

Адміністративне судочинство України: питання теорії і практики

(з нагоди 20-річчя ухвалення
Кодексу адміністративного судочинства України)

Монографія

Верховний Суд

Адміністративне судочинство України: питання теорії і практики

(з нагоди 20-річчя ухвалення
Кодексу адміністративного судочинства України)

Монографія

Київ – 2025

УДК 342.9:347.9 (477)

Рекомендовано до друку
вченою радою Навчально-наукового інституту права ім. І. Малиновського
Національного університету «Острозька академія»
(протокол № 10 від 15 травня 2025 року)

Рецензенти:

Городовенко В.В., суддя Конституційного Суду України, член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Скрипнюк О.В., директор Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАПрН України, академік НАПрН України, Віцепрезидент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Редакційна колегія:

Смокович М. І. (голова), Радишевська О. Р., Кравчук В. М., Богашева Н. В.

Адміністративне судочинство України: питання теорії і практики (з нагоди 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України): монографія / редкол.: М.І. Смокович (голова), О.Р. Радишевська, В.М. Кравчук, Н.В. Богашева. Київ: Компанія ВАІТЕ, 2025. 626 с.

ISBN 978-617-7627-94-3

Монографія, підготовлена з нагоди 20-річчя Кодексу адміністративного судочинства України, містить наукові розвідки широкого спектру доктринальних, нормативних і практичних питань в аспекті становлення, розвитку і функціонування адміністративного судочинства в Україні. Видання розраховане на суддів, науковців і юристів-практиків, а також студентів, аспірантів, викладачів правничих спеціальностей та всіх зацікавлених осіб.

УДК 342.9:347.9 (477)

ISBN 978-617-7627-94-3

© Верховний Суд, 2025

© Колектив авторів



Друк цього збірника здійснений за сприяння Програми підтримки ОБСЄ для України в межах проекту «Підтримка Верховного Суду та вищих судів у реалізації судової реформи та забезпеченні доступу до правосуддя в умовах війни».

Зміст

Список умовних скорочень.	6

Передмова	7

Розділ 1. Витоки становлення, генеза та перспективи трансформації адміністративного судочинства в Україні. 9

1.1. Передумови та потреби запровадження в Україні адміністративної юстиції .	9
1.2. Кодекс адміністративного судочинства України: об'єктивований концепт .	21
1.3. Еволюція адміністративного судочинства (2005–2025): ключові зміни та доповнення до Кодексу адміністративного судочинства України	32
1.4. Вплив конституційної юрисдикції на розвиток адміністративного судочинства України.	46
1.5. Удосконалення Кодексу адміністративного судочинства України крізь призму можливого й реального у сфері захисту прав і свобод особи.	56
1.6. Відповідність Кодексу адміністративного судочинства України сучасним потребам адміністративного судочинства	64
1.7. Кодекс адміністративного судочинства України та адміністративне процесуальне законодавство зарубіжних держав: до питання конвергенції принципів	74
1.8. Сучасні тенденції розвитку адміністративної юстиції в державах-членах Європейського Союзу та їх вплив на адміністративне судочинство України	82
1.9. Розвиток адміністративної юстиції України в умовах євроінтеграції.	96

Розділ 2. Принципи адміністративного судочинства: теоретичні та практичні аспекти 104

2.1. Верховенство права як фундаментальний принцип адміністративного судочинства.	104
2.2. Звернення до адміністративного суду на підставі конституційних норм як гарантія захисту прав і свобод людини.	114
2.3. Принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом .	125
2.4. Принцип змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі	133
2.5. Судовий прецедент як джерело принципів права.	140
2.6. Обов'язковість правових висновків Верховного Суду для суб'єктів владних повноважень	152
2.7. Критерії судової перевірки в Кодексі адміністративного судочинства України: витоки, значення та еволюція	159

Розділ 3. Доступ до адміністративного суду та його конституційні гарантії 171

- 3.1. Конституційні норми прямої дії як правова основа звернення до адміністративного суду 171
- 3.2. Обмеження права на звернення до адміністративного суду та їх допустимість 180
- 3.3. Процесуальні фільтри в адміністративному судочинстві: допустимість, реальність, належність 191
- 3.4. Доступ до правосуддя в адміністративних справах в умовах пандемії COVID-19: засвоєні уроки і законодавчі новели 201
- 3.5. Адміністративна юрисдикція як ефективний механізм захисту прав особи 212
- 3.6. Окремі аспекти реалізації права на касаційне оскарження постанови суду апеляційної інстанції про направлення справи для продовження розгляду 223
- 3.7. Обмеження доступу до касаційного перегляду судового рішення в адміністративних справах і гарантованість судового захисту прав і свобод 234
- 3.8. Окремі проблеми розуміння належного платника судового збору в адміністративному судочинстві 248

Розділ 4. Процесуальні аспекти адміністративного судочинства: емпіричні напрацювання та юрисдикційні перспективи 259

- 4.1. Відкриття провадження в адміністративній справі: проблеми та перспективи вдосконалення 259
- 4.2. Відмова у відкритті провадження: правові наслідки та шляхи оскарження 269
- 4.3. Проблема строків розгляду адміністративних справ і можливі законодавчі рішення: спрощене провадження та електронне правосуддя як інструменти підвищення ефективності судового процесу. 279
- 4.4. Специфіка витребування доказів в адміністративних справах, у яких відповідачем є суб'єкт владних повноважень 289
- 4.5. Доказування в адміністративному процесі: міжнародні стандарти та національна практика 296
- 4.6. Способи судового захисту в податкових правовідносинах 304
- 4.7. Тлумачення норм права адміністративним судом: теоретико-праксеологічний аспект 311
- 4.8. Національне адміністративне судочинство та практика Європейського суду з прав людини: співвідношення процесуальних гарантій 319
- 4.9. Вплив Європейської конвенції з прав людини та практики Європейського суду з прав людини на судову практику адміністративних судів України . . 331
- 4.10. Розгляд судами України адміністративних справ з урахуванням практики Суду справедливості Європейського Союзу та Європейського суду з прав людини: до питання про удосконалення процесуальних механізмів. . . . 339
- 4.11. Вплив рішень Конституційного Суду України на формування судової практики адміністративного судочинства 347
- 4.12. Інститут окремої думки в адміністративному судочинстві 363

4.13. Публічно-будівельна галузь і судовий контроль адміністративних судів в Україні: теорія, практика, досвід	375
4.14. Способи захисту права членів сім'ї померлого пенсіонера на виплату пенсійними органами недоотриманої ним пенсії	387

Розділ 5. Адміністративне судочинство в умовах воєнного стану: реалії вимушеного досвіду та засвоєні уроки 399

5.1. Доступ до адміністративного судочинства в умовах воєнного стану	399
5.2. Особливості розгляду податкових спорів в умовах воєнного стану	410
5.3. Дієвість процесуальних механізмів адміністративного судочинства в умовах воєнного стану	417
5.4. Правові механізми забезпечення національної безпеки та захисту прав людини в умовах воєнного стану	425
5.5. Забезпечення прозорості розгляду адміністративними судами справ, пов'язаних із національною безпекою	436
5.6. Формування практики адміністративного судочинства в умовах воєнного стану	448
5.7. Домірність урахування адміністративними судами практики Європейського суду з прав людини у справах щодо обмеження прав людини у зв'язку із введенням воєнного стану в Україні	466
5.8. Практика Європейського суду з прав людини щодо воєнних конфліктів та її значення для адміністративного судочинства України.	473
5.9. Адміністративно-правові заходи протидії кіберзагрозам в Україні.	484

Розділ 6. Механізми забезпечення єдності судової практики в адміністративному судочинстві 497

6.1. Правова природа висновків Верховного Суду	497
6.2. Забезпечення єдності судової практики в адміністративних справах, які не підлягають перегляду у Верховному Суді	512
6.3. Механізм узагальнення судової практики як інструмент формування єдності правосуддя	523
6.4. Забезпечення системної комунікації суддів для формування єдності правозастосування	533
6.5. Досвід Європейського суду з прав людини у забезпеченні єдності практики під час вирішення типових спорів: до питання його акцептування.	539

Висновки 547

Список використаних джерел 557

Авторський колектив 619

Список умовних скорочень

АСДС	автоматизована система документообігу суду
Венеційська комісія	Європейська комісія «За демократію через право»
ГПК України	Господарський процесуальний кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV
ДПС	Державна податкова служба України
ДФС	Державна фіскальна служба України
ЄДРСР	Єдиний державний реєстр судових рішень
ЄКПЛ, Конвенція	Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950
ЄС	Європейський Союз
ЄСІТС	Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ЗАП	Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX
КАС ВС	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду
КАС України	Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV
КЗпП України	Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII
КПК України	Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI
КСУ	Конституційний Суд України
КЦС ВС	Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду
Конституція України	Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР
ООН	Організація Об'єднаних Націй
США	Сполучені Штати Америки
УВКБ ООН	Управління Верховного комісара ООН у справах біженців
ЦК України	Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV
ЦПК України	Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV

Передмова

Монографія підготовлена з нагоди 20-річчя Кодексу адміністративного судочинства України, ухваленого 6 липня 2005 року. За двадцять років цей Кодекс перетворився з новелістичного на фундаментальний нормативно-правовий акт, що визначає межі судового контролю за діяльністю публічної влади та гарантії дієвого захисту прав, свобод і законних інтересів осіб.

Авторський колектив монографії здійснив спробу комплексного дослідження теоретичних, нормативних і практично значущих питань в аспекті становлення, розвитку й функціонування адміністративного судочинства в Україні. Європейська інтеграція України, численні внутрішні виклики, зокрема правовий режим воєнного стану, ставлять перед адміністративною юстицією України нові завдання, предметне осмислення і практичне розв'язання яких є необхідною умовою для забезпечення сталого українського державотворення на засадах верховенства права, демократії, правдивої поваги до людини, її прав, свобод і законних інтересів.

Висвітлення теми монографічного дослідження здійснено крізь призму багатьох сегментів: аналізу передумов, історії та основних етапів становлення адміністративного судочинства в Україні; переосмислення ключових принципів адміністративного судочинства, їхньої еволюції, сучасного змісту та практики застосування; оцінки доступу до адміністративного судочинства, конституційних гарантій, обмежень і викликів; висвітлення процесуальних аспектів адміністративного судочинства, зокрема новітніх тенденцій, цифровізації процесів, механізмів забезпечення єдності судової практики; аналізу функціонування адміністративних судів в умовах воєнного стану й уроків, які варто засвоїти для забезпечення розвитку адміністративної юстиції; порівняння українського досвіду з практикою держав-членів ЄС, а також судовою практикою ЄСПЛ і Суду справедливості ЄС та напрацюваннями міжнародної правової спільноти у сфері захисту прав людини тощо.

Спільна праця авторського колективу над монографією є вдалим прикладом синергії наукової думки, практичного досвіду та глибокого розуміння реалій адміністративного судочинства України.

Монографія не є академічним підсумком теоретично орієнтованого матеріалу, вона є важливим орієнтиром для забезпечення належного функціонування системи адміністративних судів і дієвості адміністративного судочинства, удосконалення процесуального законодавства й узгодження судової практики тощо.

Щиро сподіваємося, що ця монографія буде корисною широкому колу читачів: суддям, які здійснюють адміністративне судочинство; адвокатам, юристам, представникам сторін, які звертаються до адміністративного суду, тому що викладені в ній аналітичні висновки допоможуть їм краще орієнтуватися в процедурних особливостях та ефективніше захищати тих осіб, чії права порушено; представникам органів публічної влади, оскільки в дослідженні розкрито межі їхніх дискреційних повноважень і стандарти законності, які визначають правила взаємодії держави та приватних осіб; науковцям, які знайдуть на сторінках праці теоретичний аналіз і багатий емпіричний матеріал для подальших досліджень; студентам-правникам, які отримають усебічне уявлення про адміністративне судочинство та розширять свій світогляд, черпаючи знання для майбутньої професійної діяльності.

Практична значущість монографії полягає в можливості використання її новел, висновків і рекомендацій для вдосконалення адміністративного процесуального законодавства, поліпшення судової практики, забезпечення єдності правозастосування, підготовки нормативно-правових актів, розвитку суддівської, адвокатської та адміністративної практик, а також для викладання адміністративного процесуального права в закладах вищої освіти.

Сподіваємося, що результати монографічного дослідження сприятимуть і формуванню суспільної правосвідомості, непідробної прихильності до справедливості й верховенства права, підвищенню рівня довіри до діяльності адміністративних судів України.

Розділ 1.

Витоки становлення, генеза та перспективи трансформації адміністративного судочинства в Україні

1.1. Передумови та потреби запровадження в Україні адміністративної юстиції

Адміністративна юстиція є важливим складником сучасної правової держави та демократичного суспільства, оскільки забезпечує ефективний судовий контроль за діяльністю органів публічної влади, сприяє належному захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у їх взаєминах із суб'єктами владних повноважень. Пріоритетним завданням демократичної та правової держави є забезпечення прав і свобод людини, гарантованих Конституцією України. Одним з основних механізмів їх реалізації є функціонування ефективної системи адміністративних судів.

Розуміння сучасних проблем розвитку правосуддя в Україні загалом та адміністративної юстиції зокрема неможливе без настання передумов і потреб запровадження цього складного правового інституту.

Аналіз історичного генезису правосуддя дає підстави стверджувати, що процес становлення адміністративної юстиції в Україні відбувався в непростих соціально-політичних та економічних умовах, а його передумови потрібно розглядати в історичному, правовому та інституційному аспектах.

Запровадження адміністративної юстиції було зумовлене необхідністю створення дієвого механізму судового оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади на засадах верховенства права.

У країнах континентальної правової системи функціонують спеціальні адміністративні суди у вигляді окремої спеціалізованої гілки адміністративних судів чи окремої установи адміністративної юстиції (Австрія, Бельгія, Болгарія, Естонія, Італія, Латвія, Литва, Польща, Туреччина, Франція, Німеччина, Чехія) або спеціалізованих адміністративних палат у структурі загальних судів чи окремих суддів, які спеціалізуються на розгляді справ (Іспанія, Молдова, Нідерланди, Швейцарія)¹.

¹ Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб./ за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. С. 19.

Аналіз функціонування національної системи адміністративних судів України дає змогу дійти висновку, що сучасна адміністративна юстиція України більше нагадує німецьку модель, яка, орієнтуючись на специфіку публічно-правових відносин, ураховує спеціалізацію органів судової влади під час розв'язання публічно-правових спорів, підвідомчих адміністративним судам.

Розвиток адміністративної юстиції в Україні має глибоке історичне підґрунтя. На становлення сучасної адміністративної юстиції, безперечно, впливали численні правничі здобутки ще до запровадження адміністративної юстиції як в Україні, так і в європейських країнах. Історія національного судівництва уславлена такими видатними історико-правовими пам'ятками, як Руська Правда XI–XII століття, Статут Великого князівства Литовського (Литовські статuti) 1529, 1566 і 1588 років, «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького» 1710 року (Конституція Пилипа Орлика), перший Кодекс українського права – «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 року, Конституція Української Народної Республіки 1918 року, Закон про тимчасовий державний устрій України 1918 року, Адміністративний кодекс УСРР 1927 року, проект Тимчасового судоустрою Української Народної Республіки 1931 року, проект Адміністративного кодексу Української Народної Республіки 1932 року, проект Закону про суди в адміністративних справах в Українській Народній Республіці 1932 року¹.

Одним із важливих історичних джерел, що заклали підвалини для подальшого становлення адміністративної юстиції в Україні, можна вважати документи козацької держави, зокрема Конституцію Пилипа Орлика 1710 року. Цей акт не лише засвідчив політичну зрілість Гетьманщини, а й започаткував нормативно-визначений підхід до розподілу повноважень і відповідальності між органами влади та козацтвом загалом.

У праці «Пакти і Конституції законів і вольностей Війська Запорозького» (1710 року), укладеній Гетьманом України Пилипом Орликом, були закладені засадничі ідеї природного права та концепції суспільного договору як основи походження державної влади. Згідно із цими положеннями народ України виступає як джерело суверенітету, делегуючи частину своїх прав і свобод гетьманові задля забезпечення внутрішнього порядку та захисту держави від зовнішніх загроз.

