

**ПРЕДМЕТНІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗСУДУ СУДДІ ПРИ РОЗГЛЯДІ СПРАВ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ****SUBJECT PARTICULARITIES OF THE JUDGE'S DISCRETION
WHEN CONSIDERING CASES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

Курінний Є.В., д.ю.н., професор
професор кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет

Колпаков В.К., д.ю.н., професор
завідувач кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет

Шарая А.А., д.ю.н., професор
професор кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет

Сутність суддівського розсуду полягає у тому, що суддя на будь-якій стадії розгляду справи, на підставі вивчення відповідних матеріалів повинен з кількох можливих, обрати лише один варіант своїх дій (прийняття рішень) – оптимальний, справедливий, неупереджений, той, що найбільш повно відповідає чинному законодавству. За колом відносин, що підпадає під юрисдикцію того чи іншого різновиду судочинства визначається відповідний предмет, обсяг та зміст складових якого об'єктивно впливає на характеристики суддівського розсуду під час розгляду конкретних справ. Предметний суддівський розсуд структурно можна поділити на три частини – видовий, стадійний та безпосередній. Така градація властива для усіх різновидів судочинства, які функціонують в Україні. Зміст першої (видової) частини утворюють відносини, які характеризують юрисдикцію конкретного виду судочинства, що закріплена у відповідних законодавчих актах. Стадійна частина предмета суддівського розсуду визначається характеристиками стадій з яких складається той чи інший різновид судочинства. Безпосередня частина предмета даного розсуду стосується конкретної справи, що розглядається суддею одноосібно або суддями колегіально, під час відповідної стадії у рамках певного виду судочинства. Періодичне розширення предметної юрисдикції адміністративного судочинства (за останні 18 років у 4 рази), а також помітне щорічне збільшення обсягів справ та матеріалів, що розглядаються, не сприяє повному розкриттю потенціалу права судді приймати рішення у справах на свій розсуд. Для призупинення та подальшої нейтралізації зазначених тенденцій, необхідно суттєво розширити та заповнити штати суддів адміністративних судів (усіх інстанцій) або реформувати чинну модель адміністративної юстиції в Україні, обравши її “змішаний” варіант, приклади успішного функціонування якого можна зустріти в окремих демократичних країнах Європи.

Ключові слова: суддівський розсуд, адміністративне судочинство, предмет, юрисдикція, суд, справа.

The essence of judicial discretion is that the judge, at any stage of the case consideration and based on the study of the relevant materials, shall choose only one option for his actions (decision-making) from several possible ones – the optimal, fair, impartial, and the one that most fully corresponds current legislation. Following the range of relations that falls under the jurisdiction of a particular type of judicial proceeding, the corresponding subject is determined, the scope and content of the components of which objectively affects the characteristics of judicial discretion during the consideration of specific cases. Subject judicial discretion can be structurally divided into three parts – specific, staged, and direct. Such gradation is typical for all types of court proceedings functioning in Ukraine. The content of the first (specific) part comprises relations that characterize the jurisdiction of specific judicial proceeding, which is enshrined in the relevant legislative acts. The staged part of the subject of judicial discretion is determined by the characteristics of the stages that make up a particular type of judicial proceedings. The direct part of the subject matter of the relevant judgment refers to a specific case considered by a judge at his discretion or by judges collegially during the corresponding stage within a certain type of judicial proceedings. Periodic expansion of the subject jurisdiction of administrative proceedings (by 4 times over the last 18 years), as well as a noticeable annual increase in the volume of cases and materials under consideration, does not contribute to the full disclosure of the potential of the judge's right to render decisions in cases at his discretion. In order to suspend and further neutralize the mentioned trends, it is necessary to significantly expand and complete the staff of judges of administrative courts (of all instances) or reform the current model of administrative justice in Ukraine, choosing its “mixed” option, cases of successful functioning of which can be found in some democratic countries of Europe.

Key words: judicial discretion, administrative proceedings, subject, jurisdiction, court, case.

