

7.2. ПРАВО

УДК 342.9:5.08

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.34>

Моршинін Євген Вікторович,

аспірант

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ORCID ID: 0000-0003-0154-0140

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ РОЗСУД АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ТА ЄСПЛ ПРИ ВРЕГУЛЮВАННІ ВИБОРЧИХ СПОРІВ

THE PROCEDURAL DISCRETION OF THE ADMINISTRATIVE COURT AND THE ECHR IN THE SETTLEMENT OF ELECTORAL DISPUTES

Наукова стаття присвячена здійсненню характеристики процесуального розсуду адміністративного суду та ЄСПЛ при врегулюванні виборчих спорів. Метою даної статті визначено здійснення особливостей реалізації права на процесуальний розсуд адміністративного суду при врегулюванні виборчих спорів. Встановлено, що пошук нормативних конструкцій встановлення можливості реалізації застосування процесуального розсуду адміністративним судом пов'язується із визначенням таких словосполучень, як «суд може», «на внутрішнє переконання», «суд має право», «за ініціативою суду». Визначено, що врегулювання виборчого спору шляхом визначення у ньому істини та об'єктивності часто межує із необхідністю здійснення суддею вибору, що має відповідати критеріям якості, обґрунтованості, неупередженості та доцільності. Наголошено, що належність виконання процесуального завдання із врегулювання публічно-правового спору, що виникає у зв'язку із реалізацією та захистом виборчих прав, нерозривно пов'язується із встановленням обґрунтованості застосування меж дискреційних повноважень суду. Встановлено, що належність та обґрунтованість реалізації права на застосування процесуального розсуду адміністративного суду перебуває у кореляційних зв'язках із визначенням змісту нормативних приписів чинного законодавства України, узагальнення національної та європейської практики правозастосування. Зроблено висновок, що врегулювання виборчого спору шляхом визначення у ньому істини та об'єктивності часто межує із необхідністю здійснення суддею вибору, що має відповідати критеріям якості, обґрунтованості, неупередженості та доцільності. Акцентовано, що належність виконання процесуального завдання із врегулювання публічно-правового спору, що виникає у зв'язку із реалізацією та захистом виборчих прав, нерозривно пов'язується із встановленням обґрунтованості застосування меж дискреційних повноважень суду.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративна справа, виборчий спір, дискреційні повноваження, ЄСПЛ, процесуальний розсуд суду, розгляд, публічно-правовий спір.

The scientific article is devoted to the characterization of the procedural discretion of the administrative court and the ECHR in the settlement of electoral disputes. The purpose of this article determines the peculiarities of the exercise of the right to procedure for the administrative court in the settlement of electoral disputes. It is established that the search for regulatory structures to establish the possibility of implementing a procedural discretion by the administrative court is associated with the determination of phrases such as “the court may”, “to internal conviction”, “court”, “in the initiative of the court”. By definition, that the settlement of the electoral dispute by determining the truth and objectivity in it often borders on the need to make a judge of a choice, which must comply with the criteria of quality, reliability, impartiality and expediency. It is emphasized that the ownership of the procedural task of resolving a dispute about state law arising as a result of the implementation and protection of suffrage is inextricably linked with the establishment of the validity of the limits of the discretion of the court. It is established that the affiliation and validity of the right to apply the procedural discretion of the administrative court are in correlation with the determination of the content of the regulatory requirements of the current legislation of Ukraine, the generalization of the national and European practice of law enforcement agencies, it is believed that the settlement of the electoral dispute, determining the truth and objectivity in it, often borders With the need to make a judge of a choice, which must comply with the criteria of quality, reliability, impartiality and expediency. It is emphasized that the ownership of the procedural task of resolving the dispute arising from the implementation and protection of suffrage is inextricably linked with the establishment of the validity of the application of the limits of the discretion of the court.

Key words: administrative court, administrative case, electoral dispute, discretionary powers, the ECHR, procedural discretion of the court, consideration, dispute on public law.