Фіксування взаємних прав та обов'язків між гетьманом і «козацьким народом» засвідчило прагнення до обмеження одноосібної влади, контролю за діями управлінських структур та правового врегулювання відносин у сфері публічного управління. У цьому контексті Конституція Пилипа Ор-

¹ Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес в Україні: теорія, практика: підруч. / за заг. ред. В.М. Бевзенка; пер. з нім. і адапт. Г.В. Рижкова. Видання четверте, змінене, доповнене і перероблене. Київ : ВД «Дакор», 2024. С. 29.

лика може розглядатися як одна з перших спроб створення механізмів правового контролю за владою, що згодом лягли в основу концепції адміністративної юстиції.

Конституція Пилипа Орлика стала унікальним історико-правовим свідченням прагнення Українського народу до побудови правової держави, у якій функціонування влади базується на праві, а діяльність управлінських органів – на засадах законності, підзвітності та відповідальності перед суспільством.

Аналіз змісту та структури «Прав, за якими судиться малоросійський народ» 1743 року свідчить про наявність у тогочасній судовій системі окремих інституцій, які за своєю природою наближені до сучасного адміністративного судочинства, зокрема в частині розгляду спорів між громадянами та представниками влади. Цей правовий акт є не лише важливою пам'яткою вітчизняного права, а й історичним джерелом, що віддзеркалює витоки адміністративної юстиції як окремого напрямку судової діяльності.

Праця «Права, за якими судиться малоросійський народ» врегульовував правовідносини, що існували в Українській державі та суспільстві на той час. Цей правовий документ визначав порядок звернення до суду, регламентував механізми розв'язання публічно-правових спорів, закріпив структурну організацію судової системи, інститут підсудності, обсяг повноважень суддів, засади судочинства, а також коло учасників судового процесу та їх правовий статус.

У 1864–1917 роках відбувалося формування судово-адміністративних органів з вирішення спорів у сфері державного управління, а також видання фундаментальних досліджень з проблем адміністративної юстиції¹.

У період формування адміністративної юстиції в Україні важливу роль відіграло вивчення досвіду функціонування адміністративної юстиції зарубіжних країн, насамперед наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених, у яких досліджувалися поняття, зміст і сутнісні ознаки, питання організації та процесуальної діяльності адміністративних судів європейських країн, зокрема Франції та Німеччини.

У часи становлення адміністративного права як галузі юридичної науки та галузі права брався до уваги французький досвід адміністративної юстиції, адже саме у Франції адміністративна юстиція вперше стала складовою не тільки адміністративного права, але й функціонування органів виконавчої влади. Однак сучасний український варіант адміністративної юстиції не схожий на французьку модель і більше нагадує німецьку модель адміністративної юстиції, яка, як відомо, базується на спеціалізації органів судової влади, саме враховуючи необхідність розгляду та вирішення специфічних

¹ Лепісевич П.М. Історія розвитку інституту судового адміністративно-правового захисту прав людини. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. Вип. 81. Ч. 2. 2024. С. 163.

публічно-правових спорів, а тому передусім орієнтований на специфіку публічно-правових відносин, які є середовищем виникнення конфліктів, що стають джерелом виникнення спорів, підвідомчих адміністративним судам¹.

На впровадження інституту адміністративної юстиції в Україні вплинув історичний період незалежної і суверенної держави (1917–1920 роки). Зокрема, Конституція Української Народної Республіки 1918 року передбачала, що судова влада в межах кримінального, цивільного та адміністративного законодавства забезпечується виключно судовими органами. Цікавим фактом є те, що у період правління Гетьмана Павла Скоропадського було законодавчо закріплено положення, згідно з яким Генеральний суд Української Держави був вищим судом в адміністративних справах².

Аналіз законодавства України 1918–1920 років свідчить про те, що в той нетривалий період адміністративній юстиції було приділено належну увагу, а система органів адміністративної юстиції була зорієнтована на формування та функціонування самостійних адміністративних судів.

З другої половини XIX століття на українських землях спостерігалось зростання інтересу до проблем адміністративної юстиції. У цей період почали виникати так звані квазісудові органи – судово-адміністративні утворення для розгляду спорів у сфері державного управління. Однак об'єктивні історико-політичні умови, передусім відсутність власної державності, а отже, і заперечення адміністративної юстиції радянською системою суттєво гальмували інституційне закріплення цього правового інституту.

За радянських часів панувала доктрина «єдності державної влади», у межах якої ідея незалежного контролю над діями адміністрації вважалася несумісною з тогочасною моделлю державного управління.

З проголошенням Незалежності України³ у 1991 році розпочався процес системної трансформації механізмів захисту прав громадян у сфері публічного управління з орієнтиром на побудову демократичної, правової держави, у межах якої адміністративна юстиція розглядалася як один із ключових інструментів забезпечення верховенства права та реального судового контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування.

Необхідність демократизації правової системи та забезпечення судового контролю за діяльністю органів публічної влади зумовлювалася тим, що наявна на той час модель державного управління зберігала інституційні риси,

¹ Педько Ю.С. Предмет та система адміністративного права: окремі дискусійні питання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 30.

² Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української Конституції. Київ: Т-во «Знання України», 1993. С. 90.

³ Акт проголошення Незалежності України : постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» від 24.08.1991 № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

успадковані від радянської адміністративної системи, яка характеризувалася низькою ефективністю, внутрішньою суперечливістю, а також віддаленістю від реальних потреб громадян і запитів суспільства загалом.

Сутність адміністративної реформи полягала у всебічному оновленні системи державного управління шляхом її структурного й функціонального переформування у всіх сферах суспільного життя. Крім того, адміністративна реформа передбачала створення нових інститутів публічного управління, які б відповідали потребам незалежної Української держави та демократичним засадам її розвитку; такі інституційні зміни розглядалися як необхідна умова модернізації державного механізму відповідно до викликів часу та вимог суспільства.

Концепцію судово-правової реформи в Україні 1992 року передбачалося запровадження адміністративного судочинства, метою якого мав бути розгляд спорів між громадянином і органами публічного управління. На рівні району було запропоновано ввести посади адміністративних суддів, які організаційно мали входити до складу районних (міських) або міжрайонних судів. В обласних судах планувалося створення судових колегій з розгляду адміністративних справ, що діяли б як суди першої та апеляційної інстанцій. У Верховному Суді України мала бути сформована колегія з адміністративних справ, уповноважена здійснювати апеляційний і касаційний перегляд. У межах судової реформи передбачалося виділення судів з розгляду адміністративних справ в окрему систему¹.

Конституція України 1996 року закріпила право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (стаття 55 Конституції України), що створило конституційні підстави для формування адміністративної юстиції.

Важливою передумовою формування адміністративної юстиції стала Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 року, якою було передбачено створення Вищого адміністративного суду України, а також апеляційних та місцевих адміністративних судів. Метою адміністративної реформи було поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі, а також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам².

¹ Концепція судово-правової реформи в Україні: постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

² Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

Водночас ЄСПЛ у справі *Kress v. France* вже у 2001 році вказував на особливий статус адміністративних судів, обов'язковість незалежності адміністративної юрисдикції, а функціонування таких судів вважав найважливішим досягненням правової держави.

У цьому рішенні ЄСПЛ підкреслено, що судді адміністративних судів мають особливий статус, відмінний від статусу суддів звичайних судів; на практиці вони є як незалежними, так і функціонально незамінними. У 1980 році рішенням Конституційної Ради закріплено функціонування та незалежність адміністративної юрисдикції як один з основних конституційних принципів, визначених законодавством республіки (§ 31 рішення). ЄСПЛ ствердив, що порівняно із загальними судами адміністративні суди, в силу історичних причин, мають низку характерних особливостей. Вочевидь, саме створення та існування адміністративних судів може бути названо найважливішим досягненням правової держави, особливо через те, що право цих судів ухвалювати рішення щодо дій адміністративних органів було прийнято не без супротиву. Навіть сьогодні спосіб заповнення кадрового складу адміністративних судів, їх особливий статус, який відрізняється від судів загальної юрисдикції, і особливі відмінні риси функціонування цих судів демонструють, як важко було чиновнику виконавчої гілки влади прийняти те, що його дії можуть бути переглянуті судами (§ 69)¹.

З аналізу новел Малої судової реформи (2001 рік) вбачається, що в Україні як демократичній правовій державі має функціонувати система адміністративних судів разом з Вищим адміністративним судом України, що згодом було закріплено Законом України «Про судоустрій України»² від 07.02.2002.

З підписанням 01.10.2002 Президентом України Указу про утворення Вищого адміністративного суду України розпочався новий етап розвитку адміністративної юстиції України³.

Постановою Верховної Ради України від 11.12.2003⁴ на посади суддів Вищого адміністративного суду України були обрані безстроково Бутенко Володимир Іванович, Матолич Степан Васильович, Панченко Олександр Никифорович, Панченко Олексій Іванович, Пасенюк Олександр Михайлович,

¹ European Court of Human Rights. Case of *Kress v. France* (application № 39594/98). Judgment of 07.06.2001. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-59511> (date of access: 12.04.2025).

² Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 № 3018-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

³ Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України: Указ Президента України від 01.10.2002 № 889/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889/2002#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

⁴ Про обрання суддів Вищого адміністративного суду України: постанова Верховної Ради України від 11.12.2003 № 1393-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-IV#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

Сірош Микола Васильович, Смокович Михайло Іванович, Сорока Микола Олексійович, Цуркан Михайло Іванович. Ці судді стояли біля витоків сучасної адміністративної юстиції України.

Указ Президента України «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів»¹ був підписаний 16.11.2004.

Ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України 06.07.2005² (набрав чинності 01.09.2005) стало визначною подією в історії становлення адміністративної юстиції України, створивши належну правову основу для її повноцінного функціонування та визначивши процесуальні механізми діяльності адміністративних судів, захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку держави та суб'єктів владних повноважень.

Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) неодноразово наголошувала на необхідності уніфікувати систему судів загальної юрисдикції й трансформувати вищі спеціалізовані суди в підрозділи Верховного Суду України за (ймовірним) винятком Вищого адміністративного суду України. Це б сприяло забезпеченню єдності судової практики, однаковому застосуванню закону, уникненню конфліктів між судами та зменшенню рівня бюрократії. Також це могло б призвести до скорочення тривалості судового розгляду, яка повинна бути розумною відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (пункт 19); з погляду прав людини, адміністративна юстиція є важливим елементом у процесі контролю за ефективністю державного управління (пункт 21)³.

У Висновку Венеційської комісії щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною комісією 04.09.2015, указано, зокрема, що «Венеційська комісія повторює свою нагальну рекомендацію скасувати вищі спеціалізовані суди, а адміністративні суди залишити як автономну систему» (пункт 11)⁴.

¹ Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів: Указ Президента України від 16.11.2004 № 1417/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

² Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

³ Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). Проміжний висновок № 803/2015 щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя від 24.07.2015. URL: https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/promi_visnovok.pdf (дата звернення: 12.04.2025).

⁴ Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). Висновок щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною комісією 04.09.2015. URL: <https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/visnovok%2026.pdf> (дата звернення: 12.04.2025).

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»¹ найвищим судом у системі судоустрою є Верховний Суд. За цим законом систему судоустрою складають: місцеві суди; апеляційні суди; Верховний Суд (стаття 17); місцеві адміністративні суди розглядають справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи) (частина четверта статті 22); апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є, відповідно, апеляційні адміністративні суди, які утворюються у відповідних апеляційних округах (стаття 26); у складі Верховного Суду діє Касаційний адміністративний суд; у Касаційному адміністративному суді створені окремі палати для розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів; захисту соціальних прав; виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян (стаття 37).

Здійснюючи попередній (*a priori*) конституційний контроль щодо відповідності приписам статей 157, 158 Конституції України проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524), КСУ визначив пропонований припис частини п'ятої статті 125 Конституції України як юридичну гарантію захисту прав, свобод та інтересів особи від порушень із боку органів публічної влади, їх посадових і службових осіб у суді адміністративної юрисдикції (абзац другий підпункту 3.2.5 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 20.01.2016 № 1-в /2016) (абзаци перший, четвертий підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення КСУ від 01.03.2023 № 2-р(II)/2023)².

Визначення на конституційному рівні інституту адміністративної юстиції є свідченням його особливого значення в системі судової влади, а також ролі в забезпеченні верховенства права та захисту прав і свобод громадян. Установлення на рівні Основного Закону України конституційних норм щодо функціонування адміністративних судів унеможливорює їх ліквідацію, надаючи адміністративним судам конституційні гарантії стабільності, інституційної автономії та незалежності.

Адміністративні суди виконують системоутворювальну функцію в демократичному правопорядку, оскільки забезпечують ефективний судовий контроль за діяльністю органів публічної влади та сприяють реалізації принципу підзвітності держави перед громадянами.

Так, КСУ в наведеному Рішенні зазначив, що законодавець для забезпечення дієвості правовладдя, права особи на судовий захист в адміністративному судочинстві, гарантій його реалізації, мети діяльності адміністративних судів

¹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

² Рішення Конституційного Суду України від 01.03.2023 № 2-р(II)/2023. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-rii2023.pdf> (дата звернення: 12.04.2025).

повинен запровадити такий юридичний механізм здійснення адміністративного судочинства, за якого особа в судовому процесі не перебуватиме в гіршому процесуальному становищі порівняно з державою в особі органів державної влади, а також іншими органами публічної влади, їх посадовими і службовими особами, та матиме реальну процесуальну можливість захистити і поновити свої порушені права, свободи та інтереси, зокрема, завдяки наявності потрібного у зв'язку із цим обсягу права на судовий захист (абзац третій підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини).

Одним із ключових факторів, що сприяли становленню сучасної адміністративної юстиції, стала Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, підписана у 2014 році. Відповідно до положень цієї Угоди Україна зобов'язується вдосконалити своє законодавство у сфері правосуддя, зокрема, у частині забезпечення незалежності судової системи, що повинно сприяти зміцненню демократичних інститутів, а також поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного врядування, прав людини та основоположних свобод¹.

Відповідність національної судової системи європейським стандартам є невід'ємною умовою зміцнення верховенства права та підвищення ефективності захисту прав і свобод людини. Особливої актуальності в цьому контексті набуває питання подальшого розвитку та інституційного удосконалення адміністративної юстиції як важливої складової судової влади. Забезпечення єдності судової практики у сфері адміністративного судочинства можливе лише за умови належної інституційної автономії адміністративної юстиції.

Саме з розвитком адміністративного судочинства правова держава набуває надзвичайно важливої та органічно притаманної демократичній державі ознаки. Виникнення нових особливостей правової державності у вигляді процесуальної судочинної діяльності та спеціальної організації судової влади, здійснення контролю за публічним управлінням за допомогою таких незалежних державних судів, покликаних захищати суб'єктивні права та свободи громадян від негативних дій та рішень держави демонструє нові підходи до посилення правового захисту громадян².

Створення адміністративної юстиції в Україні було зумовлене комплексом історико-правових, соціально-економічних та інституційних передумов. Ключовими факторами запровадження адміністративної юстиції в Україні були:

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.05.2025).

² Лепісевич П.М. Історія розвитку інституту судового адміністративно-правового захисту прав людини. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. Вип. 81. Ч. 2. 2024. С. 163.

відсутність ефективного судового захисту розв'язання адміністративних справ, який би враховував специфіку публічно-правових відносин; зростання чисельності публічно-правових спорів серед загальної кількості справ у судах; необхідність посилення гарантій захисту прав людини від свавілля з боку держави та суб'єктів владних повноважень.

Концептуальне значення утворення адміністративних судів в Україні та ефективність їх функціонування у системі органів правосуддя загалом визначається досягнутими результатами в аспекті вирішення ними спорів у сфері публічних правовідносин засобом ухвалення правосудних рішень, завдяки чому відновлюються порушені права, свободи та законні інтереси осіб¹.

Сучасна модель адміністративної юстиції в Україні відповідає тій моделі функціонування адміністративних судів, яка властива більшості розвинутих країн європейської системи права.

Сьогодні адміністративна юстиція стала важливим складником забезпечення судового контролю за публічною владою та ефективного захисту прав громадян у відносинах із державою та суб'єктами владних повноважень на засадах верховенства права.