Постановка проблеми. Робота судді це насамперед, складна, важка, нормативно формалізована та дещо рутинна інтелектуальна діяльність. Не кожен з громадян зможе працювати суддею, оскільки для цього потрібен відповідний фах, життєвий та професійний досвід, висока морально-етична стійкість, що ґрунтується на позитивній світоглядно-ціннісній основі конкретної особистості, котра бажає стати суддею. Однак, також не кожен індивідум, наділений необхідними чеснотами, за наявності реальної можливості стати вершителем правосуддя, погодиться на суддівську кар'єру. Це може бути з самих різноманітних причин, однією з яких є висока відповідальність за рішення, що приймаються суддею, відповідальність не тільки перед законом, а насамперед перед своїм сумлінням та оточуючими людьми, бо як відомо від допущення суддівської помилки ніхто не застрахований. Недаремно народна мудрість гласить, що “із суду, як зі ставка, сухий

не вийде”. Втім, причиною небажання вдягнути суддівську мантию для окремих осіб може також бути закарбований у пам'яті сюжет картини нідерландського художника Герарда Давида “Здирання шкіри з продажного судді” написаної наприкінці XV століття.

Рішення у конкретних справах суддя має приймати відповідно до вимог чинних матеріальних та процесуальних норм, недаремно перший обов'язок судді, що зафіксований у пункті 1 частини 7 ст. 56 Закону України “Про судочинство” від 2 червня 2016 року №1402-VIII вимагає – справедливо, безсторонньо та своєчасно розглядати і вирішувати судові справи відповідно до закону з дотриманням засад і правил судочинства.

У ст. 2 зазначеного законодавчого акту наголошується, що суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Консти-

туцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Відповідно до ст. 127 Конституції України – правосуддя здійснюють судді, тобто на суддів покладена вирішальна роль у реалізації завдань, які реалізуються у межах цього ключового різновиду державної діяльності.

Не дивлячись на детальну регламентацію як різноманітного вітчизняного процесуального законодавства, так й безпосередньої роботи судді щодо відправлення правосуддя, чинні правові норми не змози забезпечити безальтернативну правову формалізацію кожного юридично значущого суддівського кроку. Тому, у своїй щоденній практичній діяльності, судді надана можливість при здійсненні судочинства використовувати дискреційність, або іншими словами – діяти на власний (суддівський) розсуд.

Суддівський статус, його беззаперечний авторитет, досвід та бездоганна репутація має бути тією запорукою правоти та справедливості алгоритму дій судді, які він вчиняє на свій розсуд. Це дозволяє ефективно чинити правосуддя, вчасно, повно та всебічно використовувати різноманітний процесуальний інструментарій під час розгляду та прийняття рішень у конкретних справах, що розглядаються.

Сутність суддівського розсуду полягає у тому, що суддя на будь-якій стадії розгляду справи, на підставі вивчення відповідних матеріалів повинен з кількох можливих, обрати лише один варіант своїх дій (прийняття рішень) – оптимальний, справедливий, неупереджений, той, що найбільш повно відповідає не тільки чинному законодавству (яке може бути далеко від бездоганності), а й уяві конкретного судді про право як уособлення найвищого поведінського стандарту у соціальному житті.

Викладена уява про сутність суддівського розсуду у значній мірі є ідеалістичною, бо у судових практиках, навіть найбільш визнаних світових демократій, зустрічаються прикрі прецеденти зловживання зазначеним суддівським правом. Однак, як свідчить міжнародний досвід, чим більше конкретна держава має підстав називатись правовою, тим менше виникає випадків збоїв функціонування судової влади та недаремно їх кількість настільки мізерна, що інакше як прецедент їх не називають. І навпаки, чим більше ігнорується та недотримується принцип верховенства права у діяльності державно-владного апарату, тим менше показник довіри громадян до владних інститутів, зокрема й до суду і суддів, а кількість неправосудних рішень з майже непомітним прецедентного рівня (який є властивим правовим державам), зростає до загрозливих висот стійкої недовіри до судової системи країни.

За таких умов дискредитується не лише інститут суддівства взагалі, а й право суддівського розсуду зокрема. Характерним прикладом підтвердження цієї тези може слугувати Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції”, „Кримінального кодексу України”, за яким були визнані неконституційними і такими, що втратили чинність пункти 6, 8 частини першої статті 11, пункти 1, 2, 6-10-1, 12, 12-1 частини першої, частини друга - п'ята статті 12, частина друга статті 13, частина друга статті 13-1, стаття 35, абзаци другий, третій частини першої статті 47, статті 48-51, частини друга, третя статті 52, стаття 65 Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII зі змінами. Дане Рішення КСУ відчутно зневоловало результати роботи у сфері протидії корупції в Україні та помітно знизило ефективність діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції відносно представників вітчизняного суддівського корпусу.

