



Верховний
Суд

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ

Підготовка та підвищення рівня кваліфікації керівників і заступників керівників апаратів місцевих, апеляційних судів, Вищого антикорупційного суду та Верховного Суду 7 жовтня 2024 року

Дискреційні повноваження у світлі нового Закону України «Про адміністративну процедуру»

Ян БЕРНАЗЮК

суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор

Пов'язані поняття:

1. Дискреція (дискреційні повноваження)
2. Принцип поділу державної влади
3. Принцип законності та юридичної визначеності
4. Мотивованість (неформальність, несвавільність)
5. Регулятор, колегіальний орган
6. Суддівський розсуд
7. Повний судовий контроль, вихід за межі позовних вимог
8. Ефективний спосіб захисту
9. Єдність судової практики
10. Мета (легітимна ціль)
11. Суспільні інтереси, національна безпеки
12. Адміністративна процедура
13. Адміністративний суд (публічно-правовий спір)
14. Довіра до суду

Запитання для дискусії

1. Чому протягом десяти місяців чинності Закону України «Про адміністративну процедуру» практика адміністративних судів є незначною (цей Закон згадується лише у 374 судових рішеннях, з них 22 – постанов Верховного Суду)?
2. Якими повноваженнями користуватися ефективніше: «визначеними» чи дискреційними?
3. Як відмінність між дискреційним повноваженням СВП та суддівським розсудом?
4. Чи завжди суд може оцінити дискреційне повноваження СВП?
5. Як оцінити дискреційні повноваження колегіального органу (конкурсна комісія, ВККС, ВРП, РНБОУ)?

Конституція України

Стаття 6.

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Стаття 19.

Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити **те, що не передбачено** законодавством (Стаття 68. **Кожен зобов'язаний** неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей)

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.

Дискреційні повноваження та суддівський розсуд

1. **Суб'єкти:** СВП – суд
2. **Мета:** ефективна реалізація функції (державної політики) – справедливе вирішення спору
3. **Обмеженість:** законом – (додатково) принципами права, судовою практикою, етичними нормами
4. **Контроль:** адміністративний та судовий – «внутрішньосудовий» та міжнародний

Закон України «Про адміністративну процедуру»

п. 7 ч. 1 ст. 2

дискреційне повноваження - повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно **до закону та мети**, з якою таке повноваження надано.

Допоміжні визначення

Методологія проведення антикорупційної експертизи, затверджена наказом Мінюсту від 24.04.2017 № 1395/5: дискреційні повноваження - це сукупність прав та обов'язків СВП, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта.

Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (далі - КМРЕ) № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень (concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities), прийнятими КМРЕ 11 березня 1980 року на 316-й нараді: дискреційні повноваження – ті, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин.

Закон України «Про адміністративну процедуру»

ч. 3 ст. 6

здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається **законним** у разі дотримання таких умов:

- 1) дискреційне повноваження передбачено **законом**;
- 2) дискреційне повноваження здійснюється **у межах та у спосіб**, що передбачені Конституцією України та законом;
- 3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом **для досягнення мети**, з якою йому надано дискреційне повноваження, і **відповідає принципам адміністративної процедури**, визначеним цим Законом;
- 4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється **без відступлення від попередніх рішень**, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, **крім обґрунтованих випадків**.

Закон України «Про адміністративну процедуру»

ч. 1 ст. 4

Принципами адміністративної процедури є:

- 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) рівність перед законом;
- 3) обґрунтованість;
- 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
- 5) добросовісність і розсудливість;
- 6) пропорційність;
- 7) відкритість;
- 8) своєчасність і розумний строк;
- 9) ефективність;
- 10) презумпція правомірності дій та вимог особи;
- 11) офіційність;
- 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;
- 13) гарантування ефективних засобів правового захисту.

Закон України «Про адміністративну процедуру»

ч. 2 ст. 87

Протиправним є адміністративний акт, що, зокрема:

- 1) прийнятий адміністративним органом, що:
 - а) не мав на це повноважень;
 - б) використав дискреційні повноваження незаконно;**
- 2) суперечить положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акта;
- 3) порушує норми матеріального права;
- 4) не відповідає принципам адміністративної процедури.

