

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.22>**М. В. Коваль**

к.ю.н., професор, професор кафедри адміністративного права,
процесу та митної безпеки
Державний податковий університет
ORCID ID: 0000-0002-4950-7107

ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДОМ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В РІШЕННІ ЗДІЙСНЮВАТИ РОЗГЛЯД СПРАВИ БЕЗ ВИКЛИКУ СТОРІН ПІД ЧАС ДІЇ КАРАНТИННИХ ЗАХОДІВ

Стаття присвячена дослідженню наявності або відсутності права адміністративного суду, за певних умов, наприклад, дії карантинних заходів, приймати рішення про розгляд справи без участі сторони та без виклику сторін. Науковий інтерес до теми застосування адміністративним судом дискреційних повноважень в рішенні здійснювати розгляд справи без виклику сторін під час дії карантинних заходів викликав саме той факт, що під час дії карантинних заходів деякі судді адміністративної юрисдикції здійснювали розгляд справ без участі й без виклику сторін.

У статті автором проаналізовано вітчизняні нормативно-правові акти та Європейська конвенція з прав людини щодо загальних положень, які здійснюють порядок здійснення судочинства. Також, проаналізовано Кодекс адміністративного судочинства щодо порядку, який встановлений для процедури здійснення адміністративного судочинства. Окрім того, щодо застосування адміністративним судом дискреційних повноважень в рішенні здійснювати розгляд справи без виклику сторін під час дії карантинних заходів здійснено аналіз також карантинного законодавства.

Частиною 5 статті 242 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що при виборі і застосуванні норм права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду [3]. На виконання вказаної законодавчої вимоги автором було проаналізовано практику Верховного суду України у прийнятих постановках Колегій адміністративного касаційного суду щодо правозастосування в частині того, яким чином адміністративний суд має право реалізувати свої дискреційні повноваження щодо прийняття рішення здійснювати розгляд справи без виклику сторін.

Ключові слова: адміністративне судочинство, дискреційні повноваження, сторона у справі, участь сторони, виклик сторони, розгляд справи, спрощене провадження, письмове провадження, карантинні заходи, протиепідеміологічні заходи, повноваження, відкриті та закриті судові засідання.

Згідно статтею 55 Конституції України **кожному гарантується право на оскарження в суді** рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1].

Статтею 2 Закону України (далі по тексту – ЗУ) «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що **суд**, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, **забезпечує кожному право на спра-**

ведливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [2].

Ті самі положення визначені статтею 6 Європейської конвенції з прав людини щодо права на справедливий суд визначено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір

щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [4].

Отже, на думку автора, **доречно зробити висновок** про те, що завданням судової гілки влади є реалізація захисту, поваги прав та свобод через забезпечення доступу до справедливого суду шляхом гарантування кожному права на оскарження в суді.

Статтею 5 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» регламентовано, що **правосуддя** в Україні здійснюється виключно судами та **відповідно до визначених законом процедур судочинства [2]**.

У силу статті 7 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів **у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом [2]**.

Таким чином, законом фундаментально гарантовано, що кожний має згідно встановленої законодавчої процедури право на справедливий, незалежний та безсторонній суд у розумні строки.

Більше того, статтею 8 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що **ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді**, до юрисдикції якого вона віднесена процесуальним законом [2].

Тобто, законодавець не визначив будь-яких випадків, підстав, можливостей та умов відповідно до яких особа може бути обмежена, або взагалі позбавлена доступу до правосуддя.

Статтею 11 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» визначено, судові рішення, **судові засідання** та інформація щодо справ, які розглядаються судом, **є відкритими, крім випадків, установлених законом. Розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, установлених законом. У відкритому судовому засіданні мають право бути присутніми будь-які особи [2]**.

Автор зроблено висновок, що ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» загалом регламентує відкритість та гласність судових засідань, участь у судовому засіданні будь-якої особи.

Кодексом адміністративного судочинства (далі – КАС України) визначено, що судові засідання можуть проводитися як відкриті так закриті.

Статтею 10 КАС України, визначено, що **розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито, крім випадків, визначених цим Кодексом. Будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні**. Частиною 8 даної статті одночасно визначено випадки, за яких може проводитися закрите судове засідання: розгляд справи **у закритому судовому засіданні** проводиться у випадках, **коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації**. Під час такого розгляду можуть бути присутні лише учасники справи, а в разі необхідності - свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі [3].

Отже, в КАС України не визначено таких випадків проведення закритого судового засідання, чи обмеження будь-якої особи до участі у відкритому судовому засіданні за наслідком проведення карантинних заходів.

Право на участь особи у судовому засіданні гарантовано статтею 44 КАС України - учасники справи мають право: брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом [3]. «Те що визначено інше законом» - законодавець визначив саме форму проведення закритих судових засідань.

