

### III. Проблематика процесуальних інститутів адміністративного судочинства



**Володимир Бевзенко**

доктор юридичних наук, професор,  
суддя Касаційного адміністративного суду  
у складі Верховного Суду  
(м. Київ, Україна)  
bevzenkovm@ukr.net

УДК 342.922: 347.994 (477)

#### ЗМІСТ І ВИДИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РОЗСУДУ КАСАЦІЙНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ У СКЛАДІ ВЕРХОВНОГО СУДУ

**АНОТАЦІЯ.** З метою забезпечення виконання завдання адміністративного судочинства, його “гнучкості”, якнайповнішого захисту та відновлення прав, свобод, інтересів фізичних (юридичних) осіб, ефективного здійснення процесуальних функцій адміністративні суди, так само як і Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду (КАС ВС) наділені процесуальними повноваженнями, що їх вони реалізують на власний розсуд. Водночас процесуальний розсуд КАС ВС не може бути безмежним, свавільним. Означений розсуд (свобода дій) зумовлюється фактичними обставинами, приписами законодавства, судовою практикою, практикою Європейського суду з прав людини.

Слід відзначити, що необхідність обґрунтованого вибору об’єктивно притаманна всьому процесу розгляду і вирішення адміністративної справи або процесуальним діям, пов’язаним із нею.

Мета статті полягає у розкритті сутності й особливостей процесуального розсуду КАС ВС, критеріїв такого розсуду; ось ті принципові теоретико-прикладні положення, яким варто приділити достатню увагу. Поява процесуального розсуду адміністративних судів взагалі й процесуального розсуду адміністративного суду касаційної інстанції зокрема пов’язується із прийняттям у 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України).

Вчинення кожної процесуальної дії, зокрема відкриття касаційного провадження, передбачає не лише перевірку відповідності фактичних обставин адміністративної справи нормам КАС України, а й ретельну оцінку кваліфікуючих ознак адміністративної справи (фактичних спірних правовідносин, предмета доказування, учасників спірних правовідносин, суб’єкта владних повноважень та інших суб’єктів, норм права), фактичних чи процесуальних обставин (“справа незначної

складності”, “питання права, що має фундаментальне значення”, “значний суспільний інтерес або виняткове значення справи”, “помилкове віднесення судом першої інстанції справи до категорії справ незначної складності” тощо).

Як наслідок такої оцінки КАС ВС обирає певний вид процесуального рішення з тих, що передбачені КАС України.

Кожна процесуальна дія (їх сукупність), кожна стадія адміністративного процесу охоплюються чималою кількістю оціночних понять, що пояснює значну широту процесуального розсуду КАС ВС. Відповідно, кожному виду процесуальної активності КАС ВС притаманний відповідний “свій” вид процесуального розсуду, який потребує ґрунтовного наукового дослідження і розкриття.

Свобода здійснення КАС ВС своїх повноважень є доволі значною, натомість поняття, зміст та особливості процесуального розсуду ще не набули належного обґрунтування сучасною адміністративною процесуальною наукою, так само як і не були перевірені практикою адміністративного судочинства. Однак уже зараз видається очевидним, що свобода здійснення повноважень КАС ВС (його процесуальний розсуд) має різні види, межі, зміст свого прояву.

Кожному виду процесуального розсуду КАС ВС відповідає “власний” перелік критеріїв. Опрацьовуючи фактичні обставини, витлумачуючи їх і відповідні їм норми матеріального права, роблячи висновки щодо відповідності фактичних обставин нормам права, Суд перевіряє їх на відповідність критеріям із переліку для певного виду процесуального розсуду. Певна річ, вичерпно перерахувати й описати критерії процесуального розсуду КАС ВС у певній адміністративній справі непросто, оскільки доволі часто фактичні обставини справи не є однозначними, їх досить складно оцінити, витлумачити й порівняти з нормами матеріального права.

Ключові слова: адміністративний суд; Касаційний адміністративний суд; Верховний Суд; процесуальний розсуд; адміністративний процес; адміністративне судочинство; адміністративна справа; Кодекс адміністративного судочинства України.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду (далі – КАС ВС, Суд), так само як і місцеві адміністративні суди й апеляційні адміністративні суди на підставі Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), має право ухвалювати судові рішення (ухвали, рішення, постанови) (ст. 241 КАС України), що, на переконання Суду, найбільш відповідають фактичним обставинам адміністративної справи, процесуальним рішенням, діям, бездіяльності учасників судового процесу, приписам процесуального і матеріального законодавства<sup>1</sup>.

По суті, відколи суддя КАС ВС відповідно до ст. 31 КАС України отримує позовну заяву, заяву, клопотання, касаційну скаргу, відзив, заперечення щодо поданих заяв чи клопотань (статті 160, 162, 163, 164, 166, 330, 334, 338, 344 КАС України), він опиняється перед непростим вибором

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>> (дата звернення: 01.11.2018).

стосовно того, яке саме процесуальне рішення йому належить ухвалити. Необхідність зробити обґрунтований вибір є об'єктивно притаманною всьому процесу розгляду і вирішення адміністративної справи, усім процесуальним діям, пов'язаним із нею.

Суддя не постає суто перед вибором, маючи можливість обрання одного рішення з кількох. Ухваленню судового рішення завжди передуює складна, послідовна дослідницька діяльність судді, яка полягає у критичній оцінці фактичних обставин справи, процесуальних рішень, дій, бездіяльності учасників судового процесу, місцевого адміністративного суду, апеляційного адміністративного суду, у збиранні доказів, їх порівнянні з фактичними обставинами справи й нарешті – у формуванні висновків, що якнайбільше відповідають попередньо зібраним відомостям.

На вибір рішення судді КАС ВС впливають чимало чинників: фактичні обставини справи, зміст спірних правовідносин та їх суб'єкти, час виникнення спору, правове регулювання та чинність норм права на час виникнення відносин, судова практика, практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Чи не найпершим завданням для судді КАС ВС, який знайомиться із документами адміністративної справи, є визначення межі та обсягу фактичних відомостей та обставин, пошук і добір відповідного законодавства, що регулює спірні правовідносини, застосування належної адміністративної процесуальної норми. Зрештою, така аналітична діяльність передбачає обов'язкове формування якомога точних, обґрунтованих, відповідних та однозначних висновків щодо обставин, суті адміністративної справи й належних процесуальних дій Суду.

