забезпечення апеляційними судами конкретних видів прав, як от права на мирні зібрання, що є одним із найбільш широко й часто використовуваних у повсякденній практиці та перебуває під особливою охороною національного законодавства [6; 7; 8]. Так, суди уповноважені скасовувати прийняті рішення про проведення мирних зібрань, або незадовольняти позови органів державної влади щодо заборони на проведення такого зібрання, що в свою чергу здійснює суттєвий вплив на механізм правового регулювання.

За умови недостатньої обґрунтованості судового рішення або взагалі нама-

гання перешкодити проведенню такого зібрання, орган державної влади або відповідні посадові особи можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності [9], що суттєво підвищує роль і місце адміністративного судочинства та відповідного способу розв'язання спорів у даному контексті [10].

У рамках власної концепції поняття «адміністрування» досліджував А. Файоль, під яким він розумів єдність прийомів, принципів, правил, спрямованих на здійснення ефективної діяльності, за оптимального використання можливостей організації та її ресурсів. Причому передбачалося необхідним розроблення й використання універсальних принципів та 127 функцій управління, таких як розподіл праці, централізація, ініціатива, планування, дисципліна, система заохочень, підпорядкованість особистих інтересів загальним [11, с. 25]. Відповідно, слід зауважити, що адміністрування суду в частині його внутрішньоорганізаційної діяльності виділяється в окреме коло повноважень, котре застосовується як самими суддями так і представниками апарату суду. Слід зазначити, що більшою мірою в цьому процесі бере участь Голова суду, як його основний керівник і координатор процесів, його заступник, а також весь апарат такого суду, що спрямовує свою діяльність на забезпечення поставлених завдань, функцій і реалізацію судових (правосудних) повноважень.

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 [12, с. 10]. Водночас, належить доповнити цю позицію, на нашу думку тим, що судова влада в Україні, перш за все спирається на загальноправові алгоритми функціонування правової системи, де будь-який орган державної влади та його посадові особи, зобов'язані діяти виключно в межах і у спосіб визначені законодавством України – себто, тільки так як вказує законодавчий акт, а враховуючи комплексність побудови такої

правової системи, вона формує алгоритм діяльності, в якому щільно вміщається роль судді, котрий має право на власну позицію, виключно в межах об'єктивних обставин і крізь призму норм законодавства України.

Загалом дефініція «повноваження» трактується по-різному. Зокрема, юридична енциклопедія дає тлумачення терміна «повноваження» як сукупності прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [13, с. 590]. Відповідно, логічним є підкреслити, що права органів судової влади мають джерельне походження з Конституції України та інших нормативно-правових актів, у той час як обов'язки органів державної влади – є прямим відображенням прав осіб, на коло обслуговування яких вони орієнтовані, що в свою чергу обстоює аксіоматичний зв'язок даних категорій між собою.

Адміністративний суд першої інстанції у процесі відправлення правосуддя здійснює саме такі функціональні повноваження, які пов'язані з його процесуальною діяльністю щодо керування судовим процесом, і, багато в чому, зумовлюють якісний результат судового розгляду справи. При цьому особливо нескладно відстежити інструктивно-інформаційний або вказуючий характер процесуальних дій суду, що супроводжують і сприяють реалізації повноважень іншими учасниками судового процесу, вже на цьому етапі – до початку судового розгляду справи [3]. Відповідно, слід підкреслити, що аналогічна діяльність апеляційного суду в адміністративному судочинстві виглядає ще більш комплексно та всеохоплююче, адже діючи як суд першої інстанції, апеляційний суд виконує повноваження окреслені вище, а переглядаючи судові рішення першої інстанції, цей адміністративний ланцюг збільшується в три рази, оскільки перегляд рішення, потребує ледь чи не вивчення цього питання ще більш комплексно з оцінкою вже висловлених позицій.

На думку А. В. Солонар, такі визначення є більш повними і конкретизо-

ваними, адже відображають всі структурні елементи повноваження. Однак не можна погодитися з тим, що під повноваженням можна розуміти певне право чи доручення. Право – це можливість певної поведінки окремого суб'єкта правовідносин, яка забезпечена відповідним обов'язком, що у своїй сукупності і становлять певне повноваження. Що ж до доручення, то це поняття стосується сфери представницьких відносин між одним суб'єктом та іншим, у результаті яких одному з них доручається вчинення конкретних процесуальних дій [14]. Ми вважаємо, що право, як базова теоретико-правова категорія, перш за все безпосередньо відноситься до повноваження, адже співвідноситься з ним як факт і можливість вчинення дії та фактично запущений у реалізацію процес. Повноваження, як теоретична конструкція та інструмент має функційну складову, воно реалізується, приводить в дію певний механізм і ба більше – є його складовою. Водночас слід цілковито погодитись з автором про те, що доручення не може бути частиною повноваження, оскільки такий термін переважно застосовується як форма реалізації повноваження.

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 аналізі (на противагу судовому перегляду на основі суб'єктивних прав, тобто німецькому підходу) [15].

Висновки. Отже, зазначений приклад чітко визначає роль і місце повноважень суду апеляційної інстанції в адміністративному судочинстві, оскільки будь-яка компетенція та належні їй повноваження мають на меті врегулювання основних судово-претензійних умов і вимог у межах визначених законодавством, що відповідно, дозволяє реагувати на зазначені виклики з найбільшою ефективністю. Водночас, коли мова йде про повноваження суду конкретно в судовому засіданні, на нашу думку слід звертати серйозну увагу на ті повноваження апарату суду та організаційні повноваження судді, що реалізуються задовго до його початку.