Закон України «Про адміністративну процедуру»

Ст. 1.2

Дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час, зокрема, конституційного провадження, кримінального провадження, **судового провадження, застосування законодавства про національну безпеку і оборону.**

Ст. 3.1

Адміністративна процедура визначається Конституцією України, цим Законом та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, **та з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.**

Закон України «Про адміністративну процедуру»

Ст. 6.4

Висновки про застосування норм права, **викладені у постановах Верховного Суду**, є обов'язковими для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Ст. 6.5

Адміністративний орган, що порушив право, свободу чи законний інтерес особи, зобов'язаний за власною ініціативою протягом розумного строку з дня виявлення порушення поновити право, свободу чи законний інтерес, не чекаючи подання скарги чи **пред'явлення позову** та запобігаючи повторенню порушення у майбутньому.

Ст. 18.1

1. Особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або **в судовому порядку**.

Закон України «Про адміністративну процедуру»

Ст. 21.9

У разі недосягнення адміністративними органами згоди щодо компетенції та відсутності органу, який є органом вищого рівня для таких адміністративних органів, адміністративний орган або особа має право звернутися **до суду для встановлення органу**, компетентного вирішувати відповідну справу.

Ст. 23.1

Посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, не може брати участі в адміністративному провадженні та підлягає відводу (самовідводу), якщо, зокрема, вона бере участь в одному й тому самому **судовому провадженні** з учасником адміністративного провадження або його представником.

Ст. 45.1

Не підлягає розгляду, зокрема, заява, в якій порушено питання, яке станом на день подання заяви до адміністративного органу **розглядається судом** або щодо якого ухвалено судове рішення про відмову в задоволенні вимог заявника, крім випадків зміни істотних для вирішення справи обставин (умов).

Закон України «Про адміністративну процедуру»

Ст. 64.1

Адміністративний орган зупиняє адміністративне провадження, у тому числі на вимогу особи, у разі, зокрема, об'єктивної неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, яка **розглядається судом** або іншим адміністративним органом (до набрання законної сили рішенням суду або вирішення питання адміністративним органом в іншій справі);

Ст. 65.1

Відмова учасника, за ініціативою якого розпочато адміністративне провадження, від розгляду його заяви або скарги є підставою для закриття такого провадження, крім випадків, якщо, зокрема, з того самого питання **є судове рішення**, що набрало законної сили;

Ст. 69.3

Якщо **судовим рішенням**, що набрало законної сили, або рішенням суб'єкта розгляду скарги адміністративний орган зобов'язано прийняти адміністративний акт певного змісту, повторний розгляд справи не проводиться.

Закон України «Про адміністративну процедуру»

Ст. 71.1

В адміністративному акті, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи або покладає на неї певний обов'язок, зазначаються строки і порядок його оскарження (у тому числі найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги, та **вид суду, до якого особа може подати позов**). У разі якщо подання скарги чи **пред'явлення позову не зупиняє** дію адміністративного акта, у заключній частині повинна міститися вказівка на такий винятковий правовий наслідок з посиланням на правові підстави для такого винятку.

Ст. 76.1

Адміністративний акт втрачає чинність внаслідок, зокрема, його скасування в порядку адміністративного оскарження або **судом**.

Ст. 77.4

Особа, яка має на це законний інтерес, може вимагати визнання адміністративного акта нікчемним від адміністративного органу, що його прийняв, чи звернутися з відповідним **позовом до суду**.

Закон України «Про адміністративну процедуру»

Ст. 79.3

3. У разі відсутності адміністративного органу вищого рівня скарга щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу подається до того самого адміністративного органу, який прийняв адміністративний акт, вчинив процедурні дії та/або прийняв процедурне рішення чи допустив бездіяльність, що оскаржуються, якщо при ньому утворено комісію з розгляду скарг. Такий адміністративний орган має статус суб'єкта розгляду скарги.

У разі якщо такий адміністративний орган не утворив комісію з розгляду скарг, скарга на адміністративний акт, процедурне рішення, дію чи бездіяльність адміністративного органу **подається до суду відповідно до закону.**

Ст. 90.1

Особа має право подати заяву про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами, якщо, зокрема, **рішенням суду, яке набрало законної сили**, встановлено, що адміністративний акт прийнято внаслідок обману, погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган.