Чинним КАС України КАС ВС наділений значним обсягом процесуальних повноважень щодо розгляду і вирішення адміністративних справ. Відповідно, судові рішення цього Суду є численними й різноманітними, оскільки є формою, а отже – і наслідком здійснення ним своїх повноважень.

Зважаючи на кількість судових рішень, що ухвалюються КАС ВС, а також з огляду на необхідність забезпечення належного захисту прав, свобод, інтересів фізичних (юридичних) осіб є об'єктивна потреба в розробленні й упровадженні одноманітного алгоритму (послідовності) формування Судом обґрунтованих і правильних висновків у підсумку розгляду й вирішення адміністративної справи, вчинених процесуальних дій.

Як видається, розроблення й упровадження алгоритму (послідовності) формування Судом обґрунтованих і правильних висновків зале-

жить, зі свого боку, від обґрунтованості реалізації процесуального розсуду КАС ВС під час розгляду і вирішення ним адміністративної справи, вчинення учасниками судового процесу процесуальних дій. Хоча дискреційні повноваження є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, означені повноваження не мають здійснюватися у свавільний спосіб, адже це закладатиме підвалини для ухвалення істотно несправедливих, необґрунтованих, нерозумних чи деспотичних рішень, що є несумісним із поняттям верховенства права<sup>2</sup>.

Тема процесуального розсуду (судового розсуду) не є цілком новою для вітчизняної науки адміністративного права і процесу. Свого часу її історія вже була збагачена теоретико-прикладними здобутками й прогресивними прикладами нормотворення. Засади національного адміністративного судочинства, зокрема розсуду, розроблялися ще на початку минулого століття як представниками юридичної науки, так і державниками й законотворцями. Інститут процесуального розсуду був втілений у нормах проекту закону про суди в адміністративних справах Української Народної Республіки 1932 р. Наприклад, в Увазі до статті 80 Проекту закону про суди в адміністративних справах<sup>3</sup> передбачалося, що суд міг підвищити штраф на власний розсуд; в адміністративних справах немайнового характеру суду на власний розсуд під час ухвалення вироку дозволялося встановлювати позовну ціну<sup>4</sup>.

Процесуальний розсуд є одним із інститутів адміністративного процесуального права держав із розвиненою наукою, законодавством і практикою адміністративного судочинства<sup>5</sup>.

Інституція адміністративного судівництва, як писав Ю. Панейко, не творить мети самої для себе, а лише є практичною річчю, що має забезпечувати одиницям (суб'єктам) легальне функціонування адміністративного апарату. Судово-адміністративний контроль має стати мірою адміністративної справедливості й найвищою інстанцією засобів контролю публічної адміністрації<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Сергій Головатий, 'Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська Комісія. Верховенство права: доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція 25-26 березня 2011 року)' (2011) 10 Право України 168-184; Report on the Rule of Law. Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2001) on the basis of comments by Mr Pieter van Dijk (Member, Netherlands), Ms Gret Haller (Member, Switzerland), Mr Jeffrey Jowell (Member, United Kingdom), Mr Kaarlo Tuori (Member, Finland). Study No. 512/2009. CDL#AD(2011)003rev. Or. Engl.

<sup>3</sup> Б Шлоер та Р Корнута, *Адміністративна юстиція в Україні: проект закону про суди в адміністративних справах 1932 року* (Фоліант 2011) 55.

<sup>4</sup> Гриценко І та інші (уклад), *Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України* (Гриценко І за заг ред, Дакор 2015) 363, 373, 466, 476, 496.

<sup>5</sup> Friedhelm Hufen 'Verwaltungsprozessrecht 7, vollig neu bearbeitete Auflage Verlag C H' (Beck 2008) 101-4, 395-400, 448-450, 455-463, 472-6, 488-500, 604-5, 612-3.

<sup>6</sup> Бевзенко В та інші (уклад), *Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка)* (Дакор 2016) 379, 384, 385.

Зазначивши, що адміністративне судівництво має бути не тільки контролером, а й регулятором цілої адміністрації, науковець<sup>7</sup> запропонував шість його постулатів<sup>8</sup>.

1. Адміністративний суд зобов'язаний перевіряти не тільки легальність (законність), а й доцільність<sup>9</sup> діяльності публічної влади. Проведенням перевірок адміністративними судами адміністративних актів, прийнятих на підставі адміністративного розсуду публічної влади, забезпечується обґрунтоване обмеження до мінімуму дискреційної влади адміністративних органів.

2. Адміністративний суд зобов'язаний охопити своїм суцільним контролем об'єктивний порядок держави, а не охороняти лише публічно-суб'єктивні права. Відповідно до цього постулату судово-адміністративна скарга має як "*actio popularis*" прислуговувати кожному громадянину; поданням такої скарги встановлюється контроль за діяльністю адміністративної влади.

3. Адміністративний суд не може обмежуватися лише скасуванням адміністративних актів – він зобов'язаний здійснювати мериторичну перевірку цих актів<sup>10</sup>.

4. Адміністративний суд зобов'язаний також перевіряти карно-адміністративні справи, зосереджуючи, таким чином, повноту правосуддя у галузі публічної адміністрації.

5. Адміністративний суд зобов'язаний активно здійснювати свої процесуальні повноваження на випадок так званої мовчанки влади<sup>11</sup>, тобто нерозв'язання адміністративної справи у певному відтинку<sup>12</sup> часу.

6. Устрій адміністративного судівництва має ґрунтуватися на принципі кількаступеневості<sup>13</sup>, а в особливих випадках – також на відокремленості від певних галузей адміністрації.

Вважаємо, що виокремлюючи означені постулати адміністративного судочинства, Ю. Панейко не тільки (і не стільки) визнавав існування розсуду адміністративного суду та розмірковував про його особливості, а й у спосіб обґрунтування цих постулатів визначав межі та підстави розсуду адміністративного суду.

<sup>7</sup> Бевзенко та інші (н 6) 387-405.

<sup>8</sup> Вимоги, які мають дотримуватися під час реалізації теорії адміністративного судочинства (прим. авт.).

<sup>9</sup> Обґрунтованість (прим. авт.).

<sup>10</sup> Перевірка обґрунтованості адміністративного акта (прим. авт.).

<sup>11</sup> Бездіяльності (прим. авт.).

<sup>12</sup> Відрізку (прим. авт.).

<sup>13</sup> На принципі ієрархічності (прим. авт.).