Постановка проблеми. Положеннями Конституції України встановлюється, що реалізація виборчих прав як способу здійснення громадянами виборчих прав відноситься до форм реалізації безпосередньої демократії, що є визначальною ознакою демократичної правової держави. Визнання виборчих прав як невід’ємних та непорушних прав особи закріплюється не лише на нормативному рівні, але і реалізується у процесі їх судового захисту. Зокрема, у справі «Фродль проти Австрії» ЄСПЛ обґрунтовано, що імперативним є недопустимість нормативного закріплення заборони, адресованої громадянам у здійсненні права обирати, що розглядається судом як гарантія забезпечення формування органів державної влади та місцевого самоврядування на засадах верховенства права та демократії.

Врегулювання виборчого спору шляхом визначення у ньому істини та об’єктивності часто межує із необхідністю здійснення суддею вибору, що має відповідати критеріям якості, обґрунтованості, неупередженості та доцільності. Таким чином, належність виконання процесуального завдання із врегулювання публічно-правового спору, що виникає у зв’язку із реалізацією та захистом виборчих прав, нерозривно пов’язується із встановленням обґрунтованості застосування меж дискреційних повноважень суду. Питання організації та проведення виборів актуалізується в Україні у 2023–2024 роки. Саме цей період відповідно до положень чинного законодавства України визначається як період організації проведення чергових виборів народних депутатів Верховної Ради України та Президента України. У разі продовження воєнного стану в Україні, то проведення загальнонаціональних виборів згідно із міжнародними стандартами національної безпеки буде неможливим, однак позаяк актуальність здійснення досліджень проблематики застосування процесуального розсуду у врегулюванні виборчих спорів не викликає заперечень.

Ступінь наукової розробки проблеми. Дослідження проблематики процесуального розсуду адміністративного суду було предметом наукових публікацій таких вчених, як В.Б. Авер’янов, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, Р.О. Куйбіда, М.І. Цуркан та ін. Зосередження уваги на встановленні меж судової дискреції здійснювалось у наукових працях таких вчених, як А.В. Басалаєва, В.М. Бевзенко, С.В. Кальченко, Ю.Б. Ключковський, О.М. Пасенюк, М.І. Смокович та ін. Однак спостерігається фрагментарність підходів до встановлення нормативного змісту та меж дискреційних повноважень адміністратив-

ного суду у врегулюванні виборчих спорів, що обумовлює актуальність даного дослідження.

Метою даної статті є здійснення особливостей реалізації права на процесуальний розсуд адміністративного суду при врегулюванні виборчих спорів.

Виклад основного матеріалу. Належність та обґрунтованість реалізації права на застосування процесуального розсуду адміністративного суду перебуває у кореляційних зв’язках із визначенням змісту нормативних приписів чинного законодавства України, узагальнення національної та європейської практики правозастосування.

Необхідно підкреслити, що практика допустимості процесуального розсуду адміністративного суду, його поширеність доволі тривалий час для українських правників та громадськості залишалась як негативна характеристика правової системи України, критикувалася науковою елітою та зустрічала лише поодинокі схвальні оцінки [1, с. 12]. Практика правозастосування спростувала не лише сумніви щодо доцільності застосування процесуального розсуду, але й довела його доцільність та практичну необхідність для належного врегулювання публічно-правових спорів в цілому, і виборчих спорів – зокрема.

В нормативних положеннях чинного законодавства, національної та європейської правозастосовчої практики вживаним є категоріальний ряд таких суміжних синонімічних понять, як «процесуальний розсуд», «судова дискреція», «судовий розсуд», «розсуд судді», «дискреційні повноваження» [2, с. 125]. Узагальнення наявних наукових підходів вітчизняних та зарубіжних вчених свідчить про недоцільність їх відмежування та підкреслює допустимість їх практичного застосування в межах синонімічних підходів. Так, у наукових працях А. Барак обґрунтовується підхід, що розсуд судді має розглядатися як певна система дискреційних повноважень, що розуміються як реалізація ініціативи між декількома альтернативними положеннями [3, с. 10]. Таким чином вченим при встановленні змісту категорії «процесуальний розсуд» робиться акцент на необхідності обґрунтування доцільності та необхідності його застосування. Подібний підхід підтримано у монографічному дослідженні В.М. Бевзенка та Г.В. Панової на тему «Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд публічної адміністрації» (2018 рік). Вченими акцентується увага на необхідності на законодавчому рівні встановити критерії доцільності застосування процесуального розсуду у врегулюванні публічно-управлінських правовідносин [4, с. 71].