Відповідно, належить зауважити, що адміністративні повноваження судів апеляційної інстанції в адміністративному судочинстві можуть бути диференційовані на два великих блоки, що пов'язуються з безпосереднім відправленням правосуддя, а також із внутрішньоорганізаційною (адмініструвальною) діяльністю всередині самого суду.

Роль і місце комплексів теоретико-правових конструкцій повноважень Голови апеляційного суду та Керівника апарату апеляційного суду, співвідносяться саме за принципом компетенції, проте подекуди, як у законах України так і внутрішньо суддівським нормативно-правовим актам тісно переплітаються та інколи взаємо поглинаються, що суттєво шкоди процесу забезпечення діяльності відповідного суду.

Список використаної літератури:

1. Дементьев В. В. та ін. Основи теорії державного управління: навчальний посібник. Донецьк: ТОВ «ДРУК-ІНФО», 2012. 311 с.
2. Згама А. О. Повноваження суду апеляційної інстанції у господарському процесі. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/50594804.pdf>
3. Джафарова М. В. Загальна характеристика повноважень адміністративного суду як суб'єкта відправлення правосуддя в адміністративних справах. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2021/14.pdf
4. Дудченко О. Ю. Адміністрування в судовій системі: поняття та перспективи реформування. *Юрист України*. 2013. № 2 (23). С. 138–143.
5. Шулежко В. П. Поняття адміністративних справ, пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень неправними. *Науково-дослідний інститут публічного права*. 2020. № 342. С. 191–195.
6. Куракін О.М., Романов М.Ю. Право на мирні зібрання: від авторитаризму до демократії. *Науковий вісник Херсонського державного університету: Юридичні науки*. 2016, № 1(1). С. 39–42. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdur_jur_2016_1\(1\)_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdur_jur_2016_1(1)_12)
7. Романов М. Сучасний стан нормативного забезпечення реалізації конституційного права громадян збиратися мирно, без зброї, проводити мітинги, походи і демонстрації. *Честь і закон*. Том 4 № 79. 2021. С. 54-60. doi: <https://doi.org/10.33405/2078-7480/2021/4/79/251507>
8. Drozd O. et al. The right of citizens to assemble peacefully, unarmed, to hold rallies and demonstrations: historical origins and genesis of formation. *Amazonia Investiga*. № 11(51). 2022. P. 257–266. <https://doi.org/10.34069/AI/2022.51.03.26>
9. Романов М.Ю. Теоретичні та практичні основи формування методики досудового розслідування незаконного перешкодження організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій : монографія. Київ: ТОВ «7БЦ», 2022. 263 с.
10. Romanov M. et al. The essence and content of illegal obstruction of the organization or holding meetings, rallies, marches and demonstrations and forensic aspects of its analysis. *Amazonia Investiga*. 11(56). 2022. P. 66-72. <https://doi.org/10.34069/AI/2022.56.08.7>
11. Кривокульська Н. Адміністративний менеджмент у системі менеджменту органів державної влади. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. № 1. С. 22–29.
12. Москвич Л.М. Організаційно-правові проблеми статусу суддів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 19 с.
13. Юридична енциклопедія : в 6 т. / під заг. ред. Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 4 : Н–П. 2002. 720 с.
14. Солонар А. В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження». URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/37609/1/SolonarPowers.pdf>.

15. Губська О. Дискреція та її межі: що говорить про це національне та міжнародне законодавство. URL: <https://sud.ua/ru/>

[news/blog/187673-diskreetsiya-ta-yiyi-mezhi-scho-govorit-pro-tse-natsionalne-ta-mizhnarodne-zakonodavstvo](https://sud.ua/ru/news/blog/187673-diskreetsiya-ta-yiyi-mezhi-scho-govorit-pro-tse-natsionalne-ta-mizhnarodne-zakonodavstvo).

Shust N. Administrative powers of courts of appeal in administrative proceedings

The author analyzes the administrative powers of the courts of appeal in administrative proceedings through the prism of the norms of the legislation of Ukraine and the positions and opinions of scientists and researchers, which allowed to form a specific position on a certain issue and substantiate both theoretical-legal and applied conclusions.

In the article, the author proves that the outlined example clearly defines the role and place of powers of the court of appeal in administrative proceedings, since any competence and its powers are aimed at regulating the main judicial claim conditions and requirements within the limits defined by law, which, accordingly, allows responding to these challenges with the greatest efficiency. At the same time, when it comes to the powers of the court specifically in the court session, in our opinion, it is necessary to pay serious attention to the powers of the court apparatus and the organizational powers of the judge, which are exercised long before its commencement.

The author notes that the administrative powers of the courts of appeal in administrative proceedings can be differentiated into two large blocks, which are associated with the direct administration of justice, as well as with the internal organizational (administrative) activities within the court itself.

It is proved that the judiciary in Ukraine, first of all, relies on the general legal algorithms of the functioning of the legal system, only as indicated by a legislative act, and taking into account the complexity of the construction of such a legal system, it forms an algorithm of activity, which tightly fits the role of a judge who has the right to his own position, exclusively within the objective circumstances and through the prism of the norms of the legislation of Ukraine.

It is substantiated that the role and place of complexes of theoretical and legal constructions of the powers of the Chairman of the Court of Appeal and the Chief of Staff of the Court of Appeal are correlated precisely on the principle of competence, but in some places, both in the laws of Ukraine and in internal judicial regulations, they are closely intertwined and sometimes mutually absorbed, which significantly harms the process of ensuring the activities of the relevant court.

Key words: *court of appeal, administrative status, structure of legal status, judicial system, administrative law, justice, foreign experience.*