На що саме може поширюватися процесуальний розсуд КАС ВС, які критерії такого розсуду<sup>14</sup> ним застосовуються – ось ті принципові теоретико-прикладні положення, яким слід приділити достатню увагу. Поява процесуального розсуду адміністративних судів взагалі й процесуального розсуду адміністративного суду касаційної інстанції зокрема пов'язується із прийняттям у 2005 р. КАС України. Законодавче втілення у КАС України конституційної ідеї про захист конституційних прав і свобод людини та громадянина (статті 8, 55 Конституції України<sup>15</sup>) вперше в історії новітньої Української державності обумовило закріплення повноважень адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів та здійснення адміністративного судочинства, і не лише це<sup>16</sup>.

Нормами КАС України адміністративні суди також наділені правом вибору процесуального рішення. Наприклад, суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право (ст. 349 КАС України):

- <...> 1) залишити судові рішення судів першої та/або апеляційної інстанцій без змін, а скаргу – без задоволення;
- 2) скасувати судові рішення судів першої та/або апеляційної інстанцій повністю або частково і передати справу повністю або частково на новий розгляд, зокрема за встановленою підсудністю або для продовження розгляду;
- 3) скасувати судові рішення судів першої та/або апеляційної інстанцій повністю або частково і ухвалити нове рішення у відповідній частині або змінити рішення, не передаючи справи на новий розгляд;
- 4) скасувати постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково і залишити в силі рішення суду першої інстанції у відповідній частині;
- 5) скасувати судові рішення судів першої та/або апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі чи залишити позов без розгляду у відповідній частині;
- 6) у визначених КАС України випадках визнати нечинними судові рішення судів першої та/або апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі у відповідній частині;
- 7) у визначених КАС України випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і прийняти одне з рішень, визначених пунктами 1–6 ч. 1 ст. 349 КАС України<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Критерії процесуального розсуду – обставини фактичного і нормативного змісту, які визначають зміст, види, “широту” такого розсуду (прим. авт.).

<sup>15</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (дата звернення: 01.11.2018).

<sup>16</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (н 1).

<sup>17</sup> Там само.

Володимир Бевзенко

Наділення КАС ВС процесуальним розсудом пояснюється закріпленням у КАС України чималої кількості оціночних понять, таких, наприклад, як публічно-правові відносини, порушення прав, свобод, інтересів, публічно-правовий спір, розумний строк тощо. Крім того, що ці оціночні поняття обумовлюють здійснення КАС ВС правосуддя в умовах процесуального розсуду, від їх тлумачення залежить також подальший перебіг адміністративного процесу загалом. Доказом таких особливостей оціночних понять може слугувати, зокрема, категорія “адміністративна справа незначної складності (малозначна справа)” (п. 20 ч. 1 ст. 4 КАС України).

Закріплена вперше у КАС України конструкція “адміністративна справа незначної складності (малозначна справа)” витлумачена у ньому двома взаємопов’язаними способами.

По-перше, у п. 20 ч. 1 ст. 4 КАС України сформульовано власне поняття адміністративної справи незначної складності (малозначної справи), кваліфікуючими ознаками якої визнаються характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників, які не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного і всебічного встановлення обставин такої справи. Утім, у цій нормі КАС України поняття малозначної справи законодавець сформулював за допомогою оціночних понять (правовідносини, предмет доказування, склад учасників, які не вимагають вчинення додаткових процесуальних дій), що також сприймаються неоднозначно й потребують подальшого тлумачення.

По-друге, у пунктах 1–11 ч. 6 ст. 12 КАС України перераховано види справ незначної складності, для визначення яких у Кодексі використовуються:

1) норми безпосереднього й опосередкованого відсильного змісту (пункти 1–6, 8, 11 ч. 6 ст. 12 КАС України). Наприклад, нормою безпосереднього відсильного змісту є п. 1 ч. 6 ст. 12 КАС України, оскільки у ній безпосередньо вказано іншу норму права, яку слід застосовувати:

<...> прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, крім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України “Про запобігання корупції” займають відповідальне та особливо відповідальне становище<sup>18</sup>.

Натомість нормою опосередкованого відсильного змісту є, наприклад, п. 2 ч. 6 ст. 12 КАС України (‘оскарження бездіяльності суб’єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звер-

<sup>18</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (н 1).

нення або запиту на інформацію<sup>19</sup>) – тут відсутня вказівка на норму права, яку слід застосовувати, проте містяться поняття, очевидно визначені спеціальним нормативним актом – Законом України “Про доступ до публічної інформації”<sup>20</sup>;

2) норми, які містять оціночні поняття (пункти 7, 9, 10 ч. 6 ст. 12 КАС України). Наприклад, ‘інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження’<sup>21</sup>.

Безперечно, для забезпечення відповідності рішення Суду обставинам адміністративної справи незначної складності (малозначної справи) слід якнайповніше сприйняти складові й визначити особливості спірних правовідносин, виявити та кваліфікувати ознаки малозначної справи, точно їх оцінити, перевірити відповідність такої оцінки висновкам місцевого адміністративного суду, апеляційного адміністративного суду й, нарешті, сформулювати відповідні підсумкові об’єктивні висновки.

Отже, висновку щодо адміністративної справи незначної складності (малозначної справи) відповідно до виду і змісту спірних правовідносин можна дійти шляхом наскрізного системного аналізу положень КАС України, національного адміністративного законодавства й наукового тлумачення оціночних понять.

Так, згідно з п. 8 ч. 6 ст. 12 КАС України типові справи є справами незначної складності. Поняття типової справи передбачене у п. 21 ч. 1 ст. 4 КАС України:

<...> це адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб’єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги<sup>22</sup>.

Для висновку про те, чи має адміністративна справа ознаки справи незначної складності (чи є вона малозначною), на наступному етапі дослідження належить оцінити складові та особливості спірних правовідносин і порівняти їх з ознаками малозначної справи:

- спірні правовідносини;
- предмет доказування;
- учасники справи й суб’єкт владних повноважень (п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України);

<sup>19</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (н 1).

<sup>20</sup> Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>> (дата звернення: 01.11.2018).

<sup>21</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (н 1).

<sup>22</sup> Там само.



- підстави виникнення спору (фактичні й нормативні);
- норми права, що регулюють спірні відносини;
- позовні вимоги.

Відмінність принаймні однієї з таких складових-ознак від ознак типової справи унеможлиблює визнання адміністративної справи як справи незначної складності (малозначної справи), а помилкове ототожнення фактичних спірних правовідносин із нормативними ознаками типової справи обумовлюватиме настання негативних процесуальних наслідків (наприклад, відмови у відкритті провадження у зразковій справі, скасування судових рішень із направленням справи для продовження розгляду або на новий розгляд).