Певний неординарний підхід встановлено у дослідженнях М. Савчина, який процесуальний розсуд відносить до принципів здійснення правосуддя, застосування якого дозволяє забезпечити оперативне та оптимальне врегулювання спору, дозволяє врахувати всі обставини юридичної справи, що означає збереження не лише букви закону, але і його духу [5]. Акцент на зв'язку між застосуванням процесуального розсуду та врахуванням фактичних обставин справи зроблено у наукових працях С.О. Шатрави [6, с. 276–277]. Такий підхід є наявним і в дослідженнях зарубіжних науковців, зокрема, Вель Гі Де обґрунтовує зв'язок між встановленням змісту норми, фактичних обставин справи та змістом процесуального рішення, що є можливим реалізувати лише застосовуючи процесуальний розсуд в межах дискреційних повноважень суду [7, с. 51].

Пошук нормативних конструкцій встановлення можливості реалізації застосування процесуального розсуду адміністративним судом пов'язується із визначенням таких словосполучень, як «суд може», «на внутрішнє переконання», «суд має право», «за ініціативою суду». Варто підкреслити, що спеціальних правил процесуальної дискреції при врегулюванні виборчих спорів чинним законодавством України не встановлюється. Однак, відповідно до статей 273-276 КАС України до виборчих спорів застосовуються як спеціальні процедури їх врегулювання, так і загальні процесуальні положення. Наприклад, загальні норми, що закріплюють підстави для визнання факту зловживання процесуальними правами, що закріплено у ч. 2 ст. 45, де зазначено, що «з урахуванням конкретних обставин справи суд *може* визнати зловживання процесуальними правами дії» (курсив – авт.) [8].

Використання дискреційних повноважень судом пов'язується із необхідністю встановлення змісту оціночних категорій, які є притаманними нормами процесуального законодавства, що вимагає від суб'єкта застосування реалізувати вміння на підставі узагальнення наявної практики врегулювання публічно-правових та приватно-правових спорів, що виникають у відповідній сфері суспільних правовідносин, та здійсненого аналізу фактичних обставин справи, ухвалити необхідне, обґрунтоване та пропорційне рішення, що є доцільним та об'єктивним у певних умовах [9].

Відтак дослідження проблематики застосування процесуального розсуду адміністративним судом вимагає встановлення обсягу дискреційних повноважень, що залежать від інстанційного рівня суб'єкта врегулювання спору. Наприклад,

до обсягу дискреційних повноважень адміністративного суду першої інстанції необхідно віднести вибір судді між ухваленням рішення про відкриття провадження у справі чи відмові; у задоволенні позову повністю, частково чи відмові у його задоволенні повністю або частково; обґрунтуванні доцільності встановлення імперативу із вчинення певних дій чи допустимості відмови від вчинення певних дій від суб'єкта публічної влади; обґрунтування застосування заходів, спрямованих на доцільність зупинення провадження у справі тощо. Дискреційні повноваження адміністративного суду апеляційної інстанції полягають у визначенні доцільності залишення апеляційної скарги без задоволення, а судового рішення – без змін. Також розгляд апеляційної скарги пов'язується із встановленням доцільності залишення рішення суду першої інстанції повністю чи частково без змін (ст. 315 КАС України). Дискреційні повноваження суду касаційної інстанції полягають у можливості не лише залишення без змін судового рішення суду першої інстанції чи схвалення висновків суду апеляційної інстанції, а і доцільності повернення заяви на новий судовий розгляд. Дискреція Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду допускає і відмову від власної правової позиції в подібній адміністративній справі, у разі наявності достатнього обґрунтування такого підходу, що не суперечить принципу єдності судової практики та обов'язковості судових рішень до виконання право (ст. 349 КАС України). Дискреційні повноваження Великої Палати Верховного Суду пов'язується із здійсненням перегляду судових рішень, що переслідує мету врегулювання критеріїв встановлення предметної юрисдикції судів із вирішення публічно-правових та приватно-правових спорів, так і досягає мети забезпечення їх розгляду. Узагальнення судової практики та тлумачення норм чинного законодавства відноситься також до сфери дискреційних повноважень Великої Палати Верховного Суду [10].