Наука адміністративного процесу має обґрунтовувати вичерпні та об'єктивні відповіді на ускладнення, що виникають у судовій практиці в адміністративних справах, у ході судового захисту і відновлення прав, свобод, інтересів людини та громадянина².

Водночас удосконалення інституту адміністративної юстиції повинно мати системний і комплексний характер, бути спрямованим на підвищення ефективності правосуддя, не порушуючи водночас наявних гарантій незалежності суддів і судів. З огляду на сучасні політико-правові виклики, які стоять перед Україною, будь-які зміни в цій сфері мають бути виваженими, науково обґрунтованими та здійснюватися з урахуванням усіх потенційних ризиків і перспектив.

Подальший розвиток адміністративної юстиції має орієнтуватися на зміцнення її незалежності, підвищення ефективності захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, удосконалення законодавства, активізацію якісних доктринальних досліджень з адміністративного права і процесу, а також імплементацію кращих європейських стандартів правосуддя.

Запровадження нових реформ у сфері адміністративного судочинства, зокрема утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміні-

¹ Смокович М.І. Адміністративне судочинство в Україні: становлення та виклики. *Юридична Україна*. 2020. № 6. С. 16.

² Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес в Україні: теорія, практика: підруч. / за заг. ред. В.М. Бевзенка; пер. з нім. і адапт. Г.В. Рижкова. Видання четверте, змінене, доповнене і перероблене. Київ: ВД «Дакор», 2024. С. 25.

стративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду¹, має сприяти підвищенню якості здійснення правосуддя. Будь-які інституційні зміни покликані забезпечити дотримання ключових засад судової влади – незалежності, об'єктивності й ефективності судового процесу, реалізація таких підходів є необхідною умовою для удосконалення справедливої судової системи, здатної належним чином гарантувати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, а також сприяти зростанню суспільної довіри до органів судової влади.

Історична значущість створення в Україні системи адміністративних судів та, як наслідок, запровадження адміністративного судочинства полягає у тому, що Україна, таким чином, задекларувала своє прагнення до європейської інтеграції та приведення вітчизняного законодавства у відповідність до європейських стандартів і норм².

Отримання Україною статусу держави-кандидата на вступ до ЄС актуалізує необхідність імплементації кращих європейських практик у сфері адміністративного судочинства, зокрема в частині інституційного устрою, кадрового забезпечення, прозорості та підзвітності судової влади, із збереженням власних професійних надбань.

Отже, ефективна інтеграція України в європейський правовий простір передбачає не лише адаптацію законодавства, але й поглиблення демократичних засад функціонування судової влади. Об'єднані спільними європейськими цінностями та прагненнями до побудови правової та демократичної держави, українське суспільство та державні інституції мають забезпечити подальший розвиток і зміцнення адміністративної юстиції як гаранта ефективного захисту прав, свобод та законних інтересів громадян у публічно-правових відносинах.

Висновки. Інститут адміністративної юстиції в Україні пройшов складний і тривалий шлях свого формування. Адміністративна юстиція за часи свого історичного розвитку стала дієвим інститутом правового захисту громадян. Становлення адміністративної юстиції в Україні – важливий етап демократичної трансформації судової системи відповідно до європейських стандартів.

Сучасна адміністративна юстиція має багатовікову історичну правову основу та кращий міжнародний досвід функціонування адміністративних

¹ Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду: Закон України від 26.02.2025 № 4264-IX. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55553> (дата звернення: 12.04.2025).

² Прудивус О.В., Шмарін І.О. Запровадження адміністративного судочинства в Україні як запорука розбудови правової держави. *Адміністративне судочинство України: теорія та практика*: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ: ВАІТЕ, 2015. С. 64.

судів. Історичний розвиток української адміністративної юстиції відбувався з урахуванням національного правового досвіду та правових традицій європейських держав. Вплив іноземних правових систем – передусім французької і німецької моделей адміністративного судочинства – відіграв значну роль у формуванні українських підходів до організації судового контролю за діяльністю органів публічної влади. Це свідчить про споконвічну орієнтацію України на європейські правові цінності, а також про спільність правових підходів у сфері забезпечення прав і свобод осіб у публічно-правових відносинах. Отже, українська адміністративна юстиція, хоча й формувалася в складних історичних умовах, за своєю природою має європейський характер і потенціал до подальшої гармонізації із правом ЄС.

Таким чином, адміністративна юстиція є надзвичайно важливою в побудові правової, демократичної та європейсько орієнтованої держави. Незважаючи на численні виклики, зокрема спричиненні воєнною агресією РФ проти України, система адміністративного судочинства демонструє стійкість і здатність до розвитку й удосконалення. Подальший розвиток адміністративної юстиції має відбуватися на основі інституційного зміцнення, посилення незалежності, ефективного механізму виконання судових рішень, інтеграції європейських стандартів правосуддя, і за таких умов, ураховуючи власний досвід і найкращі європейські практики, адміністративна юстиція і надалі буде справжнім гарантом прав, свобод і законних інтересів громадян і реальним механізмом судового контролю за публічною владою.

1.2. Кодекс адміністративного судочинства України: об'єктивований концепт

Концепт процесуального закону – це фундамент, що визначає мету появи нормативно-правового акта в системі права національної держави, його правову сутність і соціальне призначення, завдання і функціональну роль у реалізації норм матеріального права тощо. Розуміння концепту такого процесуального закону як КАС України дає відповідь на питання: чому держава погодилася, щоб у її публічно-правовому механізмі були утворені та функціонували суди адміністративної юстиції. Водночас зміст норм і принципів процесуального закону вказує, в яких межах, можливий судовий захист прав людини від порушень з боку держави, органів муніципальної влади тощо.

Початок двадцять першого століття ознаменувався утвердженням у правовій системі України адміністративного судочинства. Прийняття КАС України уможливило водночас і функціонування адміністративних судів у механізмі держави, і процесуальну активність приватних осіб щодо їхнього покликання до суду проти держави.

Ідея адміністративного судочинства не нова. Утвердження адміністративного судочинства в Україні здійснювалося шляхом запозичення досвіду інших держав, зокрема й шляхом привнесення окремих процесуальних механізмів в національну систему права. З огляду на це, важливо дослідити концептуальні основи утвердження адміністративного судочинства в Україні з урахуванням ідеї формування адміністративної юстиції як такої, та окреслити тенденції розвитку сучасного адміністративного судочинства і місце України в цьому сегменті правовідносин.

КАС України розроблявся з урахуванням досвіду адміністративної юстиції європейських країн, зокрема тих, які мають розвинені адміністративні судові системи: німецької, французької, польської, австрійської тощо. Дійсно, Франція стала першою державою у світі, яка в Конституції Французької Республіки (1799 року) (розділи V «Про трибунали» та VI «Про відповідальність державних службовців») заклала основи адміністративного судочинства, що надалі забезпечило створення відокремленої від загальних судів системи судів адміністративної юстиції. На перший погляд може здатися, що адміністративна юстиція виникла, тому що французький народ (нація) вимагали від держави гарантій забезпечення своїх прав, визначених Декларацією прав людини і громадянина (1791 року): «Джерело будь-якого суверенітету походить від нації; жоден орган, жодна особа не може здійснювати повнова-

ження, які прямо не впливають з нього» (стаття 3), «Гарантія прав людини і громадянина потребує публічної сили: ця сила, отже, створена для блага всіх, а не для окремої користі тих, кому вона довірена» (стаття 12)¹ тощо.

Декларація дійсно внормувала право нації як суверена, рівність «усіх перед законом», а також зобов'язала кожного, навіть «адміністрацію», тобто представників виконавчої влади, дотримуватися закону, діяти відповідно до його приписів тощо. Це вимагало впровадження у механізм держави певного інструментарію, інакше – норми закону були б нівельовані. Перед державою постало питання: хто в механізмі держави, зокрема, що за інституція, має здійснювати такий контроль, які її повноваження, статус, порядок утворення та які правові наслідки такого контролю тощо. Отже, держава повинна була відповісти на ці та інші важливі питання. Про що йдеться?

Справа в тому, що Закон Франції «Про судову організацію» (1790 року) забороняв судам під загрозою покарання приймати до провадження справи про адміністративну (управлінську) діяльність, дію чи правовий акт чиновників, що прямо суперечило Декларації (1791 року) і Конституції Франції (1799 року). Це означало, що чиновники-управлінці були поза межами закону, не піддавалися у своїй управлінській діяльності контролю, тому безкарність сприяла чиновницькому свавіллю, якому держава повинна була знайти дієву протидію. Це перший аспект.

Інший аспект полягав у тому, що на той час суддівська й управлінська діяльність не розмежовувалися, судді фактично становили різновид чиновницького апарату. Отже, для уповноваження судів щодо здійснення ними судового контролю за адмініструванням чиновників потрібно було ідентифікувати, виокремити функціонал самих судових органів із системи інших державно-правових функцій. Розуміння такого функціоналу давало відповідь на питання про сутність, мету і призначення судових органів у механізмі держави. Крім того, концепт такого функціоналу вимагав відмежування правового статусу суддів від чиновницького апарату.

За таких обставин, держава продукує ідею інституційно-функціонального розмежування, а саме: виконавчі органи зобов'язані забезпечувати функціонал держави з адміністрування (управління), натомість суди – здійснювати контроль за діяльністю чиновників-управлінців, їх актами та вирішувати публічно-правові спори у разі їх виникнення. Франція потребувала таких змін. Дійсно, наприкінці XIII – початку XIX століття спостерігалось суттєве розширення функцій держави, яка все активніше почала втручатися у суспільні відносини (регулювання підприємництва, податкова політика, містобудування,

¹ Історія держави і права зарубіжних країн: підруч. / за заг. ред. О.М. Бандурки; [О.М. Бандурка, Д.В. Швець, М.Ю. Бурдін, О.М. Головка та ін.; вступ. слово О.М. Бандурки]. Харків: Майдан, 2020. С. 255–256.

кораблебудування, прокладання доріг, видобуток корисних копалин та ін.). Як наслідок, зростала кількість чиновників, які наділялися повноваженнями приймати правові акти, що нерідко призводило до зростання конфліктів між громадянами, корпораціями та державними чиновниками. Це актуалізувало питання здійснення судового контролю за діяльністю чиновників, які забезпечували важливі для держави функції, зокрема забезпечували виконання зборів і податків, стягнення мита, здійснення державних витрат, надання дозволів і ліцензій, забезпечували організацію виробництва та ін.

Загалом наведене та й інше доводить, що адміністративне судочинство у Франції, виснувалося із потреби здійснення судового контролю за діяльністю з адміністрування чиновницьким персоналом, їх правовими актами, а не з потреби гарантування конституційних прав громадян.

Специфіка здійснення судового контролю спеціалізованими судами була витребувана потребами й інших державах. Так, Німеччина стала наступною державою, де відбулося утвердження адміністративного судочинства¹. Саме в 1863 році в німецькому місті Баден прийнято Адміністративно-процесуальний кодекс (*Verwaltungsgerichtsordnung*), що стало можливим у зв'язку з територіальним об'єднанням Німеччини в єдину державу із централізованим управлінським апаратом. Ідея щодо здійснення судового контролю за діяльністю чиновницької адміністрації, їх правовими актами і донині пронизує систему права національних держав. Чому так? Тому що саме держава в особі її чиновницького апарату є найбільшим порушником прав людини. Україна тут не є винятком. З огляду на це, адміністративним судам України підсудні справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема чи прийняті, вчинені вони: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; з використанням належних їм повноважень; обґрунтовано; неупереджено; добросовісно; розсудливо; недискримінаційно; пропорційно законній меті; своєчасно тощо (частина друга статті 2 КАС України).

У доктрині права, особливо сучасній, продукуються міркування про те, що адміністративне судочинство виникло як процесуальне гарантування саме конституційних прав. Така позиція, на нашу думку, є прийнятною лише в контексті більш пізнього утвердження адміністративного судочинства (60-70-ті роки XX століття – початок XXI століття) (країни Балтії, Японія та ін.).

Хоча XIX століття увійшло в історію європейських країн як століття «конституцій» (Конституція Норвегії, 1814 рік; Конституція Люксембургу, 1868 рік)²,

¹ Мельник Р. Система адміністративного права Німеччини (загальнотеоретичний аналіз). *Публічне право*. 2011. № 3. С. 49–58.

² Шапала Н.К., Задорожня Г.В. Конституційне право України: навч. посіб. Запоріжжя: Дике поле, 2011. С. 81.

невід'ємним складником яких були права людини (природні, громадянські, політичні), проте ці держави не вважали своїм обов'язком негайно створити адміністративні суди як процесуальну гарантію забезпечення конституційних прав людини. Конституції XIX століття передусім зміцнювали легітимність глави держави, які де-юре закріплювали його правовий статус і *de facto* осучаснювали цей інститут влади, а також легітимізували нові інститути публічної влади (уряд, міністерства, фінансові органи, судові органи та ін.). Отже, необхідність гарантування конституційних прав громадян не стала першопричиною створення адміністративної юстиції в країнах світу, її можна вважати похідною від висхідної, якою є здійснення судового контролю за управлінською діяльністю чиновників, їх правовими актами тощо.

Інший важливий аспект: ідея створення адміністративних судів не об'єктивована в низці правових систем національних держав. Чому? Аналіз законодавства свідчить, що майже в усіх країнах світу (понад двісті держав) прийнято конституції, де визначено й гарантовано права і свободи людини, проте лише фактично у половини з них є адміністративні суди (Австрія, Болгарія, Естонія, Іспанія, Латвія, Литва, Німеччина, Польща, Португалія, Україна, Хорватія, Японія та інші), більшість з них ухвалили кодифікований процесуальний закон з адміністративного судочинства.

Водночас адміністративне судочинство не закріплене в правових системах Австралії, Великої Британії, Нової Зеландії, США та інших, відповідно, – у них немає спеціального процесуального закону, хоча в цій когорті є держави з високим рівнем демократії, соціального забезпечення. Справа в тому, що відсутність адміністративної юстиції історично пов'язана з концептом правових традицій національних систем права. Так, розмежування права на приватне та публічне є концептуальним принципом романо-германської правової традиції більшості європейських держав. У цих країнах адміністративні суди відокремлені від загальних судів. Водночас країни англосаксонської правової системи традиційно не розмежовують приватне і публічне право, тому що тут діє традиція загального права (*common law*). Це означає, що судова практика формується через прецеденти і не потребує відмежування публічних спорів від приватних.

Правова система України зберігає традиції континентального права, тому утвердження адміністративного судочинства, як і базові її процесуальні правила, привнесені в національну систему права з країн континентальної Європи, що вплинуло й на концепт КАС України.

У правових системах, у яких утвердилося адміністративне судочинство, спеціалізованим процесуальним законом здебільшого є кодекс адміністративного судочинства, одним з яких є КАС України. Дослідження його концепту

матиме певну наукову цінність у разі здійснення порівняльно-правового аналізу КАС України з процесуальним законодавством інших держав. Структура, зміст і навіть стиль викладу норм адміністративних кодексів країн світу мають певні особливості й тотожності. Це зумовлено часом прийняття кодексів, належністю держави до певної правової сім'ї, традиціями в нормування формату процесуальних кодексів, запозиченнями ідей та механізмів у тих держав, між якими склалися дружні відносини або було спільне минуле (Франція і Бельгія) тощо.

Концепт побудови процесуального кодексу має подвійний вияв, який об'єктивується в його структурі та змісті. Структура кодексу визначає формат згрупованості норм права, зміст – сутність і функціональне призначення цих норм. Водночас логічне поєднання структури і змісту процесуального кодексу зумовлює певну послідовність викладу його норм у текстах.

Структура кодексу становить фундамент, каркас, відповідно до якого забезпечується згрупування його норм відповідно до певних критеріїв, висхідних концептуальних ідей тощо. За структурою кодекси адміністративного судочинства можна згрупувати на: інституційні, пандектні, змішані (пандектно-процесуальні, інституційно-процесуальні).

Проаналізуємо структуру процесуальних кодексів національних держав, предметом правового регулювання яких є процес адміністративного судочинства, і визначимо місце КАС України в їх когорті.