На окреме дослідження заслуговують вплив оціночного поняття “адміністративна справа незначної складності (малозначна справа)” на процесуальний розсуд КАС ВС та наслідки такого впливу. Суд оцінює адміністративну справу на предмет її малозначності вже на стадії відкриття касаційного провадження. Рішення про відкриття цього провадження обумовлене різними чинниками, серед яких така якість адміністративної справи, як її малозначність.

Мусимо нагадати, що право на касаційне оскарження судового рішення можливе винятково у випадках, визначених законом (п. 8 ст. 129 Конституції України). Тому до КАС ВС не оскаржуються судові рішення у справах незначної складності (п. 2 ч. 5 ст. 328 КАС України).

Суддя КАС ВС, отримавши касаційну скаргу, має, зокрема, дати обґрунтовану відповідь на такі запитання:

1. Чи є адміністративна справа, у якій ухвалене судове рішення, що оскаржується, адміністративною справою незначної складності (малозначною справою)?

2. За правилами якого провадження (загального позовного провадження, спрощеного позовного провадження) адміністративними судами першої, апеляційної інстанцій розглянуто адміністративну справу, у якій ухвалене судове рішення, що оскаржується?

3. Чи є підстави для відмови у відкритті касаційного провадження / для відкриття касаційного провадження?

Бачимо, що оціночне поняття “адміністративна справа незначної складності (малозначна справа)” не лише обумовлює здійснення КАС ВС його процесуальних повноважень на власний розсуд – зокрема, воно може обумовлювати постановлення ухвали про відкриття чи про відмову у відкритті касаційного провадження, – а й викликає подальшу складну розгалужену алгоритмізовану мережу причинно-наслідкових зв’язків, можливих альтернатив розв’язання поточного процесуального завдання.

Проаналізуємо можливі *висновки-відповіді* на кожне з трьох запитань, які виникають у зв'язку з поданою до Суду касаційною скаргою.

1. Чи є адміністративна справа, в якій ухвалене судове рішення, що оскаржується, адміністративною справою незначної складності (малозначною справою)?

Відповідь на це запитання вже була нами сформульована вище й полягає в необхідності оцінки виду та змісту фактичних спірних правовідносин і їх порівняння з нормами КАС України, що закріплюють поняття адміністративної справи незначної складності (малозначної справи), ознаки й види таких справ. Дослідження спірних правовідносин та перевірка їх на відповідність ознакам адміністративної справи незначної складності (малозначної справи) передбачає застосування таких методів наукового дослідження, як, зокрема, системний метод, аналіз і синтез. Так, оцінюючи спірні правовідносини, слід виокремити їхніх суб'єктів, установити фактичні й нормативні підстави виникнення та порівняти з нормами КАС України.

2. За правилами якого провадження (загального позовного провадження, спрощеного позовного провадження) адміністративними судами першої, апеляційної інстанцій розглянуто адміністративну справу, у якій ухвалене судове рішення, що оскаржується?

Відповідь на це запитання може обумовлювати як відкриття, так і відмову у відкритті касаційного провадження. Нагадаємо, що якість адміністративної справи (її малозначність чи, навпаки, немалозначність) за приписами КАС України є підставою для відкриття чи відмови у відкритті касаційного провадження. Так, судові рішення у справах незначної складності не оскаржуються у касаційному порядку (п. 2 ч. 5 ст. 328 КАС України). Однак КАС ВС, отримавши касаційну скаргу, на власний розсуд диференційовано оцінює підстави для відкриття касаційного провадження у кожній адміністративній справі.

Тому, по-перше, якщо адміністративними судами першої, апеляційної інстанцій (чи одним із них) адміністративну справу розглянуто за правилами загального позовного провадження, КАС ВС, оцінивши фактичні обставини справи та встановивши, що справа мала б розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження, оскільки вона, за висновками Суду, є малозначною, може дійти висновку про відмову у відкритті касаційного провадження.

По-друге, КАС ВС також критично оцінює й адміністративну справу, розглянуту за правилами спрощеного позовного провадження. Касаційне провадження в адміністративній справі, розглянутій за правилами спрощеного позовного провадження, може бути відкрито щонайменше з двох причин:

– суд першої інстанції помилково відніс адміністративну справу до категорії справ незначної складності (п. “г” ч. 5 ст. 328 КАС України);

– КАС ВС має обґрунтовані сумніви у правильності визначення адміністративної справи як малозначної й не має можливості на стадії відкриття касаційного провадження зробити висновок про малозначність/немалозначність адміністративної справи. У зв’язку з цими обставинами існує об’єктивна потреба відкрити касаційне провадження й ретельно дослідити фактичні обставини адміністративної справи.

Отже, отримавши касаційну скаргу, КАС ВС на власний розсуд оцінює складність адміністративної справи, робить відповідні висновки щодо її складності та, як наслідок, на власний розсуд оцінює можливість відкриття касаційного провадження. КАС ВС не зв’язаний висновками адміністративного суду першої інстанції щодо малозначності чи немалозначності адміністративної справи й самостійно визначає якість конкретної адміністративної справи, її малозначність/немалозначність.

3. Чи є підстави для відмови у відкритті касаційного провадження / для відкриття касаційного провадження?

За загальним правилом, передбаченим у п. 8 ст. 129 Конституції України, основними засадами судочинства є забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у визначених законом випадках.

Підстави для відмови у відкритті касаційного провадження, як ми вже згадували, передбачені у п. 2 ч. 5 ст. 328 КАС України: КАС ВС відмовляє у відкритті касаційного провадження, якщо у касаційному порядку оскаржуються судові рішення у справах незначної складності. Утім, це – не єдина підстава, передбачена КАС України. Для формування повноцінного висновку про наявність підстав для відкриття касаційного провадження / відмови у відкритті касаційного провадження, послуговуючись системним методом дослідження, положення п. 2 ч. 5 ст. 328 КАС України належить аналізувати також у сукупності з п. 20 ч. 1 ст. 4, пунктами 1–11 ч. 6 ст. 12, підпунктами “а”–“г” п. 2 ч. 5 ст. 328, ч. 3 ст. 333 КАС України.