Також, прикладами “неоднозначного” суддівського розсуду можуть слугувати непоодинокі рішення суддів, які приймалися протягом 2022 року в умовах воєнного стану щодо можливості відпущення під грошову заставу осіб, підозрюваних у корегуванні ракетних ударів РФ у містах Києві, Харкові та Миколаєві.

Питання, пов'язані з суддівським розсудом в умовах здійснення існуючих видів судочинства (конституційного, кримінального, цивільного, господарського, адміністративного) залишаються актуальними та маловивченими як з методологічно-організаційних позицій (щодо узагальнення вітчизняних судових практик), так й позицій відповідних правничих наук. З огляду на нетривале функціонування у повноцінному форматі (18 неповних років), значним дослідницьким потенціалом відносно згаданої категорії характеризується також коло відносин адміністративного судочинства.

Проблематика дослідження суддівського розсуду, під час розгляду справ даного різновиду судової діяльності, незважаючи на свою затребуваність, поки що не набула помітної зацікавленості з боку широкого загалу українських науковців – насамперед, фахівців з адміністративного права, нормами якого регулюються зазначені вище відносини. Науково-теоретичною основою для вивчення цієї важливої складової суддівської діяльності, можуть слугувати праці таких відомих учених як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.М. Гаращук, Є.В. Додін, Р.А. Каложний, Т.О. Коломосць, А.Т. Комзюк, В.Я. Настюк, О.І. Харитовнова та ін.

Набута практика суддівського розсуду в адміністративному судочинстві спонукає до її критичного аналізу та своєчасних висновків, спрямованих на усунення існуючих недоліків та помилок, тому розгляд предметних особливостей суддівського розсуду під час розгляду справ адміністративного судочинства є метою даної роботи.

На початку викладення основного матеріалу, необхідного зазначити, що предметний суддівський розсуд структурно можна поділити на три частини – видовий, стадійний та безпосередній. Така градація властива для усіх різновидів судочинства, які функціонують в Україні.

Зміст першої (видової) частини утворюють відносини, які характеризують юрисдикцію конкретного виду судочинства, що закріплена у відповідних законодавчих актах. Наприклад, для Конституційного Суду України це – ст.150 Основного Закону України та ст. 7 Закону України “Про Конституційний Суд України” від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. У частині 1 ст. 19 ЦПК України від 8 березня 2004 року № 1618-IV – зафіксована предметна юрисдикція цивільного судочинства. Перелік справ, що відносяться до юрисдикції господарських судів міститься у ст. 20 ГПК України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII. Згідно пункту 10 частини 1 ст. 3 КПК України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI, судові провадження разом з досудовим розслідуванням складають кримінальне провадження – процесуальні дії у зв'язку із вчиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність.

Стадійна частина предмета суддівського розсуду визначається характеристиками стадій з яких складається той чи інший різновид судочинства. Загальними (універсальними) такими стадіями є: підготовче провадження; розгляд справи по суті; прийняття рішення; провадження в апеляційній інстанції; провадження в касаційній інстанції (останні дві стадії не стосуються конституційного провадження). Стадія судочинства складається з сукупності процесуальних дій спрямованих на реалізацію завдання (досягнення мети), що постають перед судом на тому чи іншому етапі судочинства.

Безпосередня частина предмета суддівського розсуду стосується конкретної справи, що розглядається суддею одноосібно або судьями колегіально під час відповідної

стадії у рамках певного виду судочинства (наприклад, для адміністративного, цивільного та господарського судочинства це буде спір, предметом якого є об'єкт спірного правовідношення, з приводу якого виник цей спір). Дана частина органічно пов'язана з попередніми двома компонентами предмета суддівського розсуду. Перша – чітко окреслює загальне коло відносин видового предмета судочинства та визначає відповідну юрисдикцію, друга – конкретизує цілі (завдання) предметного суддівського розсуду на певних стадіях судочинства.

Враховуючи викладене, пріоритетною для подальшого дослідження вважаємо першу (видову) частину предметного суддівського розсуду, оскільки вона найбільш повно розкриває юрисдикційні особливості того чи іншого різновиду судочинства та сприяє виробленню загальної характеристики згаданого суддівського права.

