

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-674-4-40>

**LIMITS OF JUDICIAL REVIEW IN THE APPLICATION
OF THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY
IN ADMINISTRATIVE DISPUTES**

**МЕЖІ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЗАСТОСУВАННЯМ
ПРИНЦИПУ ПРОПОРЦІЙНОСТІ
В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРАХ**

Shkelebei O. V.

PhD Student

*V. I. Vernadsky Taurida National
University
Kyiv, Ukraine*

Шкелебей О. В.

аспірант

*Таврійський національний університет
імені В. І. Вернадського
м. Київ, Україна*

Принцип пропорційності є одним із фундаментальних критеріїв оцінки правомірності рішень суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України, виступаючи інструментом забезпечення балансу між публічними інтересами та правами особи. Водночас активне застосування цього принципу судами актуалізує проблему визначення меж судового контролю, зокрема щодо допустимого рівня втручання суду у дискреційні повноваження адміністративних органів. У цьому контексті особливого значення набуває дослідження того, чи здійснює адміністративний суд повний тест пропорційності як самостійну оцінку, чи обмежується перевіркою його належного застосування суб'єктом владних повноважень.

Аналіз положень п. 8 ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [1] та ст. 11 Закону України «Про адміністративну процедуру» [2] дає підстави стверджувати, що принцип пропорційності в національному адміністративному праві закріплено як універсальний стандарт як для діяльності адміністративних органів, так і для здійснення судового контролю за нею. При цьому законодавець формулює його не лише як загальну вимогу співмірності, а як багатокомпонентний критерій оцінки правомірності управлінських рішень.

Так, у ст. 2 КАС України принцип пропорційності закріплено як один із критеріїв перевірки законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Суд має з'ясувати, чи прийнято відповідне рішення пропорційно, з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких воно спрямоване [1]. Отже,

у процесуальному аспекті пропорційність визначається як вимога досягнення розумної співмірності між втручанням у сферу прав особи та легітимною метою публічного управління. Таким чином, КАС України встановлює для адміністративного суду критерій перевірки: чи не є втручання надмірним порівняно з поставленою метою, та чи збережено баланс інтересів.

Водночас ст. 11 Закону України «Про адміністративну процедуру» конкретизує зміст цього принципу на рівні матеріально-правового регулювання діяльності адміністративного органу, визначаючи, що пропорційність поширюється не лише на прийняття адміністративних актів, а й на процедурні рішення та дії, що свідчить про її універсальний характер, а також те, що закон прямо вимагає дотримання необхідного балансу між несприятливими наслідками для прав, свобод чи законних інтересів особи і цілями адміністративного акта, підкреслюючи, що негативні наслідки мають бути найменшими як для особи, так і для публічних інтересів [2]. Така конструкція вказує на закріплення елемента мінімізації втручання, який кореспондує з вимогою застосування найменш обтяжливого засобу досягнення мети.

Крім того, частина третя ст. 11 встановлює обов'язок адміністративного органу використовувати повноваження виключно з тією метою, з якою вони надані законом. Цей припис відображає цільовий (телологічний) компонент пропорційності та пов'язує її з заборонаю зловживання владою і відхилення від законодавчо визначеної мети. Таким чином, законодавець фактично інтегрує до принципу пропорційності елемент належної мети, що є передумовою оцінки співмірності втручання.

У сукупності зазначені положення дозволяють виокремити такі нормативно визначені критерії пропорційності: 1) наявність легітимної мети здійснення повноваження; 2) дотримання балансу між публічним інтересом і правами особи; 3) мінімізація негативних наслідків та застосування найменш обтяжливого заходу; 4) відповідність втручання обсягу та характеру поставленої мети. При цьому КАС України закріплює пропорційність як стандарт судового контролю, тоді як Закон «Про адміністративну процедуру» визначає її як обов'язок адміністративного органу, що забезпечує узгодженість матеріального та процесуального вимірів реалізації цього принципу в адміністративному праві України.

Аналіз судової практики показує, що перевірка судом дотримання принципу пропорційності під час надання правової оцінки правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, має різні форми прояву.

Наприклад, у постанові від 4 травня 2022 року у справі № 620/2718/20 Верховний Суд надав тлумачення пропорційності порушення та санкції за таке порушення, зокрема, зазначивши, що такий принцип накладає на суб'єкта владних повноважень обов'язок при визначенні розміру санкції обґрунтувати у своєму рішенні ступінь тяжкості правопорушення та його небезпечність [3].