Дослідивши норми КАС України (п. 20 ч. 1 ст. 4, пункти 1–11 ч. 6 ст. 12, підпункти “а”–“г” п. 2 ч. 5 ст. 328, ч. 3 ст. 333), маємо вказати на дві особливості, що впливають із результатів їх аналізу:

– законодавець у п. 10 ч. 6 ст. 12 КАС України, використовуючи оціночні поняття (такі як ‘інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність’), наділив адміністративні суди широкою свободою визначати адміністративні справи як справи незначної складності (малозначні справи);

– у підпунктах “а”–“г” п. 2 ч. 5 ст. 328 КАС України передбачені оціночні поняття й конструкції, існування яких у певній адміністратив-

ній справі “позбавляє” її якості малозначності й, відповідно, зобов’язує КАС ВС відкривати касаційне провадження в адміністративній справі, ускладненій такими оціночними поняттями й конструкціями. Знову ж таки, подібно до необхідності якомога точно визначити, є адміністративна справа малозначною чи ні, у разі апелювання сторони до наявності в адміністративній справі цих оціночних понять і конструкцій КАС ВС зобов’язаний якомога точно оцінити й кваліфікувати фактичні обставини справи й пересвідчитися у наявності чи відсутності таких оціночних понять і конструкцій (підпункти “а”–“г” п. 2 ч. 5 ст. 328 КАС України):

- <...> а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики;  
б) особа, яка подає касаційну скаргу, відповідно до цього Кодексу позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскаржуваним судовим рішенням при розгляді іншої справи;  
в) справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу;  
г) суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково<sup>23</sup>.

Очевидно, що від правильності й обґрунтованості визначення адміністративної справи як малозначної на підставі п. 10 ч. 6 ст. 12 КАС України, правильності й обґрунтованості визначення “питання права, яке має фундаментальне значення”, позбавлення особи “можливості спростувати обставини”, існування у справі “значного суспільного інтересу або виняткового значення справи”, факту помилкового віднесення “судом першої інстанції справи до категорії справ незначної складності” на підставі підпунктів “а”–“г” п. 2 ч. 5 ст. 328 КАС України також залежить відкриття касаційного провадження.

Маємо зауважити, що крім критерію незначної складності (малозначності) адміністративної справи, у КАС України передбачені й інші критерії перевірки підстав відкриття касаційного провадження / відмови у відкритті касаційного провадження. Усі вони передбачені статтями 328, 333 КАС України:

- факт участі особи в адміністративній справі;
- факт вирішення судом питання про суб’єктивні права, свободи, інтереси та (або) обов’язки;
- вид судового рішення, яке може / не може оскаржуватися у касаційному порядку;

<sup>23</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (н 1).

Володимир Бевзенко

- підстави касаційного оскарження – неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права;
- судові рішення у справах незначної складності;
- питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики;
- відсутність можливості спростувати обставини, встановлені оскаржуваним судовим рішенням, при розгляді іншої справи;
- значний суспільний інтерес адміністративної справи або виняткове її значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу;
- помилкове віднесення судом першої інстанції справи до категорії справ незначної складності.

Отже, вчинення кожної процесуальної дії, зокрема відкриття касаційного провадження, передбачає не лише перевірку відповідності фактичних обставин адміністративної справи нормам КАС України, а й належну оцінку кваліфікуючих ознак адміністративної справи (фактичні спірні правовідносини, предмет доказування, учасники спірних правовідносин, суб'єкт владних повноважень та інші суб'єкти, норми права), фактичних чи процесуальних обставин (справа незначної складності, питання права, яке має фундаментальне значення, значний суспільний інтерес або виняткове значення справи, помилкове віднесення судом першої інстанції справи до категорії справ незначної складності).

Наслідком такої оцінки буде обрання КАС ВС певного виду процесуального рішення з тих, що передбачені КАС України. Так, у підсумку оцінки касаційної скарги КАС ВС може ухвалити одне з таких процесуальних рішень:

- 1) залишити касаційну скаргу без руху (частини 2, 3, 6 ст. 332, частини 1, 2 ст. 169 КАС України);
- 2) повернути касаційну скаргу особі, яка її подала (частини 5, 6, 7 ст. 332 КАС України);
- 3) відмовити у відкритті касаційного провадження (ст. 333 КАС України);
- 4) відкрити касаційне провадження (ст. 334 КАС України).

Як ми могли переконатися, кожна процесуальна дія (їх сукупність) і стадія адміністративного процесу охоплюються чималою кількістю оціночних понять, що пояснює широту процесуального розсуду КАС ВС. Відповідно, кожному виду процесуальної активності КАС ВС притаманний "свій" вид процесуального розсуду, що потребує ґрунтовного наукового дослідження та розкриття.

Проаналізувавши норми КАС України, викладені у них критерії перевірки підстав відкриття касаційного провадження / відмови у відкритті

касаційного провадження, можемо зробити висновок про *такі підстави для відмови* у відкритті касаційного провадження:

- особа не брала участі в адміністративній справі;
- судом не вирішено питання про суб'єктивні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки;
- оскаржується судове рішення, яке за правилами КАС України не може бути оскаржене в касаційному порядку;
- судом правильно застосовані норми матеріального права чи не порушені норми процесуального права;
- оскаржуються судові рішення у справах незначної складності, які розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження;
- предметом скарги є питання права, яке не має фундаментального значення для формування єдиної правозастосовної практики;
- є можливість спростувати обставини, встановлені оскаржуваним судовим рішенням, при розгляді іншої справи;
- адміністративна справа не становить значного суспільного інтересу або не має виняткового значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу;
- суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності правильно.

Натомість відсутність цих підстав дає змогу КАС ВС зробити висновок про можливість відкриття касаційного провадження. Оскільки існують передбачені КАС України критерії перевірки підстав відкриття касаційного провадження / відмови у відкритті касаційного провадження, здійснення процесуальних повноважень КАС ВС не може бути свавільним і нерозсудливим, а процесуальний розсуд цього Суду матиме свої межі, обумовлюватиметься обставинами й реалізовуватиметься винятково за правилами, визначеними КАС України.

Як бачимо на прикладі аналізу положень КАС України про адміністративну справу незначної складності (малозначну справу), свобода здійснення КАС ВС своїх повноважень є доволі значною, натомість поняття, зміст та особливості процесуального розсуду ще не дістали належного обґрунтування сучасною адміністративною процесуальною наукою, так само як і не були перевірені практикою адміністративного судочинства.

Однак очевидно, що свобода здійснення повноважень КАС ВС (його процесуальний розсуд) має різні види, межі, зміст свого прояву. Так, процесуальний розсуд має як зовнішні, так і внутрішні відмінності.