Як зазначалося раніше, повноцінний формат адміністративного судочинства в Україні був запроваджений близько 18 років тому, після прийняття Верховною Радою України Кодексу адміністративного судочинства в Україні від 6 липня 2005 року № 2747-IV (далі КАСУ).

До цього періоду, відносини адміністративної юстиції в Україні регулювалися положеннями ЦПК України від 18 липня 1963 року (зі змінами), що містилися у нормах статей Глави 31-А даного кодексу «Скарги на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб».

Відповідно до ст. 248-2 «Предмет судового оскарження» цього ЦПК, до рішень, дій або бездіяльності, що підлягають оскарженню, належать колегіальні і одноособові рішення, дії або бездіяльність у зв'язку з якими особа вважає, що: 1) порушено або порушуються її права, свободи чи законні інтереси; 2) створено або створюються перепони для реалізації нею своїх прав, свобод чи законних інтересів або вжиті заходи щодо реалізації її прав є недостатніми; 3) покладені на неї обов'язки, не передбачені законом або передбачені законом, але без урахування конкретних обставин, за яких ці обов'язки повинні покладатися або, що вони покладені не уповноваженими на це особою чи органом; 4) її притягнуто до відповідальності, яка не передбачена законом, або до неї застосовано стягнення за відсутності передбачених законом підстав, або неправомочною службовою особою чи органом (зазначені суб'єкти несуть відповідальність за невиконання лише тих обов'язків, які було на них покладено законами або іншими нормативно-правовими актами).

Згідно зі ст. 248-3 даного ЦПК, судам не підвідомчі скарги: на акти органів законодавчої і виконавчої влади, що підлягають розгляду щодо їх конституційності; на акти і дії об'єднань громадян, які відповідно до закону, статуту (положення) належать до їх внутрішньоорганізаційної діяльності або їх виключної компетенції [1].

У ст. 17 першої редакції КАСУ, яка була чинна до грудня 2017 року, фіксувалась юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ. Там зазначалося, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі деле-

гованих повноважень; 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; 7) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації.

Юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції [2].

3 прийняттям КАСУ від 6 липня 2005 року, інститут адміністративної юстиції в Україні розпочав працювати у повноцінному форматі адміністративного судочинства, предмет якого був більш конкретизований та розширений з 4 до 7 позицій. Також, на дві позиції був збільшений перелік публічно-правових справ на які не поширювалась юрисдикція адміністративних судів. Крім того, якщо після прийняття 31 жовтня 1995 року глави 31-А «Скарги на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» ЦПК України судами розглядалось понад 10000 справ на рік [3, с.6], то у 2006 році розглянуто понад 172872 справ і матеріалів (з них 36672 в касаційній інстанції) [4].

Після початку дії з 15 грудня 2017 року нової (другої) редакції КАСУ від 3 жовтня 2017 року перелік справ, на які поширюються юрисдикція адміністративних судів збільшився понад у два рази (з 7 до 16). Так, відповідно до частини 1 ст. 19 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: 1) спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження; 1-1) спорах адміністратора за випуском облігацій, який діє в інтересах власників облігацій відповідно до положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом; 6) спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; 7) спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації; 8) спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; 9) спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб; 10) спорах щодо формування складу державних органів, органів місце-

вого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб; 11) спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про оборонні закупівлі», крім спорів, пов'язаних із укладенням державного контракту (договору) про закупівлю з переможцем спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівель, а також зміною, розірванням і виконанням державних контрактів (договорів) про закупівлю; 12) спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»; 13) спорах щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років»; 14) спорах із суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства; 15) спорах, що виникають у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та конкурсний конкурс.

У частині 2 цієї статті зафіксовано, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегульованої організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті.

При цьому, частина 3 ст. 19 КАСУ, складається з норми зміст якої наголошує, що адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватно-правовому спорі і заявлені разом з ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і знаходиться на розгляді відповідного суду.

Після початку дії нової редакції КАСУ з 15 грудня 2017 року, за 2018 рік до місцевих адміністративних судів надійшло і розглянуто 245 тис./ 236,9 тис. справ та матеріалів (у 2017 році відповідно – 232,8/ 225 тис.).