Розуміння змісту процесуального розсуду адміністративного суду вимагає його ретрансляцію крізь встановлення критеріїв до його класифікації. За критерієм цільового спрямування застосування процесуального розсуду адміністративного суду, на думку В.М. Бевзенка та Г.В. Панової, необхідно виокремлювати організуючий процедурний розсуд (що виконує завдання із управління розглядом справи), правозахисний процесуальний розсуд (що дозволяє відновити порушене суб'єктивне публічне право), подвійний процесуальний розсуд (що вимагає від суду застосування процесів

тлумачення права), процесуальний розсуд (що пов'язується із реалізацією умов подання апеляційної та касаційної скарги) [11, с. 43–45, с. 60–61].

За часом застосування процесуального розсуду необхідно поділяти на: розсуд, що реалізується в межах будь-якої стадії розгляду адміністративної справи; розсуд, що застосовується на етапі ухвалення процесуального рішення у справі; розсуд, що реалізується при встановленні змісту процесуального статусу учасників справи [12, с. 77–81].

За підставами доцільності застосування процесуального розсуду можливим є говорити про: розсуд, реалізація якого пов'язується із необхідністю наявності внутрішнього переконання судді; розсуд, що тлумачиться як здійснення змісту оціночних категорій; розсуд, що вимагає тлумачення відносно визначених норм права [13, с. 10].

За сферою застосування розсуду Йорг Пуделька виокремлює процесуальний та адміністративний розсуди, де правомірність останнього здійснюється в процесі реалізації першого [14, с. 195].

Обґрунтованим є підхід, визначених у наукових працях Ю.О. Легези, де закріплено, що процесуальним розсудом адміністративного суду є певна сукупність правомочностей, що пов'язується із можливістю вибору норми та форми врегулювання спірних правовідносин [12, с. 77–81].

Таким чином, в межах даного дослідження застосування процесуального розсуду нами визначається як міра не лише можливої форми діяльності суду, але і доцільної форми діяльності при розгляді та вирішенні виборчих спорів. Згідно із Рекомендаціями № Rec (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи «Про виконання адміністративних рішень і судових рішень у галузі адміністративного права» встановлюється, що ухвалення судового рішення має бути з дотриманням розумних строків, на підставах всебічності, доступності та комплексності дослідження фактичних та юридичних обставин справи із встановленням можливості застосування заходів відповідальності до адміністративного органу у разі неналежності виконання ним рішення ЄСПЛ [15].

З врахуванням встановленого відносного характеру виборчих прав особи є допустимим застосування до їх реалізації обмежень та певних заборон із міркувань національної безпеки та оборони, дотримання права особи на безпеку життя та здоров'я, тобто за умови дотримання принципів збалансованості та пропорційного публічних та приватних інтересів [16, с. 41–42].

Застосування юрисдикції ЄСПЛ у врегулюванні виборчих спорів вимагає встановлення

суб'єктного складу таких правовідносин. Європейське законодавство з питань регулювання виборчого процесу використовує категорію «законодавчий орган». Офіційне розуміння поняття «законодавчий орган» згідно із результатами практики ЄСПЛ пов'язується із розширеним розумінням як певної системи органів державної влади, функціонування яких спрямовується на розробку та прийняття нормативно-правових актів загальнонаціональної та регіональної дії. Підтвердженням такого висновку є рішення ЄСПЛ у справі «Vito Sante Санторо проти Італії» (Case of Vito Sante Santoro v. Italy), де зазначено, що у врегулюванні виборчих спорів є необхідним застосовувати норми статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [17] у разі вирішення виборчого конфлікту, що виник під час виборів до національного парламенту як загальнонаціонального законодавчого органу, так і під час виборів до регіональних рад депутатів як регіональних представницьких інституцій [18].

Процесуальний розсуд спостерігається у неоднозначності розуміння категорії «законодавчий орган» відповідно до результатів судової практики ЄСПЛ. І дещо протилежним в аспекті розуміння категорії «законодавчий орган» є рішення ЄСПЛ у справі «Клерфа, Легруа проти Бельгії» (Case of Clerfayt, Legros v. Belgium), де визначено, що юрисдикція ЄСПЛ не поширюється до розуміння виборчого процесу до рад місцевих депутатів як «законодавчого органу» [19]. Подібний підхід збережено у рішенні ЄСПЛ у справі «Бус-Клібборн проти Сполученого Королівства» (Case of Booth-Clibborn v. the United Kingdom), де обґрунтовується неприпустимість застосування до виборчих спорів із формування окружних рад у Сполученому Королівстві предметної юрисдикції європейської судової інстанції [20].