Процесуальний (або, як його ще називають у сучасній літературі, – судовий) розсуд слід відрізнити від адміністративного розсуду, оскільки

Володимир Бевзенко

він передбачає повноваження судді управляти судовим процесом (наприклад, визначення суддею певних строків у підготовчому провадженні, конкретних обов'язків, що їх він покладатиме на сторони), тим паче, якщо йдеться про пошук судового рішення (наприклад, оцінка нагальності справи чи необхідність невідкладного захисту правових благ, що наражаються на загрозу, у спосіб попереднього правового захисту). Усі ці випадки охоплюються дією принципу незалежності судді й не можуть порівнюватися з адміністративним розсудом, застосування якого, власне, й перевіряється, хоча для цього існують визначені межі, беручи до уваги принцип розподілу влади<sup>24</sup>.

Тому від процесуального розсуду КАС ВС слід насамперед відмежовувати його адміністративний розсуд, який меншою мірою, але все ж таки також ним реалізується. Так, КАС ВС здійснює позапроцесуальні (адміністративні) повноваження на підставі адміністративного розсуду в разі його вступу до адміністративно-правових відносин, що виникають на підставі норм адміністративного законодавства. Прикладом таких правовідносин є правовідносини публічної служби (вступ, проходження, припинення публічної служби), у яких Суд наділений, зокрема, повноваженнями нараховувати й виплачувати грошове забезпечення суддям і службовцям свого апарату.

Усвідомлюючи існування адміністративного (позапроцесуального) та процесуального розсуду КАС ВС, звернімо увагу, по-перше, на те, що він відповідно до статей 22–24 КАС України здійснює повноваження адміністративного суду першої, апеляційної та касаційної інстанцій.

Наприклад, Верховному Суду (КАС ВС) як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (ч. 4 ст. 22 КАС України)<sup>25</sup>.

Тож не викликає сумніву те, що існує процесуальний розсуд КАС ВС таких видів:

– процесуальний розсуд КАС ВС як адміністративного суду першої інстанції;

www.pravoua.com.ua

<sup>24</sup> Йорг Пуделька, 'Понятие усмотрения и разграничение с судебным усмотрением' в *Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве* (Инфотропик Медиа 2017) 6, 7.

<sup>25</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (н 1).

– процесуальний розсуд КАС ВС як адміністративного суду апеляційної інстанції;

– процесуальний розсуд КАС ВС як адміністративного суду касаційної інстанції.

Якщо узагальнено оцінювати судовий процес, що регулюється КАС України, стає зрозумілим, що процесуальний розсуд КАС як суду першої, апеляційної та касаційної інстанцій також має неоднорідну природу. І КАС України, і практика здійснення адміністративного судочинства передбачають “розгляд і вирішення адміністративних справ” (наприклад, статті 4, 6, 9, 192 та ін.). Так, завданням розгляду справи по суті є розгляд і вирішення спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів, а також розподіл судових витрат (ст. 192 КАС України).

Отже, по-друге, бачимо, що процесуальні повноваження Суду мають двояке спрямування:

1) здійснення процесуальних прав та обов’язків щодо процесу розгляду адміністративної справи. Наприклад, суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами у разі відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю (п. 1 ч. 1 ст. 245 КАС України);

2) здійснення процесуальних прав та обов’язків щодо вирішення адміністративної справи (касаційної скарги) по суті (розсуд щодо вирішення адміністративної справи по суті).

У КАС ВС процесуальні повноваження можуть здійснювати різні склади (організаційно-процесуальні форми) цього Суду: суддя одноосібно, колегія суддів, палата, об’єднана палата. Наприклад, касаційна скарга не приймається до розгляду і повертається суддею-доповідачем, якщо вона ‘подана особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписана або підписана особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не зазначено’ (п. 1 ч. 5 ст. 332 КАС України<sup>26</sup>).

Згідно з ч. 4 ст. 346 КАС України:

Суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, палати або об’єднаної палати, передає справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо така колегія (палата, об’єднана палата) вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Великої Палати<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (н 1).

<sup>27</sup> Там само.



Відповідно, існує процесуальний розсуд судді, колегії суддів, палати, об'єднаної палати КАС ВС.

Поділ розсуду Суду на види в умовах, у яких він діє, залежить від різних численних критеріїв:

- стадії адміністративного процесу;
- форми адміністративного судочинства – загальне позовне провадження, спрощене позовне провадження (ст. 12 КАС України);
- учасника адміністративного процесу (статті 42–71 КАС України);
- складу КАС ВС (статті 31–33 КАС України);
- виду процесуальної дії, бездіяльності чи іншого зовнішнього прояву (форми) здійснення процесуальних повноважень;
- норми (припису, положення) КАС України;
- національної судової практики, практики Європейського суду з прав людини;
- виду рішення, дії, бездіяльності чи будь-якого іншого зовнішнього прояву здійснення повноважень суб'єкта владних повноважень;
- будь-якого зовнішнього прояву здійснення повноважень фізичної, юридичної особи;
- предмета адміністративно-правових відносин (наприклад, публічного майна чи іншого об'єкта нерухомості).

Тому процесуальний розсуд КАС ВС – це своєрідна “звивиста лама-на” (сукупність) процесуальних дій, обумовлених фактичними обставинами, приписами й положеннями законодавства, що (процесуальні дії) у підсумку призводять до ухвалення судового рішення. З урахуванням та під впливом цих критеріїв Суд, відповідно, здійснює правосуддя в умовах процесуального розсуду різних видів. Водночас ці види процесуального розсуду невіддільні один від одного у часі, оскільки при розгляді й вирішенні адміністративної справи КАС ВС постійно обирає між різновидами його процесуального розсуду. Жодних складнощів із визначенням певного виду розсуду в Суду, як правило, не виникає. Утім, проблема полягає в іншому: визначити, яке з можливих рішень слід обрати Суду, зважаючи на обставини, що склалися. Істотний виклик для нього становить вчинення ним дій у наведеній нижче послідовності:

- зібрати відомості про всі факти й обставини, що мають принципове значення для правильного вирішення адміністративної справи;
- об'єктивно оцінити ці відомості й порівняти їх з відповідними нормами матеріального права;
- співвіднести фактичні обставини, приписи законодавства із процесуальними повноваженнями, що ними наділений КАС ВС;
- отримані у підсумку такої оцінки висновки, повноваження Суду якомога точно співвіднести із нормою (нормами) КАС України, що

попередньо були відібрані для застосування стосовно отриманих висновків;

– отримані результати порівняння й узагальнення викласти у відповідному судовому рішенні.