Показник надходження матеріалів до окружних адміністративних судів збільшився з 129 775 до 190 287 одиниць (+1,5 рази). Середня кількість справ і матеріалів, що надійшли на розгляд у 2018 році з розрахунку на одного суддю окружного адміністративного суду, становила 450 одиниць проти 319 одиниць у 2017 році.

За 2018 рік спостерігалось незначне зменшення абсолютних показників надходження та розгляду справ і матеріалів апеляційними адміністративними судами (86,2 тис./ 87,2 тис. у 2017 році проти 95,4 тис./ 83,7 тис. за 2018 рік). Однак аналіз показників статистичної звітності вказує на збільшення навантаження на суддів цих судів, оскільки кількість суддів, які здійснювали правосуддя у 2018 році, у порівнянні з 2017 роком зменшилась у 1,3 рази.

Середня кількість справ і матеріалів, що надійшли на розгляд у 2018 році в розрахунку на одного суддю апеляційного адміністративного суду, становила 565 одиниць проти 382 одиниць у 2017 році.

Середня кількість справ і матеріалів, що надійшли на розгляд у 2018 році, у розрахунку на одного суддю Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду становила 2225 одиниць. Середній показник ухвалених судових рішень одним суддею Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду становив за 2018 рік – 750 одиниць[5].

Не спостерігалось покращення ситуації у цій сфері й за 2021 рік. Так, за даними статистичної звітності, упродовж 2021 року до місцевих адміністративних судів надійшли в кількості 559 321 одиниці (розглянуто 496,1 тис.) позовні заяви, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, заяви про забезпечення доказів, про забезпечення доказів позову до подання позовної заяви, про відновлення втраченого судового провадження, звернення, клопотання, подання, заяви, зокрема подані в порядку виконання судових рішень, судові доручення, заяви про відвід судді (далі – матеріали) проти 350 591 (розглянуто 291 тис.) справи та матеріалів, що надійшли у 2020 році (+1,6 рази).

Середня кількість справ і матеріалів, що надійшли на розгляд у звітному періоді, у розрахунку на одного суддю окружного адміністративного суду становила 1031 одиницю проти 640 одиниць у 2020 році, що у 1,6 рази більше.

Аналіз показників надходження позовних заяв та адміністративних справ за категоріями показав, що 64 % справ, які надійшли до місцевих адміністративних судів, становили справи зі спорів, що виникають у соціальній сфері. У 2020 році частка таких справ становила 45 %. Другими за чисельністю були позовні заяви і справи, що стосувалися податкової сфери, і становили 9 % проти 15 % позовних заяв і справ у 2020 році. Питома вага позовних заяв і справ, пов'язаних з публічною службою, становила 8 % (9 % – у 2020 році) та позовних заяв і справ щодо забезпечення громадського порядку, національної безпеки та оборони України – 7 % проти 11 % у 2020 році.

У 2021 році показник відсотка розгляду справ окружних адміністративних судів був насторожучим і становив 88 %. У 2020 році цей показник був тривожним і відповідав 80 %. Незважаючи на збільшення у звітному періоді цього показника (+8 %) порівняно з 2020 роком, в окружних адміністративних судах зберігається тенденція до накопичення нерозглянутих справ і матеріалів у зв'язку з великим навантаженням.

У 2021 році до апеляційних адміністративних судів надійшло 142 8541 справ та матеріалів проти 106 374 одиниць у 2020 році (+1,3 рази). Звітні дані свідчать про надмірне навантаження на суддів апеляційних адміністративних судів. При зменшенні кількості суддів (зі 180 осіб у 2020 році до 174 осіб у 2021 році), які здійснювали правосуддя у звітному періоді, кількість справ і матеріалів, що надійшли на розгляд та розглянуті, збільшилася у 1,3 рази порівняно з 2020 роком. Середній показник ухвалених судових рішень одним суддею апеляційного адміністративного суду збільшився з 544 одиниць у 2020 році до 762 одиниць у 2021 році.

У 2021 році до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду надійшло 49 5112 справ і матеріалів. У 2020 році цей показник становив 37 634 одиниці (+1,3 рази). Тобто у 2021 році до одного судді Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді в середньому надійшла 1031 справа та матеріали проти 784 одиниць у 2020 році. Середній показник ухвалених судових рішень одним суддею Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді становив 1109 одиниць проти 960 одиниць у 2020 році [6].