Інституційний концепт кодексу адміністративного судочинства – його сутність полягає в тому, що норми кодексу згруповані за інститутами. Інститут адміністративного судочинства (від лат. *institutum* – устрій, установлення) формується нормами права (предметом правового регулювання яких є змістовно близькі, однорідні відносини), які здійснюють здебільшого імперативний вплив на поведінку, волю суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин. Таким інститутам властива певна стабільність, завдяки чому забезпечується цільовий вплив на суб'єктів цих відносин.

Чинний Кодекс адміністративного судочинства Франції (*Code de justice administrative*) від 04.05.2000¹ фактично структурований за інституційним концептом, зокрема його книги, розділи, глави формуються зі статей, що максимально згруповані за предметом правового регулювання певного інституту. Наприклад, адміністративні суди (поняття, система, структура, компетенція, територіальна підсудність, функції); процедура в адміністративних судах (поняття, загальні правила провадження, типи позовів (загальні норми, скасування акта, повна юрисдикція, компенсації тощо), подання по-

¹ Code de justice administrative du 04.05.2000. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/ texte_lc/ LEGITEXT000006070933 (date d'accès: 28.04.2025).

зову (загальні поняття, форми, строки, легітимація), усне слухання (поняття, особливості), письмове провадження (поняття, особливості); докази (поняття, види); термінові заходи (поняття, види); судові витрати (поняття, види, особливості); спеціальні процедури для окремих судів та спорів (виборче судочинство; податкові, фінансові, особливі повноваження) тощо.

Отже, інституційний концепт побудови процесуального кодексу адміністративного судочинства означає, що: а) перевага надана повноті викладу самого інституту, норми кодексу максимально згруповані навколо статусу, системи, компетенції судів, а не почерговому слідуванні логіки процесу адміністративного судочинства; б) унормування загальних процесуальних понять, фундаментальних принципів, базових категорій наскрізно розосереджене по його тексту; в) має ускладнений формат практичного застосування і навіть розуміння цілісності судового процесу.

Загалом інституційна структура побудови кодексу адміністративного судочинства традиційно утвердилася у Франції, проте значного поширення в системі права інших національних держав не набула через незручність його практичного використання. До речі, недоліки такого структурного концепту процесуального закону першими виявили викладачі університетів ХІХ століття. Розробники КАС України, будучи обізнаними з такими особливостями інституційного концепту побудови процесуального кодексу, зробили вибір не на його користь.

Наступний, пандектний концепт структури кодексу адміністративного судочинства традиційно встановлює поділ на загальну та особливу частини: загальна частина містить понятійно-категоріальний апарат, яким законодавець надалі оперує в тексті кодексу, визначає перелік засадничих принципів і розкриває їхню сутність тощо, натомість, особлива частина – унормовує особливості провадження для спеціальних категорій судових справ.

Такий концепт структури кодексу утвердився в Німеччині, Нідерландах, Словаччині та ін. Кодекс адміністративного судочинства Німеччини (*Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)* від 21.01.1960 (чинний з 01.01.1961))¹ є нормативно-правовим актом, який визначив систему адміністративних судів, їх компетенцію, правовий статус суддів тощо та врегульовує процес адміністративного судочинства від загальних процесуальних правил (вимоги до документів і додатків до них, зокрема й електронних, захищенні канали їх передачі (електронний кабінет, поштова скринька та ін.), строки подання процесуальних документів, представництво в суді, слухання справи тощо) – до вимог провадження в першій інстанції, апеляції, повторного розгляду,

¹ Кодекс адміністративного судочинства Німеччини від 21.01.1960. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/> (дата звернення: 28.04.2025).

відновного провадження, завершуючи питаннями витрат, примусовим виконанням рішень суду. Навіть цей побіжний перелік норм створює уявлення про послідовну єдність судового процесу.

Водночас Кодекс адміністративного судочинства Словаччини (*Správny súdny poriadok*) від 21.05.2015 також містить загальну частину (основні положення, повноваження та підсудність адміністративних судів, організація і склад адміністративних судів) та особливу частину (положення про провадження, перебіг провадження, доказування, рішення по суті, судові витрати), а також містить норми про перегляд рішень адміністративного суду (касаційні скарги, відновлення провадження) та особливі провадження (виборчі, про притулок, дисциплінарні справи, соціальні справи).

Отже, Кодекс адміністративного судочинства Словаччини має чіткий структурний поділ на загальну (засади, сторони, суди) та особливу (види спорів, процедури) частини, завдяки такому структурному концепту він містить послідовний виклад норм права від загального до конкретного, що полегшує його теоретичне опанування і застосування на практиці.

Загалом концепт структури КАС України дещо уподібнений кодексам адміністративного судочинства держав з пандектним форматом унормування їх норм. Це не дивно, тому що розроблення концепції КАС України здійснювалося в тісній співпраці з німецькими суддями, фахівцями у сфері адміністративного судочинства, зокрема й представниками Німецького фонду міжнародного юридичного співробітництва (*IRZ*). Отож звернемося до КАС України і спробуємо визначити його структурний концепт.

Зауважимо, що перша редакція КАС України містила 272 статті (наразі є 404 статті з урахуванням унесених до нього змін і доповнень), структурованих у семи Розділах: «Загальні положення», «Організація адміністративного судочинства», «Провадження в суді першої інстанції», «Перегляд судових рішень», «Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах», «Заходи процесуального примусу», «Прикінцеві та перехідні положення».

Наявність у КАС України такого Розділу як «Загальні положення», який є першим із семи, і дуже значущим за своїм «установчим» змістом, не зумовлює його належність до «пандектних» кодексів. Структурний концепт КАС України слідує логіці та поступальності судового процесу (від подання позову до виконання судового рішення), завдяки чому застосування його норм відповідає вимогам процесуальної визначеності, послідовності та цілісності.

Концепт структури КАС України має *змішаний*, зокрема *пандектно-процесуальний* формат, що підтверджується, з одного боку, наявністю в його структурі засадничого (загального) розділу, що здебільшого містить нор-

ми-принципи, які ніби скеровують, векторують функціонал самого кодексу як процесуального закону, а з іншого – розділи, послідовна єдність норм яких дозволяє слідувати цілісності архітектоніки судового процесу від початку провадження до виконання судового рішення та відновлення порушених прав особи. Отже, структура КАС України загалом підпорядкована концепту утвердження адміністративного судочинства, завданням якого є вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Порівняльно-правовий аналіз структури і змісту чинних кодексів адміністративного судочинства держав світу уможливорює твердження про те, що більшість із них мають пандектно-процесуальний (Естонія, Латвія, Литва, Словенія, Хорватія та ін.) або інституційно-процесуальний (Румунія, Молдова та ін.) характер, тобто змішаний концепт побудови, невід'ємним елементом яких є слідування логіці судового процесу. Водночас «акцент» національної традиції процесуального права може бути деталізований в описі системи адміністративних судів та їх компетенції, у регламентації тих чи інших спеціальних процедур, а з урахуванням передових технологій – в унормуванні, до прикладу, здійснення електронного судівництва і безпечного його використання в судовому процесі (наприклад, Естонія) тощо.

Отже, більшість кодексів адміністративного судочинства країн світу, зокрема й КАС України, мають змішаний (пандектно-процесуальний або інституційно-процесуальний) структурний концепт, що забезпечує системну цілісність і поступальність судового процесу.

Звернемося до змістового концепту кодексів адміністративного судочинства, щоб з'ясувати відповіді на питання: у яких межах, дозволених державою, можливий судовий захист прав особи адміністративними судами; які принципи є засадничими в процесі здійснення адміністративного судочинства; чи має місце «ініціативна активність» адміністративного суду в судовому процесі й наскільки дієвим є адміністративне судочинство у відновленні порушених прав особи у сфері публічно-правових відносин.

Норми КАС України мають однакову юридичну силу, проте він містить «концептуальні» норми, які фактично є «флагманами» адміністративного судочинства, тому що задають «тон», «вектор», «формат» застосування решти норм процесуального права. Такі норми є імперативними векторами узгодженого застосування КАС України, завдяки їх змістовим приписам норми кодексу становлять впорядковану систему узгоджених правил, а їх послідовне застосування уможливорює вирішення завдання, зверненого до адміністративного судочинства.

Йдеться про ті засадничі норми, що об'єктивовані в Главі 1 «Основні положення» Розділу I «Загальні положення», які визначають завдання та основні засади адміністративного судочинства, а саме: визнання судом людини найвищою соціальною цінністю, «оперування» принципом верховенства права під час вирішення судом публічно-правового спору, гарантоване право особи на звернення до адміністративного суду безпосередньо на підставі Конституції України, повноважність адміністративного суду щодо його виходу за межі позовних вимог для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень і вживання визначених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи тощо. Отже, змістовий концепт засадничих норм КАС України свідчить про юрисдикційну ефективність судового захисту прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Змістовий концепт адміністративного процесуального законодавства держав світу так чи інакше висновується із «повноти» захисту прав, свобод та інтересів особи, що кореспондує обсягу та змісту повноважень адміністративного суду в аспекті його правового впливу на рішення, дії чи бездіяльність органу публічного адміністрування, його посадових осіб тощо.

Загалом аналіз змістового концепту адміністративного процесуального законодавства в аспекті компетенційних повноважень адміністративних судів щодо дієвості впливу на рішення, дії чи бездіяльність органів публічного адміністрування, їх посадових осіб уможливорює виокремлення таких трьох угрупованих форматів.

Касаційний формат (мінімальні повноваження): суд тільки скасовує незаконний акт, визнає неправомірність правового акта, визнає протиправною бездіяльність певного суб'єкта публічної влади. Наприклад, у Бельгії Рада Держави після скасування управлінського акта не може прямо зобов'язати орган публічного адміністрування видати новий, тому що це поза його компетенцією. Цей формат наразі є малопоширеним: більшість держав розширили інструменти впливу адміністративного суду.

Зобов'язальний формат (розширені повноваження): адміністративний суд компетентний не лише скасувати оскаржуваний правовий акт, а й повноважний зобов'язати орган публічного адміністрування видати новий акт або вчинити іншу дію (Німеччина, Польща, Чехія, Україна, Румунія, Естонія, Латвія та інші). Так, відповідно до приписів процесуального адміністративного зако-

нодавства Німеччини (§ 113 VwGO)¹, якщо адміністративний акт є незаконним і тим самим порушуються права позивача, суд скасовує «адміністративний акт і будь-яке рішення щодо заперечення», якщо адміністративний акт уже виконано, то суд може зобов'язати адміністративний орган «скасувати виконання» за умови, що «влада має змогу це зробити». Водночас, якщо позивач вимагає змінити адміністративний акт, який встановлює грошову суму або постановляє щодо неї визначення, суд може «встановити суму на іншому рівні». Якщо визначення суми, яка підлягає нарахуванню або визначенню, потребує незначних витрат, суд може постановити «внесення змін до адміністративного акта шляхом зазначення неправильно врахованих або неврахованих фактичних чи юридичних обставин» таким чином, щоб орган міг «розрахувати суму на підставі рішення». Також суд скасовує незаконну відмову та водночас може зобов'язати відповідача «видати запитуваний дозвіл» за умови, що позивач безумовно має на нього законне право.

КАС України у статті 245 «Повноваження суду при вирішенні справи» визначив, що суд може: визнати протиправним та нечинним нормативно-правовий акт чи окремих його положень; визнати дії суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язати утриматися від вчинення певних дій; встановити наявність чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії, до прикладу, видати документ, зобов'язати внести запис до реєстру. Отож зобов'язальний формат компетенційних повноважень адміністративних судів щодо їх правового впливу на рішення, дії чи бездіяльність органів публічного адміністрування є значно ефективнішим порівняно з касаційним.

Реформаційний формат (сильні повноваження): адміністративний суд компетентний не тільки «скасувати» акт і «зобов'язати» відповідальну особу (чи орган), а й у межах дозволеного законом «замінити» суб'єктів управлінської діяльності, наприклад, адміністративний суд може замінити рішення адміністрації своїм рішенням (Італія, Нідерланди, Фінляндія та інші).

Це найсильніша форма впливу на суб'єктів управлінської діяльності. Так, в Італії суддя уповноважений ухвалити рішення по суті, яке підміняє адміністративний акт (скажімо, анулює заборону про мирні зібрання, дає дозвіл на їхнє проведення тощо або скасовує рішення про результати тендеру і одночасно встановлює нові умови в спорі між державою і приватним суб'єктом). У Фінляндії та Австрії адміністративний суд може, у разі скасування рішення управлінського органу, взяти «на себе» функцію адміністрації, якщо це необхідно для нагального захисту прав особи, до прикладу, суд

¹ Кодекс адміністративного судочинства Німеччини від 21.01.1960. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/> (дата звернення: 28.04.2025).

може скасувати рішення про штраф, визначити новий розмір штрафу, який стає «чинним» без повторного рішення управлінського органу. Загалом поширеною є практика щодо уповноваження суду приймати рішення у певних справах замість органів, особливо коли йдеться про виконання зобов'язань держави перед приватною особою.

І все ж, кожен із цих форматів як складників змістового концепту адміністративного процесуального законодавства в аспекті компетенційних повноважень адміністративних судів щодо дієвості впливу на рішення, дії чи бездіяльність органів публічного адміністрування, їхніх посадових осіб не є ідеальним: *касаційний формат* зберігає значущу роль адміністрації, проте страждає оперативність судового захисту прав, свобод та інтересів особи; *зобов'язальний формат* дає можливість суду «тиснути» на адміністрацію, диктувати їй свою волю, але суд не втручається у сферу виконавчої влади, формально рішення приймає управлінський орган; *реформаційний формат* найефективніше реалізує право особи на судовий захист, проте суд фактично перебирає на себе частину функціоналу адміністрації. Щоб збалансувати це, законодавці обмежують повноваження суду, наприклад, випадками, у яких немає дискреції управлінського органу, натомість рішення може мати вияв у формі: «так» або «ні». Наприклад, суд може вирішити справу сам лише якщо обставини справи з'ясовані, а подальші дії органу були б «зайвими» тощо.

Отже, повноваження адміністративних судів щодо рішень органів влади еволюціонували: від контролю (лише скасування) до активного впливу (кінцевий результат). Це відповідає потребам ефективного правосуддя: особа звертається до суду, щоб отримати суспільне благо (право, дозвіл, компенсацію). Проте у складних сферах функціонал судів «обережний» (містобудівна сфера тощо). У таких спорах суди здебільшого скасовують рішення і повертають справу на новий розгляд.

Узагальнюючи наведене, доходимо висновків про те, що КАС України відповідає запитам демократичної держави й вимогам сучасної адміністративної юстиції з європейськими стандартами. Водночас спостерігається конвергенція концептів адміністративного судочинства: держави з історично «сильними» адміністративними судами (Німеччина, Австрія, Фінляндія та інші) і країни з відносно новими системами (Україна, Польща, країни Балтії та інші) дійшли спільних принципів: дієвий захист суб'єктивних публічних прав, реальне поновлення порушених прав приватних осіб, підконтрольність управлінської адміністрації закону та суду.

1.3. Еволюція адміністративного судочинства (2005–2025): ключові зміни та доповнення до Кодексу адміністративного судочинства України

Адміністративне судочинство в Україні є важливим і дієвим механізмом захисту прав, свобод та інтересів громадян і юридичних осіб у спорах із органами державної влади (публічно-правових спорах). Прийняття КАС України у 2005 році стало визначальною віхою становлення системи адміністративного судочинства, що базується на принципах верховенства права, змагальності та справедливого судового розгляду. Упродовж двох десятиліть КАС України зазнавав суттєвих змін, що були спричинені як внутрішніми реформами, так і зовнішніми викликами.

Сучасна система адміністративної юстиції почала формуватися після здобуття незалежності України ще у 1991 році. Верховна Рада України 28.04.1992 прийняла Концепцію судово-правової реформи, що визначила таке: «Запроваджується адміністративне судочинство, метою якого є розгляд спорів між громадянином і органами державного управління. На рівні району вводяться адміністративні судді, які організаційно входять до складу районних (міських) чи міжрайонних судів. В обласних судах створюються судові колегії в адміністративних справах як суди першої та апеляційної інстанції. У Верховному Суді України діє колегія в адміністративних справах як суд апеляційної та касаційної інстанції. В ході судової реформи суди в адміністративних справах виділяються в окрему систему»¹.