Кожному виду процесуального розсуду КАС ВС відповідає “власний” набір критеріїв (умов), обов’язкових для врахування при виборі та прийнятті ним процесуальних рішень. Наприклад, в особи, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов’язки, є право подати касаційну скаргу на судові рішення лише після його перегляду в апеляційному порядку за її апеляційною скаргою (ч. 5 ст. 328 КАС України). Проаналізувавши цю норму, стає очевидним, що КАС ВС, оцінюючи підстави відкриття касаційного провадження за скаргою особи, яка не брала участі у справі, перевірятиме факт вирішення адміністративним судом питання про права цього скаржника.

У підсумку здійснення КАС ВС його процесуальних повноважень, оцінки фактичних обставин і норм права ним ухвалюються процесуальні рішення, які залежно від певних критеріїв (обставин) диференціюються на види:

– поточне процесуальне рішення (ухвала), ухвалене у зв’язку із процесом розгляду касаційної скарги. Процедурні питання, пов’язані з рухом справи, клопотаннями та заявами учасників справи, питаннями про відкладення розгляду справи, оголошенням перерви, зупиненням провадження у справі, а також в інших випадках, передбачених КАС України, вирішуються судом касаційної інстанції шляхом постановлення ухвал у порядку, визначеному КАС України для постановлення ухвал суду першої інстанції (ч. 2 ст. 355, ст. 241 КАС України);

– підсумкове процесуальне рішення, ухвалене за результатами розгляду касаційної скарги (адміністративної справи). Суд касаційної інстанції за результатами розгляду касаційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанов згідно з вимогами, встановленими ст. 34 та главою 9 розділу II КАС України (ч. 1 ст. 355 КАС України).

Тому не можна погодитися, що основні проблеми судді й судочинства виникають не у зв’язку з формальним співвідношенням передумов і висновків, юридичних ознак ситуації та її правового наслідку, тобто не стосовно юридичного силогізму. Значно складнішим завданням судочинства і юриспруденції взагалі є пошук, встановлення та розмежування юридично значущих ознак. Передусім ідеться про ознаки тієї норми права, яка регулюватиме ситуацію, та ознаки певної ситуації, тобто конкретного випадку з життя, який, власне, потребує правового вирішення. Зокрема, Р. Циппеліус робить висновок, що вирішення юридичних справ

Володимир Бевзенко

(наприклад стосовно того, що й скільки сторони винні одна одній за договором, або чи може працівник вимагати відшкодування збитків, що стали наслідком трудової травми, тощо) є складним мереживом. Воно зіткане з пошуку передумов, точного їх окреслення, встановлення того, яку з норм слід застосовувати. Зрештою, настає, власне, застосування норми, тобто використання правового наслідку як логічного висновку, що впливає зі встановлення передумов і визначає належну поведінку<sup>28</sup>.

Як свідчить практика адміністративного судочинства, замало віднайти, встановити та розмежувати юридично значущі ознаки норми права, яка регулює певну ситуацію<sup>29</sup>. На розсуд КАС ВС й ухвалення підсумкового процесуального рішення впливатиме те, як саме Судом оцінюватимуться і витлумачуватимуться фактичні обставини у взаємозв'язку з конкретною нормою матеріального права.

Так, судові рішення може бути скасоване повністю або частково, а замість нього ухвалюватися нове рішення або змінюватися у відповідній частині через неправильне застосування норм матеріального права. Неправильним застосуванням норм матеріального права вважається неправильне тлумачення закону або застосування закону, який не має застосовуватися, або незастосування закону, який мав би застосовуватися (частини 1, 3 ст. 351 КАС України)<sup>30</sup>.

Тому для ухвалення законного й обґрунтованого судового рішення на підставі процесуального розсуду певного виду належить сформулювати вичерпний перелік критеріїв, сукупність і зміст яких визначатимуть вид судового рішення, що найповніше відповідатиме фактичним обставинам.

Отже, кожному виду процесуального розсуду КАС ВС відповідає “власний” перелік критеріїв. Опрацьовуючи фактичні обставини, витлумачуючи їх і відповідні їм норми матеріального права, роблячи висновки щодо відповідності фактичних обставин нормам права, Суд перевіряє їх на відповідність критеріям із переліку для певного виду процесуального розсуду. Певна річ, вичерпно перерахувати й описати критерії процесуального розсуду КАС ВС у певній адміністративній справі непросто, оскільки доволі часто фактичні обставини справи не є однозначними, їх досить складно оцінити, витлумачити й порівняти з нормами матеріального права.

Кожен із критеріїв процесуального розсуду певного виду оцінюється як індивідуально, так і у взаємозв'язку й сукупності з іншими критеріями; оцінюється їх співвідношення і значення для підсумкового процесуального рішення. Так, чи можна вважати обґрунтованою від-

<sup>28</sup> Райнгольд Циппеліус, *Методика правозастосування* (Юстініан 2016) 141.

<sup>29</sup> Там само.

<sup>30</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (н 1).

мову у відкритті провадження в адміністративній справі (закриття провадження в адміністративній справі у відповідній частині з підстав, встановлених, відповідно, у статтях 238, 240 КАС України) (статті 170, 238, 354 КАС України)?

Наприклад, у зв'язку з відхиленням національними адміністративними судами адміністративної скарги (поданої відповідно до статей 2 і 4 КАС України<sup>31</sup>) про свавільний обшук поліцією приватного будинку та виплату моральної шкоди за порушення недоторканності житла, ЄСПЛ у справі “Кузьменко проти України” роз'яснив, що беручи до уваги той факт, що національні суди відмовилися розглядати скаргу заявника, відсилаючи його до процедури, яка не була ані доступною, ані здатною привести до безпосереднього та оперативного вирішення його цивільного позову, заявникові було відмовлено в самій суті права на доступ до суду. Відповідно, мало місце порушення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод<sup>32</sup>.

Висновки. З огляду на результати дослідження, викладені вище, *процесуальний розсуд* КАС ВС можна визначити як обумовлену фактичними обставинами, нормами права та судовою практикою свободу вибору КАС ВС (адміністративним судом) одного чи кількох процесуальних рішень із тих, що передбачені нормами КАС України.