Отже, на підставі аналізу норм КАС України проведеного вище, автор підсумовує, що є дві **форми судових засідань** в порядку здійснення адміністративного судочинства – **відкриті та закриті**. Та, КАС України визначає ще одну форму судочинства в якій розгляд справи проводиться без проведення судового засідання та без участі сторін – **письмове провадження**.

Так, статтею 194 КАС України, визначено загальне правило за яким - розгляд справи відбувається в судовому засіданні за участю сторін [3]. Однак, КАС України визначено **два випадки, коли судове засідання не проводиться, або проводиться без участі сторін**:

1. Статтею 262 КАС України, щодо особливостей розгляду справи за пра-

вилами спрощеного позовного провадження, визначено, що судові засідання проводиться за клопотанням однієї із сторін або за ініціативою суду. [3] Але, **загальне правило у спрощеному провадженні – це розгляд справи без проведення судового засідання.**

2. Частиною 3 статті 194 КАС України визначено, що **учасник справи має право заявити клопотання про розгляд справи за його відсутності.** Якщо таке клопотання заявили всі учасники справи, судовий розгляд справи здійснюється в порядку **письмового провадження** на підставі наявних у суду матеріалів, тобто без участі сторін [3].

Здійснивши системний аналіз норм КАС України, автор систематизує **в яких випадках суд має право проводити судові засідання без участі сторін, або з обмеженим колом учасників:**

1. Відповідно до ч. 8 ст. 10 КАС України – закриті судові засідання.

2. Відповідно до ч. 3 ст. 194 КАС України – письмове провадження.

3. Відповідно до ч. 5. Ст. 262 КАС України – у порядку спрощеного провадження.

Інших випадків КАС України щодо розгляду справи без виклику сторін не визначено.

Однак, щодо застосування адміністративним судом дискреційних повноважень в рішенні здійснювати розгляд справи без виклику сторін під час дії карантинних заходів ми не знайшли такої законодавчої можливості в КАС України, у зв'язку з цим, виникає необхідність **здійснити аналіз саме карантинного законодавства.**

Статтею 29 ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначено, що **карантин встановлюється та відміняється Кабінетом Міністрів України [5].**

Стаття 32 цього ж Закону, регламентовано, що **бмежувальні протиепідемічні заходи встановлюються місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування** за поданням відповідного головного державного санітарного лікаря у разі, коли в окремому населеному пункті, у дитячому виховному, навчальному чи оздоровчому закладі виник спалах інфекційної хвороби або склалася неблагополучна епідемічна

ситуація, що загрожує поширенням інфекційних хвороб. Обмеженням підлягають ті види господарської та іншої діяльності, що можуть сприяти поширенню інфекційних хвороб [5].

Отже, ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначено суб'єктний склад, який має право визначати карантинні заходи:

1. Кабінетом Міністрів України;
2. місцеві органи виконавчої влади;
3. органи місцевого самоврядування.

Як пересвідчується автор, **Законом не визначено до суб'єктного складу органи судової влади, що мають право визначати протиепідеміологічні або карантинні заходи.**

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» було внесено зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, а саме статтю 195 після частини третьої доповнено новою частиною такого змісту:

«4. Під час карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України **з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), учасники справи можуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції** поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів.» [6].

Таким чином, законодавцем було вирішено судові засідання в адміністративному судочинстві в умовах карантинних заходів проводити у формі відео-конференції, та, як ми можемо знов пересвідчитись – що суду не було надано право самостійно приймати рішення здійснювати розгляд справи без виклику сторін з посиленням на карантинні заходи.

Однак, на думку автора розгляд справи в режимі відеоконференції можна здійснювати лише у випадку, коли таке клопотання подає учасник сторін, оскільки, частиною 2 статті 195 визначено [3], що саме учасник справи подає заяву про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення

суду не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання.

Рада суддів України 11 березня 2020 року звернулася з листом до громадян, які є учасниками судових процесів, з проханням утриматися від участі у судових засіданнях, якщо слухання не передбачають обов'язкової присутності учасників сторін: «з огляду на це, Рада суддів України звертається до громадян, які є учасниками судових процесів, з проханням утриматися від участі у судових засіданнях, якщо слухання не передбачають обов'язкової присутності учасників сторін. Також Рада суддів України просить громадян утриматися від відвідин суду, якщо у них є ознаки будь-якого вірусного захворювання» [7].

На думку автора, такий лист дискредитував судову владу, оскільки буд-яких законодавчі підґрунтя проводити судові засідання без участі сторін за закликом органів судової влади вістуні, навіть в умовах карантинних заходів. Лише виключно стороні законодавець надав можливість вирішувати за її участі проводити судові засідання чи без її участі. Аналогічних висновків дійшов у своїх постановках Верховний суд України.