Тобто, перевіряючи рішення про застосування санкції, адміністративний суд насамперед з'ясовує, чи обґрунтував суб'єкт владних повноважень ступінь тяжкості правопорушення, його небезпечність та причинно-наслідковий зв'язок між встановленим порушенням і визначеним розміром стягнення. Водночас суд оцінює, чи забезпечено належний баланс між негативними наслідками для суб'єкта господарювання та публічними цілями, на досягнення яких спрямоване відповідне рішення. У цьому контексті перевіряється врахування поведінки порушника, характеру і наслідків правопорушення, а також інших індивідуалізуючих обставин, що можуть впливати на міру відповідальності.

В іншій постанові від 7 березня 2023 року у справі № 120/12786/21-а Верховний Суд зазначив, що хоча визначення розміру штрафної санкції є прямою компетенцією відповідного суб'єкта владних повноважень (у цій справі Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг – НКРЕКП), проте при її встановленні має бути забезпечений баланс між негативними наслідками для позивача та цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення, а також враховані всі обставини перевірки та виявлених порушень [4].

У розвиток попередніх двох позицій Верховний Суд у постанові від 7 листопада 2024 року у справі № 120/13093/23 узагальнив висновки щодо перевірки судом дотримання НКРЕКП принципу пропорційності під час застосування санкцій, яка здійснюється за такими напрямками: розмір штрафу має відповідати ступеню тяжкості правопорушення та забезпечити баланс між негативними наслідками для суб'єкта господарювання та цілями, на досягнення яких спрямоване рішення; при накладанні санкцій обов'язково має бути враховувано поведінку суб'єкта господарювання, обставини правопорушення та його наслідки; застосування санкції має бути ефективним та забезпечувати стримуючий вплив для запобігання порушенням надалі [5].

Таким чином, адміністративний суд не підміняє дискреційні повноваження органу та не визначає розмір санкції на власний розсуд, проте здійснює контроль за тим, щоб втручання у права особи не було свавільним або явно непропорційним поставленій меті. Судовий

контроль у цій сфері має характер перевірки меж реалізації дискреції, спрямованої на забезпечення співмірності покарання правопорушенню, ефективності санкції та її превентивного впливу без надмірного обтяження суб'єкта господарювання.

Під час оцінки дотримання принципу пропорційності адміністративний суд стикається з низкою теоретичних і практичних проблем, що впливають як із змісту ст. 2 КАС України, так і зі ст. 11 Закону України «Про адміністративну процедуру», що пов'язані передусім із багатокомпонентністю самого принципу та його тісним зв'язком із дискреційними повноваженнями адміністративних органів. Передусім, виникає проблема розмежування контролю за законністю та підміни дискреції, оскільки визначення оптимального заходу впливу часто належить до компетенції адміністративного органу, суд, перевіряючи баланс між публічним інтересом і правами особи, ризикує фактично здійснити повторну оцінку доцільності рішення. Крім того, необхідно звернути увагу, що проблемною є оцінка легітимної мети та її реального змісту, оскільки суду складно встановити, чи відповідає конкретне рішення саме тій меті, що випливає із закону, чи фактично переслідує інші, не завжди прозорі цілі тощо.

Отже, принцип пропорційності в адміністративному судочинстві України виступає ключовим критерієм оцінки правомірності рішень суб'єктів владних повноважень та водночас інструментом визначення меж судового контролю за реалізацією дискреції. Його нормативне закріплення свідчить про інтеграцію вимог легітимної мети, необхідного балансу інтересів і мінімізації негативних наслідків у єдину модель перевірки співмірності втручання. Водночас застосування цього принципу породжує низку практичних труднощів, пов'язаних із розмежуванням контролю за законністю та підміною адміністративного розсуду, оцінкою оціночних категорій і визначенням інтенсивності судового втручання.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n9497>
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n77>
3. Постанова Верховного Суду від 4 травня 2022 року у справі № 620/2718/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104177966>
4. Постанова Верховного Суду від 7 березня 2023 року у справі № 120/12786/21-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109407282>
5. Постанова Верховного Суду від 7 листопада 2024 року у справі № 120/13093/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122883066>