Згодом Верховна Рада України Законом України «Про внесення змін до статей 235, 236 та Глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України» № 403/95-ВР від 31.10.1995, продовжила реформу адміністративної юстиції, виклавши у новій редакції Главу 31-А ЦПК України (1963 року): скарги громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності.

Прийнята 28.06.1996 Конституція України в частині першій статті 55 визначала, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Так, 22.07.1998 Президент України схвалив Концепцію адміністративної реформи, у якій підтримана ідея створення адміністративних судів та ухвалення рішення про прийняття Адміністративно-процесуального

¹ Концепція судово-правової реформи: постанова Верховної Ради України від 28.04.1992. № 2296-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text> (дата звернення: 28.04.2025).

кодексу України для забезпечення їх діяльності: «Нагальне значення має створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція. Має бути передбачене поетапне формування Вищого адміністративного суду України, а також апеляційних і місцевих адміністративних судів. Процедури розгляду справ в цих судах мають бути врегульовані окремим Адміністративно-процесуальним кодексом України»¹.

У подальшому, прийнятий 07.02.2002 Закон України «Про судоустрій України» визначив місце адміністративних судів у системі судів загальної юрисдикції та встановив трирічний термін для їхнього створення. Водночас 01.10.2002 Указом Президента України утворено Вищий адміністративний суд України, а згодом – 16.11.2004 – 7 апеляційних і 27 окружних адміністративних судів. Це заклало основу для прийняття КАС України, що стало фундаментальним етапом у розвитку адміністративної юстиції.

Перший етап (2005 – 2009 роки). Так, 06.07.2005 Верховна Рада України прийняла КАС України. З його прийняттям започаткувалися нові інституційні і процесуальні зміни, які розпочали новий етап у розвитку адміністративного судочинства як окремої юрисдикції. До цього часу вирішення публічно-правових спорів відбувалося в межах загальної або господарської юрисдикцій, що не забезпечувало належного рівня захисту прав громадян і юридичних осіб у публічно-правових відносинах. КАС України виокремив адміністративне судочинство в самостійну юрисдикцію.

Однією з основних новел КАС України стало сформування принципів адміністративного судочинства (стаття 7), серед яких найважливішими є такі: верховенство права (стаття 8); законність (стаття 9); рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом (стаття 10); змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі (стаття 11); гласність і відкритість адміністративного процесу (статті 12). Ці положення відповідали європейським стандартам, зокрема практиці ЄСПЛ.

Українську правову систему також було доповнено новими сегментами понятійно-категоріального апарату, а саме категоріями: «справа адміністративної юрисдикції», «суб'єкт владних повноважень», «публічна служба», «адміністративне судочинство». Зокрема, публічно-правовий спір визначено як спір, у якому одна зі сторін є суб'єктом владних повноважень, а інша, – фізична чи юридична особа (стаття 3).

Однією з важливих інституційних змін, які відбулися, стало запровадження компетенції (юрисдикції) адміністративних судів та її розмежування

¹ Про внесення змін до статей 235, 236 та Глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України: Закон України від 31.10.1995. № 403/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/403/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 28.04.2025).

з іншими судами, зокрема визначено вперше предметну підсудність адміністративних судів, у тому числі й Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції (стаття 18), територіальну підсудність тощо. Важливим нововведенням стали особливості визначення сторін у справі (стаття 50): позивачем в адміністративній справі міг бути, крім інших, суб'єкт владних повноважень, але у випадках, прямо передбачених КАС України чи іншим законом.

Проте найбільш революційним у КАС України стало запровадження фактичної «презумпції винуватості суб'єкта владних повноважень», поклавши на нього обов'язок доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності, якщо він заперечує проти адміністративного позову (частина друга статті 71).

Ще однією важливою новелою цього Кодексу стало введення інституту строків звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів (стаття 99). На відміну від інституту строку позовної давності, строк звернення до суду застосовується тільки у публічно-правових відносинах, є сталим і не може збільшитися за домовленістю сторін або бути зупинений чи перерваний внаслідок якоїсь події. Водночас законодавець уперше визначив поняття «розумний строк розгляду справи» (стаття 122), визначивши, що він не може перевищувати двох місяців. Важливо, що КАС України надав адміністративному суду повноваження в разі визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, ухвалювати на свій розсуд судові рішення, яке б реально відновлювало порушені права, свободи та інтереси особи у сфері публічно-правових відносин (стаття 162).

Загалом КАС України заклав підвалини адміністративного судочинства відповідно до кращих європейських практик. Його новели принесли в національну правову систему не лише «технічні» зміни, а й фундаментальні правові інструменти, які зміцнили гарантії прав особи в публічно-правовій сфері.

Другий етап (2009–2011 роки). Практика застосування КАС України засвідчила, що цей нормативно-правовий акт потребує уточнення змісту окремих норм через їхню неоднозначність у правозастосовному процесі. Ішлося про юрисдикційні межі, процедуру оскарження та гармонізацію з іншими процесуальними кодексами тощо.

П'ятирічний досвід застосування КАС України виявив певні процесуальні проблеми і прогалини, що потребували нормативного вдосконалення. З огляду на це, у 2010 році до КАС України внесено зміни, спрямовані на підвищення процесуальної дисципліни, скорочення зловживань процесуальними правами та узгодження його норм з вимогами Конституції України та практики ЄСПЛ.

Насамперед необхідно відзначити запровадження в адміністративних судах автоматизованої системи документообігу згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запро-

вадження автоматизованої системи документообігу в адміністративних судах» від 05.06.2009 № 1475-VI¹. КАС України був доповнений статтею 15-1, яка вносила функціонування автоматизованої системи документообігу адміністративного суду, запровадження автоматизованого розподілу справ між суддями та надалі – електронного суду.

Однак не всі спроби реформування адміністративного судочинства були коректними і вдалими. Наприклад, зміна юрисдикції розгляду, так званих «соціальних спорів» – спорів з приводу призначення, обчислення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням та інших соціальних виплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг, речового майна, пайків або грошової компенсації замість них. Фактично вона (юрисдикція) була змінена з адміністративної на цивільну через прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» від 18.02.2010 № 1691-VI². ЦПК України був доповнений новою категорією цивільних справ «про соціальні виплати» (стаття 15), а з КАС України ця категорія справ була виключена (стаття 18).

Слід зазначити, що на відміну від обов'язку відповідача (суб'єкта владних повноважень) в адміністративній справі доводити правомірність ухваленого рішення, дії чи бездіяльності (стаття 71 КАС України), у цивільній справі кожна сторона повинна довести обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог або заперечень, і одночасно несе ризик настання наслідків, пов'язаних із вчиненням чи невчиненням нею процесуальних дій. З огляду на залежність позивача від волі відповідача, який має певну дискрецію у правовідносинах щодо «соціальних виплат», здавалися сумнівними такі законодавчі новели.

Помилковість цих законодавчих змін незабаром була підтверджена Рішенням Конституційного Суду України № 19-рп/2010 від 09.09.2010 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами», яким названі зміни визнанні такими, що не відповідають Конституції України³.

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження автоматизованої системи документообігу в адміністративних судах: Закон України від 05.06.2009 № 1475-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1475-17#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами: Закон України від 18.02.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1691-17#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

³ Рішення Конституційного Суду України від 09.09.2010 № 19-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-10#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

Окремо слід зазначити, що у 2010 році відбулися суттєві зміни у правовому регулюванні судоустрою України та статусу суддів. Так, Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI¹ запроваджувалися нові вимоги до кандидатів на посаду судді, утворювалася Вища кваліфікаційна комісія суддів України з новими повноваженням, унормувалася процедура добору на посаду судді, переведення суддів, здійснення дисциплінарного провадження, утворювався новий Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ як суд касаційної інстанції, переглядалися повноваження і склад Верховного Суду України, а також були внесені суттєві зміни до процесуальних кодексів України. Так, частина перша статті 9 КАС України, яка розкривала принцип законності під час розгляду адміністративних справ, була викладена у новій редакції, що його уточнювала. Зміни також стосувалися визначення юрисдикції адміністративного суду – відбулася заміна терміна «компетенція» на «юрисдикція» (стаття 17), сама юрисдикція була уточнена з виокремленням певних публічно-правових спорів (стаття 18). Уперше вводилася можливість зміни інстанційності суду на рівні апеляції та касації (стаття 20) залежно від предмета справи (стаття 177). Інститут строків звернення до суду в адміністративному судочинстві також зазнав за Законом № 2453-VI суттєвих змін: інститут строків звернення до суду відрізнявся від інституту строків позовної давності не тільки суттю, а й наслідками його пропуску. Так, адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд за заявою особи, яка його подала, не знайде підстав для поновлення строку, про що постановляється ухвала (стаття 100).

Унесені Законом № 2453-VI зміни також торкнулися нового визначення «розумного строку розгляду справи»: він зменшився з двох місяців до одного, а у справах проходження, звільнення з публічної служби розглядаються та вирішуються протягом розумного строку, але не більше двадцяти днів з дня відкриття провадження у справі (стаття 122).

Напевне, найновішим у процесуальному праві було введення до адміністративного судочинства інституту скороченого провадження (стаття 183-2).

Унесені зміни визначали певні категорії адміністративних справ, розгляд яких, зважаючи на їх предмет, можливий був у короткий строк (до 20 днів) без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, за спрощеною, скороченою процедурою, з ухвалення судового рішення, яке допускалося до негайного виконання. Насамперед указані новели спрощува-

¹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

ли розгляд справ, пов'язаних із соціальними виплатами, зважаючи на їхню велику кількість у ті часи (2009–2011 роки).

Унесені Законом України № 2453-VI зміни також суттєво торкнулися й інститутів перегляду судового рішення. Так, уперше були визначені строки розгляду апеляційної скарги (стаття 195-1) – протягом одного місяця для перегляду рішення суду по суті та протягом п'ятнадцяти днів для перегляду ухвали суду з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а також строки розгляду касаційної скарги (стаття 214-1) – протягом одного місяця з дня одержання справи.

У зв'язку з реформуванням Верховного Суду України і переглядом його повноважень, до КАС України були внесені зміни щодо уточнення підстав і порядку перегляду судових рішень в адміністративних справах. Заява про перегляд судового рішення Верховним Судом України подавалася не прямо до нього, а через Вищий адміністративний суд України, який отримав повноваження вирішувати питання про допуск до розгляду такої заяви (стаття 240).

Певна еволюція відбулася й у процесі здійснення судового контролю за виконанням судового рішення. Так, за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або у разі неподання такого звіту стало можливим накладання на винну посадову особу, відповідальну за виконання постанови, штрафу в розмірі від ста до трьохсот мінімальних заробітних плат (стаття 267). Крім того, було передбачено для особи-позивача, на користь якої ухвалено постанову суду, право подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такої постанови суду або на порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду.

У 2011 році до КАС України були внесені зміни, які уточнювали окремі його новели. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства» від 17.11.2011 № 4054-VI¹ був визначений строк звернення до суду для суб'єктів владних повноважень – шість місяців, якщо не встановлено інше (стаття 99), введена можливість у разі пропуску строку звернення залишити позов без розгляду як на стадії вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі без проведення судового засідання, так і під час підготовчого провадження чи судового розгляду справи (стаття 100), надано суду під час розгляду справи в порядку скороченого провадження за певних обставин переходити до розгляду за загальними

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства: Закон України від 17.11.2011 № 4054-VI. URL://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4054-17#Text (дата звернення: 30.04.2025).

правилами Кодексу (стаття 183-2), а також фактично була позбавлена апеляційна інстанція повноваження після скасування постанови суду направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції (стаття 198), що означало закінчення розгляду по суті на цій стадії.

Загалом зміни до КАС України 2009–2011 років спрямовувалися на вдосконалення судової процедури, запобігання зловживанням процесуальними правами, раціоналізацію навантаження на суди та підвищення ефективності правосуддя тощо. У перспективі ці зміни стали основою для більш вагомої реформи адміністративного судочинства 2016–2017 роках.

Третій етап (2016–2017 роки). Після запровадження адміністративної юстиції в Україні та прийняття КАС України, наймасштабнішою реформою в системі правосуддя були законодавчі зміни, що відбулися протягом 2016–2017 років. Початково Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII від 02.06.2016¹ було внесено істотні зміни та доповнення до Конституції України. Ці зміни в основному стосувалися Розділу VIII «Правосуддя» та Розділу XII «Конституційний Суд України». Водночас були виключені статті з Розділу VII «Прокуратура», які було віднесено до Розділу VIII «Правосуддя»: з'явилися нові з цього приводу повноваження Президента України тощо.

Для подальшого розвитку адміністративної юстиції в Україні та посилення незалежності адміністративних судів у Конституції України було закріплено норму про те, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (стаття 125).

Крім унесення змін до Конституції України відбулася зміна всієї системи правосуддя України: замість Верховного Суду України був утворений Верховний Суд, замість Вищої ради юстиції – Вища рада правосуддя, Конституційний Суд України отримав новий вид провадження – за конституційною скаргою.

Щодо безпосереднього оновлення КАС України, то протягом 2016 року до нього були внесені кілька змін і доповнень, зокрема, з'явилися нові категорії справ – щодо гарантованого забезпечення потреб оборони (стаття 183-7), що було пов'язано із проведенням в Україні Антитерористичної операції на деяких територіях Донецької та Луганської областей, а також з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства (стаття 183-7).

Особливістю названих змін, крім самого предмета спорів, стало й те, що законодавець двічі вносив зміни до однієї і тієї ж статті КАС України: спочатку Законом України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» № 1356-VIII

¹ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

від 12.05.2016¹, а потім, коли ще перші зміни не набули чинності, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції» № 1379-VIII від 19.05.2016². Отже, КАС України визначив особливості розгляду різних категорій справ за предметом спору.

Із прийняттям Закону України № 2147-VIII від 03.10.2017 «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», який набув чинності 15.12.2017, в Україні відбулася одна з наймасштабніших реформ процесуального законодавства. Закон одночасно вніс зміни до трьох процесуальних кодексів – цивільного, господарського та адміністративного – та значно трансформував підходи до судового процесу. В адміністративному судочинстві ці зміни стали не лише «технічним» оновленням, а й концептуальним зрушенням у бік забезпечення справедливого, своєчасного й ефективного судового розгляду. Зміни до КАС України були комплексними: чимало його норм було викладено в новій редакції, з урахуванням практики ЄСПЛ, стандартів Ради Європи та досвіду адміністративної юстиції держав-членів ЄС. Мета цих змін передусім була спрямована на посилення гарантій захисту прав і свобод особи у спорах із суб'єктами владних повноважень.

Важливим нововведенням 2017 року стало закріплення у КАС України принципу верховенства права як основного, яким повинен керуватися суд, вирішуючи справи (стаття 6). Такі законодавчі зміни уможливили застосування норми Конституції України як норми прямої дії, з подальшим зверненням до Верховного Суду для вирішення питання про внесення до Конституційного Суду України подання з питання конституційності закону чи іншого правового акта, якщо суд дійшов висновку, що правовий акт їй суперечить (стаття 7).

Нова редакція КАС України запровадила нові форми адміністративного судочинства – загальне або спрощене позовне провадження (стаття 12). Спрощене позовне провадження призначається для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи, а загальне позовне провадження – для розгляду справ,

¹ Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони: Закон України від 12.05.2016 № 1356-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1356-19#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції: Закон України від 19.05.2016 № 1379-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1379-19#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

Для обрання судом форми судочинства законодавець у цьому випадку передбачив певні категорії справ: розглядатися виключно за правилами загального (стаття 12) або спрощеного (стаття 257) позовного провадження; інші справи – на розсуд суд першої інстанції (стаття 171).

Уперше в КАС України була закріплена можливість використання електронного документообігу через Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему (ЄСІТС), яка визначає суддю або колегію суддів (судді-доповідача) для розгляду конкретної справи, забезпечує обмін документами (надсилання та отримання документів) в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу, а також фіксування судового процесу, участь учасників судового процесу в судовому засіданні в режимі відеоконференції, направляє судові рішення та інші процесуальні документи учасникам судового процесу на їхні офіційні електронні адреси (згодом – до їхніх електронних кабінетів), вчиняє інші процесуальні дії в електронній формі.