Як бачимо тенденції щодо збільшення навантаження на суддів, які виконують функції адміністративного судочинства продовжуються з року в рік, що негативним чином може позначатися на якості розгляду суддями відповідних справ і матеріалів. З прийняттям першої редакції КАСУ у 2005 році обсяг предметної юрисдикції збільшився у 1.75 рази (з 4 до 7 позицій), а після прийняття другої редакції КАСУ у 2017 році з 7 до 16 пунктів (вже у 2,3 рази).

Періодичне розширення предметної юрисдикції адміністративного судочинства, помітне щорічне збільшення обсягів справ та матеріалів, що розглядаються, не сприяє

повному розкриттю потенціалу права судді приймати рішення у справах на свій розсуд. Нерідко суддівська праця поступово втрачає елементи творчого начала та інтелектуальної змагальності, розумова діяльність не виходить за межі шаблонів формалізму та зведеного до примітивного автоматизму порядку прийняття рішень. У деяких випадках, суддівський розсуд самообмежується цейтлотом часу та виконанням мінімальних задач, без належного аналізу та оцінки усіх обставин справи.

Перспективи позитивного вирішення питань пов'язаних з суддівським розсудом в адміністративному судочинстві дещо віддаляються, враховуючи майже 30% показник суддівських вакансій в Україні. Так, секретаріат Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, опублікував звіт за 2021 рік, за яким гранична кількість посад суддів станом на 31.12.2021 становила 7 304, з яких: у місцевих судах – 5 600; в апеляційних судах – 1 439; у вищих спеціалізованих судах – 69; у Верховному Суді – 196. Кількість вакантних посад суддів станом на 31.12.2021 – 2 068 / 28 % від граничної кількості посад суддів, з яких: у місцевих судах – 1 411 (25 % від граничної кількості посад суддів місцевих судів); в апеляційних судах – 609 (42 % від граничної кількості посад суддів апеляційних судів); у вищих

спеціалізованих судах – 31 (45 % від граничної кількості посад суддів вищих спеціалізованих судів); у Верховному Суді – 17 (9 % від граничної кількості посад суддів у касаційних судах Верховного Суду) [7].

На підставі викладеного можна **констатувати**, що ключовими предметно-юрисдикційними особливостями, що помітно впливають на суддівський розсуд під час розгляду справ адміністративного судочинства є: значна за своїми обсягами сфера публічно-правових відносин на які розповсюджується та потенційно може поширюватися дія даного різновиду судочинства, а також щорічне зростання навантаження на суддівський корпус, що спричинено як збільшенням кількості справ і матеріалів, що надходять до розгляду так й значною питомою вагою суддівських вакансій, які тривалий час не заміщуються (особливо на рівні місцевих судів).

Для призупинення та подальшої нейтралізації зазначених тенденцій, необхідно суттєво розширити та заповнити штати суддів адміністративних судів (усіх інстанцій) або реформувати чинну модель адміністративної юстиції в Україні, обравши її “змішаний” варіант, приклади успішного функціонування якого можна зустріти в окремих демократичних країнах Європи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 липня 1963 № 1505-06 (зі змінами) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1502-06#Text>
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV https://ips.ligazakon.net/document/view/T052747?an=85&ed=2014_04_27
3. Стефанюк В. Запровадження адміністративної юстиції в Україні. *Право України*. 1999. № 7. С.5-9.
4. <https://www.google.com/search?q=%D0%BA%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%B...=gws-wiz-serp>
5. Верховний Суд. Аналіз стану здійснення правосуддя при розгляді адміністративних справ у 2018 році. Київ 2019. https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Analiz_KAS_2018_1.pdf
6. Верховний Суд. Аналіз стану здійснення правосуддя при розгляді адміністративних справ у 2018 році. Київ 2022. https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/sud_pract/Analiz_KAS_2021.pdf
7. ВККС опублікувала дані стосовно призначень та вакансій у судах. Судебно-юридическая газета. 17 января 2022. <https://sud.ua/ru/news/publication/226478-vkks-opublikovala-dani-stosovno-priznachen-ta-vakansiy-u-sudakh#:~:text=>