Так, постановою від 27 жовтня 2022 року по справі №240/9395/20 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду визначив:

«...Відповідно, розгляд цієї справи в суді апеляційної інстанції у спосіб, у який **суд вирішив розглянути справу в порядку письмового провадження**, на думку колегії суддів Верховного Суду, **не відповідає принципам адміністративного судочинства**. Суд апеляційної інстанції не виконав процесуальну вимогу щодо належного повідомлення учасника справи про дату, час та місце розгляду справи як передумови для апеляційного перегляду справи по суті.

За таких обставин, **Верховний Суд дійшов висновку про порушення судом апеляційної інстанції обов'язку завчасного і належного повідомлення сторін, зокрема позивача, про дату, час і місце розгляду справи**. Це є безумовною підставою для констатації порушення норм процесуального права, що, у

свою чергу, тягне за собою обов'язкове скасування судового рішення.

Отже, доводи скаржника про те, що **апеляційний суд безпідставно розглянув справу у порядку письмового провадження, позбавивши його права на справедливий апеляційний перегляд справи, є обґрунтованими...**» [8].

У постанові від 07 липня 2022 року по справі № 380/5165/21 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду вирішив:

«...43. Згідно з пунктом 3 частини 1 статті 311 КАС України **суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження)** за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі: подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження).

44. Львівський окружний адміністративний суд розглядав цю справу за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні).

45. **З огляду на те, що стаття 311 КАС України надає дискрецію вибору суду розглядати справу в порядку письмового провадження, суд апеляційної інстанції не допустив порушення норм процесуального права в цій частині...**» [9].

Постановою від 21 грудня 2021 року по справі № 640/10982/19 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду вирішив:

«...За визначенням, наведеним у п. 10 ч. 1 ст. 4 КАС України письмове провадження - розгляд і вирішення адміністративної справи або окремого процесуального питання в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без повідомлення та (або) виклику учасників справи та проведення судового засідання на підставі матеріалів справи у випадках, встановлених цим Кодексом.

Оскільки **представником позивача в суді першої інстанції було виявлено бажання здійснювати подальший**

розгляд справи в порядку письмового провадження, а неявка відповідача без повідомлення причин не перешкоджає подальшому розгляду справи, дана адміністративна справа розглядалась судом першої інстанції у письмовому порядку.

Суд апеляційної інстанції вказав, що відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 311 Кодексу адміністративного судочинства України, суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження).

Таким чином, суди попередніх інстанцій не допустили порушень норм процесуального законодавства при розгляді вказаної справи в порядку письмового провадження...» [10].

На підставі вищенаведеного аналізу практики Верховного суду України, суди мають право розглядати справу без виклику сторін лише за наявної відповідної заяви від сторони.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96вр#Text>
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv#n11490>
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
5. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text>
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 30.03.2020 № 540-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>
7. Щодо карантинних заходів: Заява Голови Ради суддів України 11 березня 2020 року URL: <https://rsu.gov.ua/ua/news/zaava-golovi-radi-suddiv-sodo-karantinnih-zahodiv>
8. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 27 жовтня 2022 року по справі №240/9395/20: URL <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106988512>
9. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 07 липня 2022 року по справі №380/5165/21: URL <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105138887>
10. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 21 грудня 2021 року по справі №640/10982/19: URL <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102080778>

Koval M. Appliance of discretionary authorities by the administrative court in the decision to examine the case without summons the parties during the effect of quarantine measures

The article is devoted to the study of the presence or absence of the right of the administrative court, under certain conditions, for example, the effect of quarantine measures, to make a decision on the consideration of the case without the participation of the party and without summoning the parties. Scientific interest in the topic of the application of discretionary powers by the administrative court in the decision to consider the case without summoning the parties during the quarantine measures was caused precisely by the fact that during the quarantine measures, some judges of the administrative jurisdiction conducted cases without the participation and summoning of the parties.

In the article, the author analyzed the domestic regulatory legal acts and the European Convention on Human Rights regarding the general provisions that implement the procedure for conducting judicial proceedings. Also, the Code of administrative jurisdiction was analyzed in relation to the procedure established for the procedure of conducting administrative

jurisdiction. In addition, regarding the application of discretionary powers by the administrative court in the decision to consider the case without calling the parties during the quarantine measures, an analysis of the quarantine legislation was also carried out.

Part 5 of Article 242 of the Code of administrative jurisdiction of Ukraine stipulates that when choosing and applying legal norms to disputed legal relations, the court takes into account the conclusions regarding the application of legal norms set forth in Supreme Court rulings []. In order to fulfill the specified legislative requirement, the author analyzed the practice of the Supreme Court of Ukraine in the adopted resolutions of the Boards of the Administrative Court of Cassation regarding law enforcement in terms of how the administrative court has the right to exercise its discretionary powers regarding the decision to consider the case without summoning the parties.

Key words: *administrative jurisdiction, discretionary powers, party to the case, participation of the party, summons of the party, consideration of the case, simplified proceedings, written proceedings, quarantine measures, anti-epidemiological measures, powers, open and closed court sessions.*