Здійснено було перший крок щодо втілення, визначеного у статті 131-2 Конституції України, виключного права адвоката здійснювати представництво в суді. Відповідні зміни було внесено до статей 55, 57 КАС України. Однак у справах незначної складності та в інших випадках, визначених КАС України, можливість представництва залишилася саме за фізичною особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність (стаття 57).

І, щоб завершити викладення законодавчих новел в аспекті складу учасників судового процесу, слід згадати введення інституту експерта з питань права (стаття 69). Як експерт з питань права може залучатися особа, яка має науковий ступінь та є визнаним фахівцем у галузі права. Така особа зобов'язана з'явитися до суду за викликом, відповідати на поставлені судом питання, надавати роз'яснення тощо.

Суттєві зміни також відбулися щодо визначення доказів у справі: КАС України в 2017 році був доповнений таким видом доказу як електронні докази (стаття 99). Електронними доказами визнається інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, що мають значення для справи. Це можуть бути електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), вебсайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Зберігатися такі дані можуть на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (в тому числі в мережі «Інтернет»).

У зв'язку з тим, що суд розглядає адміністративні справи за позовною заявою, а процесуальні питання – з власної ініціативи чи за заявами сторін, то КАС України в 2017 році було доповнено Главою «Письмові заяви учасників справи» (Глава 1 Розділу II). Відтепер такі заяви розділялися на два типи: заяви по суті справи (стаття 159), до яких належать позовна заява, відзив на позовну заяву (відзив), відповідь на відзив, заперечення, пояснення третьої особи щодо позову або відзиву, та заяви з процесуальних питань (заяви, клопотання і заперечення) (стаття 166). До кожного виду таких письмових заяв учасників справи застосовуються відповідні вимоги (найменування суду, сторони, обґрунтування, вимоги тощо) та наслідки їх недотримання (залишення без руху, без задоволення, повернення) тощо.

Зауважимо, що в адміністративному судочинстві повсякчас поставала проблема: яке судове рішення по суті ухвалювати, коли оскаржувані порушення були виправлені суб'єктом владних повноважень під час розгляду справи. У новій редакції КАС України вона була вирішена шляхом розширення додаткових підстав для закриття провадження в справі (стаття 238), а саме:

- щодо оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень чи окремих їх положень, якщо оскаржуваний нормативно-правовий акт або відповідні його положення визнано протиправними і нечинними рішенням суду, яке набрало законної сили;

- щодо оскарження індивідуальних актів та дій суб'єкта владних повноважень, якщо оскаржувані акти та дії суб'єкта владних повноважень було змінено або скасовано рішенням суду, яке набрало законної сили;

- щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо оскаржувані порушення були виправлені суб'єктом владних повноважень і відсутні підстави вважати, що повне відновлення законних прав та інтересів позивача неможливе без визнання рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправними після такого виправлення.

Пропозиції правничої спільноти щодо започаткування в Україні зразкового провадження в одній справі про правовідносини, у сфері застосування яких виникала велика кількість типових справ (наприклад, справи щодо соціальних виплат тощо), цього разу знайшли втілення в КАС України шляхом запровадження інститутів зразкової (стаття 290) та типової (стаття 291) справ. Якщо в провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, то суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції (частина перша статті 290 КАС України). Запровадження інституту зразкової справи позитивно вплину-

ло на дотримання судами однакового застосування норм права в подібних правовідносинах, формування єдиної судової практики та забезпечення належної юридичної визначеності. Також слід повідомити про встановлення, так званого «касаційного фільтру» щодо оскарження судових рішень у певних категоріях справ (стаття 328 КАС України). Наприклад, не підлягали касаційному оскарженню судові рішення у справах незначної складності.

І, зрештою, якщо говорити про знакові зміни цього періоду, то слід згадати повне оновлення законодавцем підстав і порядку перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (статті 361, 363 КАС України): по-перше, перегляду за нововиявленими або виключними обставинами підлягає не усяке судове рішення, а лише те, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили (частина перша стаття 361 КАС України); по-друге, введена можливість переглядати судові рішення не тільки за нововиявленими обставинами, як було раніше, а й за виключними (частина п'ята статті 361 КАС України); по-третє, визначено, який вид рішення ухвалює суд за наслідками перегляду справи за нововиявленими або виключними обставинами (стаття 369 КАС України): ухвалює рішення (якщо переглядалося рішення суду), приймає постанову (якщо переглядалася постанова), постановляє ухвалу (якщо переглядалася ухвала).

Отже, основною метою реформи цього періоду стало забезпечення ефективного, швидкого і справедливого розгляду адміністративних справ, наближення адміністративного процесу до європейських стандартів, гармонізація процесуальних кодексів, запровадження нових інститутів та перегляд ключових механізмів адміністративного судочинства. Однією з головних рис такої реформи стало не просто внесення точкових змін, а системна редакція всього Кодексу, значна частина яких була переписана з урахуванням нової судової практики та міжнародного досвіду.

Четвертий етап (2021–2025 роки) ознаменувався суттєвими викликами для правової системи України: з одного боку, продовження судової реформи вимагало адаптації процесуального законодавства до стандартів ЄС, з іншого – повномасштабна збройна агресія РФ у 2022 році створила безпрецедентні умови для функціонування судової влади. КАС України, як ключовий акт, що регламентує вирішення публічно-правових спорів, зазнав у цей період точкових, але надважливих змін.

Важливо, що 27.04.2021 прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи» № 1416-IX, мета якого полягала в тому, щоб забезпечити плавне та юридично узгоджене впровадження ЄСІТС у всіх судах України. У законодавче поле введено

поняття «Положення про окремі підсистеми (модулі)» Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, яке означало можливість окремого, поетапного запровадження цієї системи, виходячи із можливих ресурсів. Крім того, визначалося, що розгляд справи можливо проводити за матеріалами справи як у паперовій, так і в електронній формах (частина дев'ята статті 18).

Водночас Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язкової реєстрації та використання електронних кабінетів у Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі або її окремій підсистемі (модулі), що забезпечує обмін документами» від 29.06.2023 № 3200-IX¹ увів поняття «електронний кабінет» (стаття 18 КАС України). Так, суд мав направляти судові рішення та інші процесуальні документи учасникам судового процесу до їхніх електронних кабінетів. Водночас адвокати, нотаріуси, державні та приватні виконавці, судові експерти, органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування, інші юридичні особи зобов'язувалися зареєструвати свої електронні кабінети в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі або її окремій підсистемі (модулі). Інші учасники – за власним бажанням. У зв'язку з появою електронного кабінету та обов'язку реєстрації в ньому для певної категорії осіб, до більшості норм КАС України були внесені зміни, пов'язанні з використанням електронного кабінету та наслідками ухилення від такого обов'язку.

Виконання судового рішення, яке набуло чинності, особливо в адміністративних справах, є не тільки завершальною стадією вирішення публічно-правового спору, а й фактичним відновленням порушених прав приватних осіб з боку держави, тому важливим є питання щодо наявності дієвих механізмів судового контролю за виконанням судового рішення. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень» від 21.11.2024 № 4094-IX² КАС України було доповнено нормами права щодо здійснення судового контролю судом за виконанням судових рішень в адміністративних справах. Так, наразі Кодекс визначає, що контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах здійснює суд, який розглянув справу як суд першої інстанції (стаття 381-1), а не як раніше – суд, який ухвалив відповідне судове рішення. Визначено випадки, в яких обов'язково суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язкової реєстрації та використання електронних кабінетів в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі або її окремій підсистемі (модулі), що забезпечує обмін документами: Закон України від 29.06.2023 № 3200-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3200-20#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень: Закон України від 21.11.2024 № 4094-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4094-20#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

судове рішення, подати звіт про виконання судового рішення (стаття 382). КАС України визначив, яким чином діяти суду, коли за виконання судового рішення відповідає суб'єкт владних повноважень, який є колегіальним органом – суд може зобов'язати подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення кожного з членів такого колегіального органу, до чііх повноважень, завдань чи функцій належить забезпечення виконання такого судового рішення (стаття 382-1).

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення ухвалення та проголошення судових рішень» від 19.12.2024 № 4173-IX¹ скасував інститут нарадчої кімнати в адміністративному судочинстві. Отож суд після проведення судових дебатів оголошує про перехід до стадії ухвалення судового рішення та час його проголошення в цьому судовому засіданні (стаття 227), а не як раніше – виходив до нарадчої кімнати і після виходу з якої проголошував судове рішення або відновлював розгляд справи.

Основною відмінністю від інституту нарадчої кімнати є те, що під час стадії ухвалення судового рішення не заборонено розглядати інші справи, як це було раніше. Під заборону залишилося лише право обговорювати обставини та матеріали справи, застосування норм права та судову практику в цій справі, а також зміст судового рішення з іншими особами, крім складу суду, який розглядає справу (стаття 228 КАС України).

Загалом унесенні зміни до КАС України в 2021–2025 роках демонструють адаптивність і гнучкість адміністративного судочинства. Цей період став етапом не радикального його переписування, а юридичної модернізації на основі нових викликів. Судова система, попри всі труднощі, змогла зберегти баланс між дотриманням процесуальної форми та забезпеченням ефективного судового захисту прав.

З урахуванням дослідження еволюції КАС України з 2005 року по теперішній час, можливо ініціювати пропозиції щодо удосконалення адміністративного судочинства, шляхом внесення певних змін до нього:

по-перше, уточнити порядок дій суду в разі надходження до нього письмової заяви учасника справи (заяви по суті справи або заяви з процесуальних питань), яка не підсудна цьому суду або не належить її розглядати саме цьому суду (подання замість суду, який розглянув справу як суд першої інстанції, до апеляційного чи касаційного суду), тому що наразі застосовується аналогія закону – передається до належного суду (стаття 29) або залишається

¹ Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення ухвалення та проголошення судових рішень: Закон України від 19.12.2024 № 4173-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4173-20#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

без розгляду (стаття 167). Уважаємо, що такий стан можливо виправити шляхом внесення змін до статей 167, 169 КАС України або доповнення новими статтями Розділу II КАС України, якими передбачити право суду в разі надходження письмової заяви учасника справи (заяви по суті справи або заяви з процесуальних питань), яка не підсудна цьому суду або не належить її розглядати саме цьому суду, ухвалою суду передавати таку заяву до належного суду для розгляду;

по-друге, необхідно усунути наявні розбіжності щодо подання письмових заяв та інших документів до суду особою, яка зареєстрована в електронному кабінеті (частина восьма статті 18 КАС України): процесуальний закон одночасно допускає подання в паперовій формі й одночасно зобов'язує подавати тільки в електронній формі. Пропонуємо таку суперечність усунути шляхом унесення змін до статті 18 КАС України, в якій передбачити не тільки обов'язок зареєструватися в електронному кабінеті, а й подавати усі письмові заяви та інші документи в електронній формі;

по-третє, існує проблема щодо здійснення розподілу судових витрат у справах, у яких позивачем виступає суб'єкт владних повноважень і судові рішення ухвалені не на його користь, адже за змістом статті 139 КАС України прямо не передбачено відшкодування відповідачу, який не є суб'єктом владних повноважень, у такій справі судових витрат. Пропонуємо у цьому випадку уточнити частину першу статті 139 КАС України шляхом доповнення або зміни першого речення: «Під час задоволення позову або ухвалення судового рішення на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, усі судові витрати, які підлягають відшкодуванню».

Отже, за 2005–2025 роки адміністративне судочинство в Україні пройшло шлях від становлення до комплексної модернізації. КАС України зазнав численних змін, які посилили захист прав громадян, уніфікували судову практику та наблизили українське правосуддя до європейських стандартів. Однак виклики, такі як забезпечення повної незалежності судів і підвищення довіри суспільства, залишаються актуальними.

1.4. Вплив конституційної юрисдикції на розвиток адміністративного судочинства України

Конституційна юрисдикція є визначальним елементом формування правової держави, реалізації верховенства права, що загалом забезпечує та гарантує стабільність конституційного правопорядку, верховенство Основного Закону України, ефективний захист прав і свобод громадян. У контексті адміністративного судочинства, яке є провідною формою юрисдикційного контролю за державою та суб'єктами владних повноважень, взаємозв'язок із конституційною юрисдикцією набуває особливої актуальності.

КСУ відіграє ключову роль у забезпеченні конституційного ладу, формуючи правову доктрину, яка захищає основні права і свободи людини та громадянина, гарантовані Конституцією України. КСУ вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та в передбачених Основним Законом України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України; діяльність КСУ ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків (стаття 147 Конституції України). Завданням конституційної юрисдикції є не лише перевірка правових актів на конституційність, але й формування системних підходів до тлумачення принципів правової держави, верховенства права, юридичної визначеності та пропорційності, що безпосередньо впливає на практику адміністративних судів.

Конституційна юрисдикція – це система правових механізмів, покликаних забезпечити відповідність нормативно-правових актів Конституції України; основна мета конституційної юрисдикції полягає в гарантуванні верховенства Конституції України.

Основний Закон України встановлює правові норми щодо функціонування адміністративної юстиції. Згідно із частиною п'ятою статті 125 Конституції України з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

Адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України (пункт 5 частини першої статті 4 КАС України); порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, КАС України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (частина перша статті 3 КАС України);

юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах (частина перша статті 19 КАС України).

Інституційне розмежування конституційної та адміністративної юрисдикції обумовлюється різними завданнями, які кожна з них виконує в межах правової системи, а також функціональною диференціацією правової природи їх інституційного статусу, характером ухвалюваних рішень і специфікою їх впливу на суб'єктів правовідносин. Конституційна юрисдикція реалізує функцію охорони Основного Закону України, забезпечуючи верховенство Конституції України, тоді як адміністративна юрисдикція здійснює судовий контроль за правомірністю дій або бездіяльності органів публічної влади в конкретних справах. Відповідно, судові рішення в межах цих юрисдикцій відрізняються як за юридичною силою, так і за змістом правових наслідків.

КСУ в Рішенні від 09.09.2010 № 19-рп/2010 підкреслив, що адміністративне судочинство як спеціалізований вид судової діяльності стало тим конституційно й законодавчо закріпленим механізмом, що збільшив можливості людини для здійснення права на судовий захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (третє речення абзацу п'ятого підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини)¹.

Важливим у частині розмежування юрисдикції КСУ та адміністративних судів щодо здійснення судового контролю в аспекті застосування норм права є виокремлення й розподіл тих правових актів, положення яких можуть і повинні становити предмет саме того чи іншого виду спеціалізованого контролю, оскільки кожен вид такого контролю здійснюється за «власними» правилами судочинства (зокрема, конституційного чи адміністративного)².

Велика Палата Верховного Суду зазначила, що юрисдикція адміністративних судів є правовим інститутом, який містить адміністративно-процесуальні норми, що розмежовують компетенцію щодо розгляду і вирішення адміністративних справ між окремими інституціями судової системи та між адміністративними судами одного інституційного рівня; визначення компетентного суду для розгляду адміністративної справи провадиться, серед іншого, залежно від предмета публічно-правового спору або його суб'єктного складу, територіальних меж юрисдикції певного суду, функцій під час розгляду справи, які виконує певний суд судової системи³.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 09.09.2010 № 19-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-10#Text> (дата звернення: 06.04.2025).

² Смокович М.І. Юрисдикція адміністративних судів: теорія і практика судочинства: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2022. С. 238.

³ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 07.03.2024 у справі № 990/340/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117555195> (дата звернення: 06.04.2025).

Існує потреба досліджувати конституційні процеси і явища не лише на доктринальному рівні шляхом абстрактного зіставлення переваг і недоліків їх підходів, застосовуючи переважно лише методологію формально-юридичної логіки¹.

Доктринальні уявлення про компетенцію КСУ формуються не тільки з розвитком теорії конституційного правосуддя, а й у разі виявлення змісту конституційної юрисдикції; доктрина дає уявлення про те, чи можна взагалі й у якому обсязі застосовувати конституційну юрисдикцію до широкого кола правовідносин матеріального та процесуального характеру і відповідних нормативних актів, що оспоруються, і за якими критеріями визначається прерогатива КСУ².