Закон України «Про адміністративну процедуру»

Ст. 93

Виконання адміністративного акта, спрямованого на виконання будь-якої дії чи утримання від будь-яких дій, може бути забезпечено адміністративним органом шляхом застосування до особи заходів впливу,

Заходами впливу є:

- 1) вчинення дій за рахунок зобов'язаної особи - адресата адміністративного акта іншою особою у порядку, визначеному статтею 95 цього Закону;
 - 2) накладення грошового стягнення за невиконання адміністративного акта у порядку, визначеному статтею 96 цього Закону;
 - 3) безпосередній вплив, що здійснюється з підстав та у порядку, визначених законом.
4. У разі якщо адміністративний акт добровільно не виконано зобов'язаною особою - адресатом адміністративного акта, адміністративний орган приймає рішення про застосування заходу впливу.

Ст. 100.3

3. Рішення адміністративного органу щодо застосування заходу (заходів) впливу може бути **оскаржено до суду** у порядку, передбаченому законом.

Розділ ІХ. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Дія цього Закону поширюється на відносини, що виникають під час здійснення Національним банком України функцій публічної адміністрації, з 1 січня 2025 року.
3. До приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам цього Закону.
4. Адміністративні провадження, які на день набрання чинності цим Законом перебувають на розгляді адміністративного органу, завершуються відповідно до положень цього Закону.
5. Адміністративні акти, прийняті після набрання чинності цим Законом, оскаржуються за правилами адміністративного оскарження у порядку, визначеному цим Законом.
6. Перебіг строків виконання процедур в адміністративному провадженні, що розпочалися до набрання чинності цим Законом, обчислюється відповідно до положень, які діяли до набрання чинності цим Законом.

Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України "Про адміністративну процедуру" (р.н. 10161)
<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43026>

Розроблено Кабінетом Міністрів України 18.10.2023 та передбачає внесення змін до 122 законів України .

Прийнято за основу 20.12.2023

Надано порівняльну таблицю (друге читання) 30.09.2024

Межі дозволеного втручання (the margin of appreciation)

Концепція, що використовується в міжнародному праві та праві прав людини, особливо в контексті Європейської конвенції з прав людини. Вона означає, що національні уряди мають певний простір для маневру у прийнятті рішень, що стосуються прав людини, враховуючи культурні, соціальні та політичні контексти своїх країн.

Ця концепція дозволяє національним судам та органам влади застосовувати закони і норми, виходячи з особливостей своїх суспільств, не будучи під постійним контролем міжнародних судів. Однак цей простір для маневру не є безмежним: міжнародні суди можуть втрутитися, якщо національні рішення серйозно порушують міжнародні стандарти прав людини.

Для правозастосування це означає:

1. Гнучкість: Національні органи можуть адаптувати свої рішення відповідно до місцевих умов.
2. Відповідальність: Уряди повинні обґрунтовувати свої рішення, демонструючи, що вони не порушують міжнародні норми.
3. Баланс: Необхідно знаходити баланс між національним суверенітетом і міжнародними зобов'язаннями щодо прав людини.

Практика Верховного Суду

Постанови Верховного Суду від 25 жовтня 2022 року у справі № 200/13288/21, від 13 жовтня 2022 року у справі №380/13558/21, від 01 травня 2023 року у справі № 540/913/21, від 16 травня 2023 року у справі № 380/3195/22 та від 23 червня 2023 року у справі № 160/6214/21.

Використані джерела:

1. Берназюк Ян. Співвідношення ефективного способу судового захисту та меж втручання адміністративного суду у дискрецію суб'єктів владних повноважень // <https://constitutionalist.com.ua/spivvidnoshennia-efektyvnoho-sposobu-sudovoho-zakhystu-ta-mezh-vtruchannia-administratyvnoho-sudu-u-dyskretsiiu-sub-iektiv-vladnykh-povnovazhen>
2. Берназюк Ян. Допустимість меж суддівського розсуду та дисциплінарна відповідальність https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_present/discretion_bernaziuk.pdf
3. Берназюк Ян. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на практику адміністративних судів https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_present/administrative_procedure_bernaziuk.pdf

Використані ресурси:

1. <https://chatgpt.com>
2. <https://gemini.google.com/app>
3. <http://copilot.microsoft.com>
4. <https://felo.ai>
5. <https://www.perplexity.ai>



Верховний
Суд

Дякую за увагу!