Дискреція ЄСПЛ виявляється і розумінні категорії осіб, що можуть подавати заяву щодо ініціювання розгляду справи у виборчому процесі. Наприклад, у справі «Малард проти Франції» (Case of Malarde v. France) обґрунтовується неприйнятність подання заяви кандидатом на виборну державну посаду у разі, якщо під час виборів ним було здобуто незначний процент голосів виборців [21]. Тоді як у справі «Ковач проти України» ЄСПЛ обґрунтував прийнятність подання заяви особою, якою було здобуто незначний відсоток голосів виборців [22].

Висновок. Таким чином, застосування процесуального розсуду ЄСПЛ при врегулюванні виборчих спорів перебуває у залежності від ряду критеріїв – суб'єктного складу спірних правовід-

носин, стадії застосування процесуального розсуду, характеру та змісту позовних вимог. При врегулюванні виборчих спорів ЄСПЛ має виходити із

необхідності дотримання балансу приватного та публічного інтересів, пропорційності обмежень, вживаних до учасників виборчого процесу.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Польшиков В. В. Деякі аспекти визначення суддівського розсуду в теорії права. *Право.ua*. 2015. № 2. С. 12–16.
2. Сусак М. С. Зміст процесуального розсуду адміністративного судочинства. *Концепція розвитку правової держави в Україні*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Київ. 2017. С. 124–126.
3. Барак А. Судейское усмотрение: перев с англ. М.: Издательство Норма. 1999. 376 с.
4. Бевзенко В.М., Панова Г.В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд публічної адміністрації: монографія / за заг. ред. В. М. Бевзенка. К.: ВД «Дакор», 2018. 232 с.
5. Савчин М. Свобода суддівського розсуду у світлі обґрунтованості рішень судів апеляційної та касаційної інстанцій. *Юридичний вісник України*. 2016. 22 липня. № 28. URL: <http://yuricom.deploy.am.com.ua/svoboda-suddivskogo-rozsudu-u-svitli-obgruntovanosti-rishen-sudiv-apelyatsijnoyita-kasatsijnoyi-instantsij/>
6. Шатрава С.О. Дискреційні повноваження працівників ОВС, як корупційний ризик в діяльності органів внутрішніх справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 276–277.
7. Вель Ги Де. *Етика судьи: пособие для судей*. М.: Изд-во РАП, 2002. 212 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-І. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
9. Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2007. № 1 (7). С. 41–45.
10. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
11. Бевзенко В.М., Панова Г.В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд публічної адміністрації: монографія / за заг. ред. В. М. Бевзенка. К.: ВД «Дакор», 2018. 232 с.
12. Лебеза Ю.О. Розсуд судді адміністративного суду: поняття та класифікація. *Правові новели. Науковий юридичний журнал*. 2022. №18. С. 77–81.
13. Заморська Л.І. Відносно визначені норми права: поняття, структура, функції: автореф. дис... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави та права; історія політичних і правових вчень». Одеса. 2009. 24 с.
14. Пуделька Й. Адміністративний розсуд: поняття і розмежування із судовим розсудом. Питання адміністративного права. Кн. 1. Харків: Право, 2017. С. 193–200.
15. Рекомендація № Rec (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про виконання адміністративних рішень і судових рішень у галузі адміністративного права». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_692#Text
16. Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2007. № 1 (7). С. 41–45.
17. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
18. Case of Vito Sante Santoro v. Italy. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=CASE%20%7C%20OF%20%7C%20VITO%20%7C%20SANTE%20%7C%20SANTORO%20%7C%20v.%20%7C%20ITALY&sessionId=68143431&skin=hudoc-en>
19. Case of Clerfayt, Legros v. Belgium. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Case of Clerfayt","Legros v. Belgium"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)
20. Case of Booth-Clibborn v. the United Kingdom. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Case of Booth-Clibborn v. the United Kingdom"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)
21. Case of Malarde v. France. URL.: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"appno":\["46813/99"\],"itemid":\["001-31353"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)
22. Справа «Ковач проти України»: рішення Європейського Суду з прав людини від 07.02.2008 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_452