У контексті сучасної парадигми конституціоналізму питання забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина набувають ключового значення для функціонування правової держави. Конституційний контроль стає не лише гарантією відповідності нормативно-правових актів Конституції, але й інструментом реалізації ціннісних орієнтирів демократичного суспільства, серед яких домінують принципи верховенства права, юридичної визначеності, пропорційності, доступу до правосуддя та ін.

Важливу роль у цьому відіграють конституційне та адміністративне судочинство України, через які відбувається ефективне впровадження в національну правову систему європейських цінностей і міжнародних стандартів, що формуються, зокрема, у практиці ЄСПЛ та Суду справедливості ЄС. Вплив цих стандартів особливо простежується на рівні адміністративного судочинства, яке активно орієнтується на конституційні принципи під час тлумачення та застосування норм публічного права.

Європейський правовий простір, його цінності, стандарти, інститути мають значний вплив на формування українського конституціоналізму, який ґрунтується на універсальних принципах, спільних для всіх правових демократичних держав. Серед них центральне місце посідає принцип верховенства права, який в українських правових умовах постає не лише як загальнотеоретичне поняття, а як стандарт оцінки діяльності державних органів, зокрема в адміністративних спорах. Це створює підґрунтя для зміцнення легітимності державної влади, забезпечення ефективного судового контролю та підвищення довіри суспільства до правосуддя.

В аспекті впливу конституційної юрисдикції на розвиток адміністративного судочинства України набуває особливого значення імператив дієвості принципу верховенства права. Як зазначено в Рішенні КСУ від 18.06.2020 № 5-р(II)/2020, забезпечення практичної значущості принципу верховенства

¹ Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: монографія. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. С. 6.

² Селіванов А. Доктрина компетенції конституційного правосуддя. *Вісн.* 2011. № 17. С. 33–36.

права («правовладдя») вбачається через «сукупність національних інституцій, механізмів і процедур», із правом кожної особи на повагу до її гідності та ефективного захисту від свавільних дій держави, її органів і посадових осіб. У цьому Рішенні наголошено, що особливу роль у системі інституційного забезпечення «верховенства права» (правовладдя) відведено судовій владі загалом, а зокрема – конституційному й адміністративному видам судочинства. Саме ці два види судочинства покликані забезпечувати узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм, завдяки чому досягається дієвість верховенства права (правовладдя), тобто його ефективність (абзац перший підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини)¹.

Як зазначають науковці, у практиці КСУ з перших днів його існування правові доктрини використовуються через застосування правових експертиз і правових консультацій, мета яких – проаналізувати обставини, що є предметом розгляду, та обґрунтувати рішення КСУ. Таким чином, правові доктрини стають джерелом права під час вироблення рішень КСУ так само, як і судові прецеденти виступають джерелами національного права².

Практичне значення доктрини конституційного правосуддя стає досить показовим під час застосування критерію повноти та дієвості компетенції, визначеної законодавцем у статусі КСУ³.

Конституційне судочинство України з моменту створення КСУ у 1996 році поступово набуває ознак інституційної стабільності. КСУ в результаті ухвалення своїх рішень формулює юридичні позиції, які мають вагомий вплив на розвиток правозастосовної практики, зміну законодавства, визначення меж повноважень органів публічної влади, закріплення стандартів захисту прав і свобод людини та громадянина.

Адміністративні суди, розв'язуючи публічно-правові спори, часто стикаються з необхідністю тлумачити норми права у світлі положень Конституції України. Юридичні позиції КСУ з таких питань, як обсяг дискреційних повноважень органів влади, юридична визначеність, ефективний судовий захист тощо, безпосередньо впливають на мотивувальну частину рішень адміністративних судів, стаючи орієнтиром для тлумачення та застосування законодавства.

Як вагомий юридичний спосіб захисту гарантованих прав і свобод, інструментом взаємодії між конституційною та адміністративною юрисдикціями стала конституційна скарга.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 18.06.2020 № 5-п(II)/2020. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_p2_2020.pdf (дата звернення: 06.04.2025).

² Костицький М., Кушакова-Костицька Н. Правові доктрини як джерела права та можливість їх використання в конституційному судочинстві. *Конституційний контроль і процеси демократичної трансформації у сучасному суспільстві*: зб. матеріалів Міжнар. конф., присвяченої 20-річчю Конституційного Суду України. Київ: ВАІТЕ, 2016. С. 67.

³ Селіванов А. Доктрина компетенції конституційного правосуддя. *Вісн.* 2011. № 17. С. 33.

Інститут конституційної скарги, який запроваджено в Україні з 2016 року, дає змогу суб'єкту права на конституційну скаргу звернутися з письмовим клопотанням до органу конституційної юрисдикції про перевірку закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі, зокрема в адміністративному провадженні. Це надало можливість ініціювати перегляд відповідних норм з огляду на їх встановлену неконституційність, а також сформувані правові підходи, які впливають на подальшу адміністративну практику, що сприяє посиленню ролі конституційно-правових стандартів в рішеннях вітчизняних судів щодо індивідуальних публічно-правових спорів.

Інститут конституційної скарги істотно розширив можливості впливу конституційної юрисдикції на адміністративне судочинство. Завдяки механізму конституційного контролю після розгляду справи в адміністративному суді громадяни отримали новий засіб захисту своїх прав, що зміцнило позицію громадянина у взаємодії з публічною владою та забезпечило додаткову гарантію правової справедливості.

Як зазначає Сергій Різник, дієвість ідеї забезпечення конституційності нормативних актів гарантується найбільше якраз через судовий конституційний контроль; саме суди сьогодні стали найавторитетнішими захисниками конституцій у світі, а конституціоналізм найбільш успішно захищається засобами судової влади¹.

На думку Ларса Брокера, положення про перегляд судових рішень у зв'язку з виключними обставинами (частина п'ята статті 361 КАС України) «непропорційно відтісняє питання юридичної визначеності на другий план» і «краще надати перевагу новому законодавчому врегулюванню цього питання»; однак «у прийнятних випадках Конституційний Суд має змогу самостійно визначати часові межі дії його рішення (*ex nunc* або ж *pro futuro*) і в такий спосіб у багатьох випадках уникати конфлікту з рішеннями адміністративних судів, які вже набрали законної сили»².

З уваги на раніше висловлену й послідовно дотриману правову позицію об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду щодо застосування пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України, зокрема й до тих ситуацій, коли заявником є особа, за конституційною скаргою якої КСУ встановив неконституційність закону, застосованого судом під

¹ Різник С. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2020. С. 121.

² Брокер Л. Напруженість між правовою визначеністю та забезпеченням матеріальної справедливості: обсяг зворотної дії рішень конституційного суду з точки зору перегляду рішень адміністративних судів, які набули законної сили. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві*: зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31.07.2020). Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. Харків: Право, 2020. С. 25.

час вирішення справи, підстав для перегляду постанови за виключними обставинами немає, тому що цим судовим рішенням апеляційний суд відмовив у задоволенні позовних вимог, і за принципом *res judicata* визначені цим судовим рішенням юридичні наслідки настають для сторін з моменту набрання ним законної сили, і воно не підлягає примусовому виконанню, а отже, у значенні пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України – не може переглядатися за виключними обставинами. Крім того, встановлена КСУ неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, має значення передусім як рішення загального характеру, яким визначається правова позиція для вирішення наступних справ, а не як підстава для перегляду справи із ретроспективним застосуванням нової правової позиції і зміни, таким чином, стану юридичної визначеності, встановленої остаточним судовим рішенням у справі¹.

Як указують Микола Оніщук та Михайло Савчин, стаття 152² Конституції України, у якій ідеться про загальнообов'язковість рішень КСУ, надає їм характеру *erga omnes*. У такий спосіб забезпечується нормативність Конституції України, яка накладає обов'язки на органи публічної влади, зокрема й судової влади. Так само й рішення КСУ з вирішення конституційних скарг мають юридичну силу *erga omnes* щодо невизначеного кола осіб, однак, виходячи із засад юридичної визначеності, не можуть мати стосовно невизначеного кола осіб зворотної сили (*ex nunc*). Проте зовсім інша ситуація з юридичною силою рішень КСУ з розгляду конституційних скарг між сторонами (*inter partes*), що пов'язана з поновленням порушеного права. Тут мають місце правовідносини, що тривають з моменту порушення прав людини, у силу чого в суду виникає обов'язок поновити порушене суб'єктивне публічне право. У цій ситуації сила рішення *ex tunc* накладає на державу позитивний обов'язок поновити суб'єктивне публічне право з моменту його порушення із виплатою справедливої компенсації².

Як зауважують Юрій Барабаш і Григорій Берченко, потребують додаткового розгляду як аргументи щодо неможливості перегляду внаслідок виконання рішення суду в момент набуття законної сили / неможливості перегляду рішень, які не підлягають примусовому виконанню, так і аргументи щодо заборони зворотної сили рішень КСУ і захисту принципу *res judicata*³.

¹ Постанова Верховного Суду від 07.07.2023 у справі № 818/1793/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112096007> (дата звернення: 06.04.2025).

² Оніщук М., Савчин М. Пряма дія Конституції та імплементація її положень в адміністративному судочинстві. *Слово Національної школи суддів України*. 2020. № 2 (31). С. 17.

³ Барабаш Ю., Берченко Г. Ефективність індивідуальної конституційної скарги як засобу захисту прав особи в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 2021. № 5. С. 14.

Юридичні позиції КСУ варто розглядати як певну форму науково-практичного розвитку конституційних принципів, їх норм-регуляторів і вимог щодо формування правової системи в Україні¹.

Отже, адміністративні суди та КСУ перебувають в інституційній взаємодії, яка забезпечує подвійний рівень контролю за правомірністю дій держави.

Як стверджує Михайло Савчин, загальнообов'язкові юридичні позиції конституційної юстиції є офіційною конституційною доктриною, на відміну від академічної конституційної доктрини, якою формально суди не зв'язані; функція конституційної юстиції за таких обставин не підмінювати законодавця, а у світлі конституційних цінностей і принципів дати юридичну оцінку їх конституційності; у разі прогалин у законодавстві, вад юридичної техніки, відсутності юридичних дефініцій, неналежної конкретизації чи деталізації законодавства, особливо у разі наявності відсильних приписів законів. Тоді інтерпретація Конституції може слугувати критерієм для застосування законів судами загальної юрисдикції².

Рішення КСУ мають безпосередній вплив на адміністративні спори, наприклад: у сфері пенсійного забезпечення, у яких КСУ визнавав неконституційними обмеження прав окремих категорій осіб (військовослужбовців, чорнобильців та ін.); у питаннях оподаткування та майнових прав, у яких КСУ підкреслив необхідність дотримання принципів справедливого балансу між публічними інтересами та правами особи; у справах про доступ до правосуддя, у яких наголошувалося на недопущенні формального обмеження права на звернення до суду тощо. Такі рішення органу конституційної юрисдикції зумовили перегляд адміністративної практики та встановили нові підходи щодо правозастосування.

Юридичні позиції органу конституційної юрисдикції щодо, зокрема, посиленого соціального захисту військовослужбовців; соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення; гарантованості пенсії, що є основним джерелом існування, не нижче прожиткового мінімуму; гарантування права на судовий захист у малозначних спорах; індивідуалізації юридичної відповідальності за порушення прав споживачів; звільнення в період тимчасової непрацездатності; захисту митних інтересів України та ін. мають значний вплив на формування та розвиток сучасного адміністративного судочинства в Україні.

¹ Стрижак А. Конституція України в актах Конституційного Суду України аналіт. огляд та комент. Київ: Ін Юре, 2010. С. 11.

² Савчин М. Юридична сила рішень Конституційного Суду України та їх імплементація в адміністративному судочинстві. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві*: зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31.07.2020). Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. Харків: Право, 2020. С. 66.

Судова практика КСУ є не лише інструментом негативного нормоконтролю, а й позитивним джерелом оновлення змісту адміністративного судочинства, зокрема, у частині тлумачення принципів пропорційності, юридичної визначеності, недискримінації, ефективного доступу до правосуддя тощо. Це сприяє підвищенню стандартів обґрунтування рішень адміністративних судів і їхньої відповідності загальноєвропейським правовим цінностям.

Поряд із позитивним впливом конституційної юрисдикції наразі наявні такі виклики, які потребують належного доопрацювання: відсутність системного механізму імплементації юридичних позицій КСУ в адміністративну практику; повільність розгляду конституційних проваджень; недостатній рівень доктринальних досліджень впливу конституційної юрисдикції на розвиток адміністративного судочинства України.

За свою діяльність КСУ розглянув значну кількість проблемних питань, які стосувалися тлумачення норм Основного Закону України або конституційності законів України та інших правових актів, що мало вирішальний вплив на систему вітчизняного законодавства, практику українських судів, зокрема адміністративних.

Здійснюючи функцію нормативно-інтерпретаційної конституціоналізації правової регламентації в державі, орган конституційної юрисдикції створює правові умови для належного застосування правових норм органами публічної влади.

КСУ захищає конституційний принцип поділу влади, відіграючи вирішальну роль у стабілізації правових процесів шляхом застосування передбачених юридичних механізмів.

Підкреслюючи фундаментальне значення адміністративного судочинства для функціонування демократичної правової держави, КСУ вказав, що здійснення публічної влади в добропорядний спосіб вимагає того, щоб особі було надано можливість у дієвий спосіб оскаржувати акти органів публічної влади, їх посадових і службових осіб, їхні дії або бездіяльність, завдяки чому забезпечується підзвітність цих органів та їх посадових і службових осіб за ухвалені ними рішення, учинені дії або бездіяльність. Тому адміністративне судочинство є стрижневим елементом демократичного врядування, а його дієвість – засадничою для будь-якого суспільства, ґрунтованого на правовладді; у захисті людських прав та додержанні правовладдя ключовим елементом є право особи оскаржувати рішення, дії або бездіяльність органів публічної влади, їх посадових і службових осіб у спосіб використання справедливих процесуальних приписів права в кожному випадку, коли внаслідок ухвалення таких рішень, учинення дій або бездіяльності зазнають порушення права, свободи та інтереси особи; призначення національної системи адміністративного судочинства полягає в тому, щоб забезпечити судовий контроль щодо рішень,

дій або бездіяльності органів публічної влади, їх посадових і службових осіб відповідно до процедури, узгодженої з вимогами справедливого судового розгляду (абзаци третій, четвертий, п'ятий пункту 5 мотивувальної частини)¹.

КСУ та адміністративні суди покликані працювати пліч-о-пліч в механізмі державної влади задля непохитного і цілеспрямованого утвердження прав і свобод людини та їх гарантій. Співпраця названих судів матиме дієвий ефект та належну результативність у сфері захисту прав людини за умови вироблення сув'язно-поступального механізму реалізації рішень органу конституційної юрисдикції судами системи судоустрою України².

У правовій державі забезпечення єдності судової практики є не лише елементом юридичної визначеності, а й необхідною умовою рівності всіх перед законом, реалізації принципу верховенства права та довіри до судової влади. У сучасних умовах розвитку публічно-правових відносин особливої ролі набуває конституційна юрисдикція, що формує засадничі правові орієнтири для уніфікації тлумачення правових норм в адміністративних спорах. Рішення органу конституційної юрисдикції є остаточними та обов'язковими до виконання, а отже, мають значення для формування єдності правозастосовної практики на всіх рівнях судової системи.

Адміністративне судочинство найбільш чутливе до динаміки тлумачення конституційних норм, які регулюють діяльність публічної влади, порядок реалізації прав громадян і забезпечення балансу між публічними й приватними інтересами, тому застосування судами адміністративної юрисдикції юридичних позицій КСУ забезпечує уніфікацію підходів до розв'язання типових спорів, уникнення випадків юридичної невизначеності, підвищення прогнозованості судових рішень.

Взаємодія конституційної та адміністративної юрисдикцій є ефективним чинником утвердження правової системи України як цілісної, що відповідає стандартам правової демократичної держави. Однак відсутність системного механізму імплементації юридичних позицій КСУ в практику адміністративного судочинства, затягування строків конституційного провадження, несвоєчасна належна реакція законодавця щодо ухвалених органом конституційної юрисдикції рішень, недостатній рівень ґрунтовних концептуальних підходів у вітчизняній правовій доктрині щодо впливу конституційної юрисдикції на розвиток адміністративного судочинства України наразі є викликами, які потребують вирішення.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 01.03.2023 № 2-п(II)/2023. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-rii2023.pdf> (дата звернення: 12.04. 2025).