Практика адміністративного судочинства об'єктивно потребує не лише обґрунтування видів процесуального розсуду КАС ВС, а й вичерпного описання можливих алгоритмів його процесуальних дій під час касаційного перегляду рішень адміністративних судів першої й апеляційної інстанцій та здійснення КАС ВС інших процесуальних повноважень.

Нагальним і практично цінним видається виокремлення й обґрунтування видів процесуального розсуду КАС ВС (адміністративного суду) та його змісту щодо певних, конкретних категорій адміністративних справ.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Hufen F, *Verwaltungsprozessrecht [Textbook]* (7, vollig neu bearbeitete Auflage Verlag C H, Beck 2008) (in German).
2. Tsyppeilius R, *Metodyka pravozastosuvannya [Methodology of Law Enforcement]* (Yustinian 2016) (in Ukrainian).

<sup>31</sup> Кодекс адміністративного судочинства України у редакції до 15 грудня 2017 р. (прим. авт.).

<sup>32</sup> Кузьменко проти України: рішення Європейського суду з прав людини від 9 березня 2017 р. (заява № 49526/07 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171782>> (дата звернення: 01.11.2018)).

*Edited books*

3. Bevzenko V ta inshi (uklad), *Nauka administratsiyi y administratyvnoho prava. Zahalna chastyna (za vykladamy profesora Yuriya Paneyka) [The Science of Administration and Administrative Law. General Part]* (Dakor 2016) (in Ukrainian).
4. Hrytsenko I ta inshi (uklad), *Administratyvne pravo i protses UNR v ekzyl: nevidoma pravnycha spadshchyna Ukrayiny [Administrative Law and Process of the Ukrainian People's Republic in Exile: Ukraine's Unknown Legal Heritage]* (I Hrytsenko za zah red, Dakor 2015) (in Ukrainian).
5. Shloer B ta Kornuta R, *Administratyvna yustytisia v Ukraini: proekt zakonu pro sudy v administratyvnykh spravakh 1932 roku [Administrative Justice in Ukraine: Draft Law on Administrative Courts of 1932]* (Foliant 2011) (in Ukrainian).

*Journal articles*

6. Holovatyy S, 'Verkhovenstvo prava (pravovladdya): yak yoho tлумachyt' Venetsiyska Komisiya. Verkhovenstvo prava: dopovid, skhvalena Venetsiiskoiu Komisiieiu na 86-mu plenarnomu zasidanni (Venetsiia, 25-26 bereznia 2011 roku)' ['Rule of Law (Power): How it Interpreted by the Venice Commission. Rule of Law: Report Endorsed by the Venice Commission at the 86th Plenary Meeting (Venice, March 25-26, 2011)'] (2011) 10 Pravo Ukrainy (in Ukrainian).
7. Pudel'ka Y, 'Ponyatiye usmotreniya i razgranicheniye s sudebnym usmotreniyem' ['The concept of discretion and distinction from the judicial discretion'] v *Yezhegodnik publichnogo prava 2017: Usmotreniye i otsenochnyye ponyatiya v administrativnom prave [Public Law Yearbook 2017: Discretion and Evaluation Concepts in Administrative Law]* (Infotropik Media 2017) (in Russian).

Volodymyr Bevzenko

THE CONTENT AND TYPES OF PROCEDURAL DISCRETION  
GRANTED TO THE ADMINISTRATIVE CASSATION COURT  
WITHIN THE SUPREME COURT

ABSTRACT. With a view to ensuring the implementation of the task assigned to the administrative proceedings, and the "flexibility" thereof, and also with the aim of the widest protection and reinstatement of rights, freedoms, and interests of individuals (legal entities), and efficient exercise of procedural functions, administrative courts, as well as the Administrative Cassation Court within the Supreme Court (ACC SC) are endowed with procedural powers which they exercise at their own discretion. At the same time, the procedural discretion of ACC SC may not be unlimited and willful. The said discretion (freedom of action) is underlain by actual circumstances, legislative requirements, court practice, and the case law of the European Court of Human Rights.

It should be noted that the need for a well-substantiated choice is objectively inherent in the entire process of consideration and resolution of an administrative case or in the procedural actions related thereto.

The purpose of the article is to demonstrate the essence and the specific features of the procedural discretion of ACC SC, and the criteria of such discretion; these are the fundamental theoretical and applied provisions which should be given appropriate attention. The emergence of procedural discretion of administrative courts in general and

procedural discretion of the administrative court of cassation in particular stems from the adoption of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine (CAP of Ukraine) in 2005.

Each procedural action taken, in particular, commencement of cassation proceedings, involves not only checking whether actual circumstances of an administrative case are consistent with the provisions of Ukraine's CAP, but also a thorough assessment of qualifying characteristics of an administrative case (actual disputed legal relations, the fact to be proven, the parties to the disputed legal relations, the subject vested with power and other subjects, statutes of law), actual or procedural circumstances ("a case of minor complexity", "an issue of law of fundamental importance", "significant public interest or exceptional importance of a case", "erroneous classification of a case by a trial court into the category of small complexity cases", etc.).

As a result of such assessment, ACC SC chooses a procedural decision of a certain type from those provided for by Ukraine's CAP.

Each procedural action (the entirety thereof), each stage of the administrative procedure is covered by a considerable scope of evaluative concepts, and this explains the wide procedural latitude of ACC SC's procedural discretion. Accordingly, each type of ACC SC's procedural activity is characterized by the corresponding "own" type of procedural discretion which requires thorough scientific research and description.

ACC SC is granted a rather ample freedom to exercise its powers; but the concept, content and specific features of procedural discretion have not yet been properly substantiated by modern science of administrative procedure, and have not been tested by the practice of administrative proceedings. However, even today it is obvious that ACC SC's freedom to exercise its powers (its procedural discretion) has different types, boundaries and the content of its manifestation.

Each type of ACC SC's procedural discretion has its "own" list of criteria. While processing factual circumstances, interpreting them and the relevant provisions of substantive law, making conclusions about whether actual circumstances are consistent with the law, the Court checks their compliance with the criteria from the list which corresponds to a certain type of procedural discretion. Of course, it is not easy to make an exhaustive list and describe the criteria of ACC SC's procedural discretion in a certain administrative case, since quite often actual circumstances of a case are not unambiguous, and it is quite difficult to assess, interpret and compare them with the provisions of substantive law.

KEYWORDS: administrative court; the Administrative Cassation Court; the Supreme Court; procedural discretion; administrative procedure; administrative court proceedings; administrative case; the Code of Administrative Proceedings of Ukraine.