² Смокович М.І. Вступне слово. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві*: зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31.07.2020). Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. Харків.: Право, 2020. С. 5.

КСУ виконує роль інституційного координатора правової системи в забезпеченні верховенства Основного Закону України, завдяки своїм рішенням установлює правові стандарти, які безпосередньо впливають на тлумачення і застосування норм публічного права в адміністративному судочинстві. Юридичні позиції КСУ є обов'язковими до врахування судами системи судоустрою України і становлять джерело судової доктрини, що сприяє гармонізації правозастосування. Юридичні позиції КСУ мають універсальний характер і слугують методологічною основою для обґрунтування судових рішень у сфері публічного права. Це дає змогу адміністративним судам не лише забезпечувати єдність судової практики, а й високу якість захисту прав, свобод і законних інтересів особи.

Отже, в адміністративному судочинстві конституційна юрисдикція є ключовим інтегративним чинником, що формує основи цілісності правового порядку, правової безпеки громадян і стабільності інституційної системи. Подальше вдосконалення цього взаємозв'язку можливе через поглиблення доктринального обґрунтування конституційного контролю в адміністративній сфері, зміцнення наукового й практичного діалогу між КСУ та адміністративними судами України, а також через запровадження дієвих правових механізмів імплементації рішень КСУ в правозастосовну діяльність.

Висновки. На розвиток і вдосконалення адміністративного судочинства України конституційна юрисдикція має вагомий вплив, визначаючи фундаментальні цінності для правозастосування в публічно-правових спорах; це проявляється як через обов'язковість рішень КСУ, так і через доктринальну вагу його юридичних позицій. У взаємодії адміністративних судів та органу конституційної юрисдикції формується ефективна система захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, що відповідає стандартам правової демократичної європейської держави.

Адміністративне судочинство є основним складником у системі захисту прав людини у відносинах із державою та суб'єктами владних повноважень. Обидві юрисдикції – конституційна й адміністративна – виконують спільну функцію: забезпечення верховенства права та легітимності державної влади. Ці юрисдикції є взаємодоповнювальними елементами в системі судового контролю: якщо адміністративні суди здійснюють безпосередній захист прав осіб у публічно-правових відносинах, перевіряючи правомірність дій суб'єктів владних повноважень, то КСУ забезпечує відповідність цих дій і норм Конституції України як акта найвищої юридичної сили. Отже, їхня діяльність перебуває у взаємозв'язку, що сприяє не лише уніфікації правозастосування, а й формуванню стабільної, передбачуваної та справедливої правової системи.

1.5. Удосконалення Кодексу адміністративного судочинства України крізь призму можливого й реального у сфері захисту прав і свобод особи

КАС України в статті 2 визначає, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Це завдання адміністративного судочинства зумовлене, насамперед, конституційними змінами, внесеними в 2016 році Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», які в подальшому були імплементовані в Законі України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII¹.

Водночас практичне застосування нової редакції КАС України започаткувало і низку дискусій щодо подальшої оптимізації норм цього законодавчого акта, які б сприяли більш ефективному захисту прав і свобод особи.

На сьогодні, попри набуття чинності новою редакцією КАС України та іншими нормативно-правовими актами, які визначають основні засади функціонування адміністративних судів в Україні, не втратили своєї актуальності дослідження зарубіжних моделей адміністративної юстиції. Навпаки, зарубіжний досвід функціонування адміністративних судів відіграє важливу роль у контексті не лише вдосконалення чинного законодавства у сфері адміністративного судочинства та практики його застосування, але й з метою розробки нових законів для приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів².

Одним із найбільш важливих етапів вдосконалення захисту прав і свобод особи за останні роки став Закон України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП), який покликаний урегулювати відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядуван-

¹ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#Text> (дата звернення: 25.04.2025).

² Бліхар М.М., Крикавська І.В. Правова характеристика взаємодії органів судової влади та інститутів громадянського суспільства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2022. № 70. С. 285. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/258234/255054> (дата звернення: 27.04.2025).

ня, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду та вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати й захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина¹.

Отже, правозахисна спрямованість адміністративного судочинства, яка закріплена в частині першій статті 2 КАС України, покликана насамперед захищати приватну особу від протиправних посягань суб'єкта владних повноважень на права, свободи та інтереси такої особи.

Проте КАС України передбачає також випадки, коли право на звернення з позовом надано саме суб'єкту владних повноважень, а приватна особа в такому випадку набуває статусу відповідача.

Відповідні положення закріплено в пунктах 8, 9 частини першої статті 4 КАС України, у яких визначено, що позивач – це особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, або адміністратор за випуском облігацій, який подає позов до адміністративного суду на захист прав, свобод та інтересів власників облігацій відповідно до положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду; відповідач – суб'єкт владних повноважень, а у випадках, визначених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача.

На нашу думку, увівши саме такі дефініції, законодавець чітко розмежував право суб'єкта владних повноважень на звернення до суду – на виконання своїх повноважень, і можливість приватної особи бути відповідачем в адміністративному процесі – тільки у випадках визначених законом.

Такі випадки частково передбачені в самому Кодексі, зокрема в частині п'ятій статті 46 КАС України, відповідно до якої громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:

- 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання;
- 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання;
- 3) про затримання іноземця або особи без громадянства;
- 4) про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);

¹ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 27.04.2025).

5) в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом.

Є думка, що адміністративні суди покликані перевіряти процес реалізації владних повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на відповідність правам і свободам невідладних суб'єктів публічно-правових відносин (згідно з принципом верховенства права). Розгляд будь-яких інших спорів (орган публічної адміністрації проти особи) свідчить про захист інтересів держави та її органів, що не відповідає самій ідеї адміністративної юстиції та перешкоджає переведенню адміністративного судочинства в ранг правосудного. Як наслідок, необґрунтованим є розширення юрисдикції адміністративних судів за рахунок спорів за зверненням суб'єктів владних повноважень і пов'язаних із покаранням невідладних суб'єктів шляхом застосування до них негативних наслідків – заходів адміністративного примусу (зокрема, адміністративно-господарських санкцій)¹.

Уважаємо, що виправданою є наявність у КАС України положень, які передбачають можливість звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень з адміністративним позовом у випадках, передбачених пунктами 1–4 частини п'ятої статті 46 Кодексу, оскільки такі повноваження є наслідком конституційних норм, які визначають, що обмеження певних прав (як-то: права на мирні зібрання, свободу і особисту недоторканність тощо) допускається тільки за рішенням суду.

Також положення пункту 5 частини п'ятої статті 46 КАС України надає змогу законодавцю в інших законодавчих актах надавати суб'єкту владних повноважень право на звернення з позовом до адміністративного суду в невизначеній кількості правовідносин, що може в подальшому нівелювати основне завдання адміністративного судочинства – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Оптимальнішим варіантом було б наділення відповідних владних суб'єктів повноваженнями самостійного застосування негативних наслідків або обмежень до фізичних або юридичних осіб з обов'язковою подальшою можливістю судового контролю.

Такий підхід дозволить, по-перше, зменшити навантаження на адміністративні суди, оскільки не всі особи, до яких будуть застосовані ті чи інші негативні наслідки та обмеження, будуть уважати за необхідне їх оскаржувати в

¹ Арестова Л.В. Напрямки удосконалення організаційно-правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. *Dictum Factum. Юридичний збірник Державного університету інфраструктури та технологій*. 2021. № 1(9). С. 54. URL: <https://df.duit.in.ua/index.php/dictum/article/view/181/158> (дата звернення: 27.04.2025).

судовому порядку, а, по-друге, наблизить положення КАС України до завдань адміністративного судочинства.

Ще одним з напрямів удосконалення КАС України, на думку деяких авторів, може стати вдосконалення процедури вирішення публічно-правового спору шляхом примирення.

Так, необхідно здійснити заходи, спрямовані на забезпечення сталого розвитку судової системи та наближення засад функціонування системи правосуддя до координат функціонування цієї системи в державах-членах ЄС. Водночас останні судово-правові реформи, що відбуваються в державах-членах ЄС на виконання Директиви Європейського Парламенту і Ради ЄС від 21.05.2008 № 2008/52/ЄС, продемонстрували концептуальну зміну в ЄС розуміння ролі суду у вирішенні публічно-правових спорів. Метою цих реформ є вдосконалення правового регулювання альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів, зокрема, шляхом примирення. Що ж стосується запланованої в Україні реформи, то нею: 1) не враховуються поточні тенденції трансформації системи правосуддя, ролі суду, що відбуваються в державах-членах ЄС, передусім у частині вдосконалення альтернативних способів вирішення спорів, зокрема примирення сторін в адміністративному судочинстві; 2) не вирішуються актуальні проблеми правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві. Саме тому в процесі реалізації запланованої судово-правової реформи в Україні необхідно внести зміни до чинного законодавства, що вдосконалюватимуть стан правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві з урахуванням досвіду держав-членів ЄС. Проте відповідні зміни законодавства сприятимуть вирішенню проблем примирення сторін публічно-правового спору, якщо вони ґрунтуватимуться на сучасній науковій думці про примирення сторін. З огляду на таке надзвичайне значення, в адміністративно-правовій науці нині мають дослідження проблематики правового регулювання примирення та пропозиції щодо вирішення таких проблем¹.

Так, доречно вказати, що одним із напрямів вдосконалення КАС України стало б запровадження інституту представників державних органів з повноваженнями укладати примирні угоди, що передусім дасть змогу зменшити кількість конфліктів і підвищити гнучкість адміністративного процесу.

Одним із ключових елементів удосконалення процедури примирення є запровадження фінансових стимулів для сторін. Як показує міжнародний досвід, надання фінансових переваг сторонам, які досягають примирення,

¹ Сливка В.В. Пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання статусу суб'єктів процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2021. № 49. С. 73. URL: <https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc49/18.pdf> (дата звернення: 27.04.2025).

може істотно підвищити мотивацію до мирного вирішення спорів. Наприклад, у Франції передбачені податкові пільги та знижки на судові збори для сторін, які погоджуються на примирення. В Україні можна розглянути запровадження аналогічної системи знижок на судові витрати для тих сторін, які досягають угоди через примирення. Це могло б стимулювати сторони до активнішого використання цієї процедури, що в кінцевому результаті сприятиме зниженню навантаження на суди.

Ще одним напрямом вдосконалення КАС України може стати вдосконалення механізмів судового контролю за виконанням судових рішень щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження і звільнення з неї.

Проблема визначення обсягу судового контролю за рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень впливає і на правовідносини у сфері проходження публічної служби. У більшості випадків, здійснюючи захист власного права на проходження публічної служби, заявник у позові висуває декілька позовних вимог: про скасування адміністративного акта про звільнення особи, про нарахування та виплату середньомісячної заробітної плати за час вимушеного прогулу, про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, про поновлення на посаді, про внесення змін до трудової книжки¹.

За сучасних умов у судовій практиці для можливості оцінки спірних правовідносин публічної служби використовуються положення вимог законодавства як трудового, так і такого, яким регулюється діяльність публічної служби. Проте за жодних обставин не слід уподібнювати трудові правовідносини та правовідносини публічної служби, які є предметом вивчення різних наук, а саме: трудового та службового права.

Отже, ці відносини необхідно повноцінно диференціювати, і в кожній із указаних галузей права має застосовуватися окреме законодавство. Слід зазначити, що винятком, до якого можуть застосовуватися норми трудового законодавства для регулювання відносин публічної служби, є недосконалість правового регулювання таких відносин. Однак практика застосування аналогії права до цих відносин є неприйнятною, тому прийняття та розроблення спеціального законодавства про державну службу має бути одним із способів, яким можна вирішити проблему правового регулювання службово-правових відносин².

Так, стаття 382 КАС України передбачає, що суд, який розглянув адміністративну справу в першій інстанції та ухвалив судове рішення, за письмовою

¹ Братковський В.М., Гурковська К.А. Шляхи вдосконалення здійснення судового контролю в адміністративних справах щодо спорів, що виникають у сфері публічної служби. *Актуальні проблеми політики*. 2023. Вип. 72. С. 141. URL: http://app.nuoua.od.ua/archive/72_2023/19.pdf (дата звернення: 27.04.2025).

² Сливка М. Міжнародний досвід як джерело для вдосконалення процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2024. № 4 (44). С. 229. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2024/nov/36808/slyvka.pdf> (дата звернення: 27.04.2025).

заявою особи, на користь якої ухвалено судове рішення і яка не є суб'єктом владних повноважень, або за власною ініціативою може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

В адміністративних справах з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат і пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту та пільг за письмовою заявою заявника суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати звіт про виконання судового рішення.

Отже, законодавець передбачив право суду адміністративної юрисдикції вживати заходів контролю за виконанням судового рішення, зокрема, у вигляді звіту про виконання судового рішення. І лише в справах, що стосуються обчислення, призначення, одержання соціальних виплат, соціальних послуг, пільг тощо в суду виникає обов'язок зобов'язати суб'єкта владних повноважень подати такий звіт, якщо про це просить позивач.

На нашу думку, таке правило (обов'язок суду встановити судовий контроль – зобов'язати владного суб'єкта, який програв спір, подати звіт про виконання судового рішення) слід поширити і на спори, що пов'язані з прийняттям громадян на публічну службу, її проходження і звільнення з публічної служби.

Ще одним важливим кроком удосконалення КАС України може стати застосування в адміністративному судочинстві такого способу захисту, як відновлення становища, яке існувало до порушення права. Загалом уся сутність адміністративного судочинства та його завдання спрямовані на застосування саме цього способу захисту.

Так, першочерговою зміною, яка знайшла відображення в усіх процесуальних кодексах, є впровадження ефективного захисту прав особи, яка звертається до суду. Захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, є метою судочинства. Проте попри значну увагу наукової спільноти до проблем захисту прав особи в правовій доктрині немає єдиного підходу до визначення змісту відновлення становища, яке існувало до порушення права, та підстав його застосування.

На сьогодні є два протилежні підходи до розуміння правової природи відновлення становища, яке існувало до порушення права: як спосіб захисту, а також як мета захисту¹.

¹ Жук А.В. Відновлення становища, яке існувало до порушення права, як ефективний спосіб захисту: розмежування адміністративної юрисдикції від цивільної і господарської. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 3(15). С. 13.

Стаття 55 Конституції України закладає основи можливостей захисту права, ґрунтуючись на природно-правовому підході. Вона проголошує право кожного захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань будь-якими не забороненими законом засобами. Відповідно до цієї доктрини, вирішено питання про можливість застосування способів захисту права, непередбачених законом, і у КАС України: «У разі задоволення позову суд може прийняти рішення про: інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону й забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів» (частина друга статті 245 КАС України).

Згідно з положеннями чинного законодавства, поновлення права як спосіб захисту права може застосовуватися за сукупності таких умов:

- 1) право має бути порушеним – у випадку загрози порушення, невизнання чи оспорування права цей спосіб застосовуватися не може;
- 2) порушення права відбулося внаслідок рішення, дії або бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, фізичної або юридичної особи

Судове рішення про поновлення порушеного права може вирішувати такі завдання:

- 1) відновлення правового становища відповідного суб'єкта;
- 2) відновлення незаконно порушених відносин;
- 3) припинення дії, що порушує право чи створює загрозу його порушення;
- 4) примусова реалізація невиконаного обов'язку у відношенні до суб'єкта, чиє право порушене;
- 5) компенсація втрачених благ майнового і немайнового характеру;
- 6) можливість визнання юридично недійсними актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій і громадян, оскільки в таких випадках нові права не виникли і становище сторін приводиться у первинний стан¹.

Проте, з урахуванням специфіки публічно-правових спорів, у практиці такий спосіб захисту застосовується не досить часто. Більше того, у справах, у яких оскаржується відмова владного суб'єкта прийняти певний адміністративний акт на користь заявника, суди, керуючись положеннями статті 245 КАС України, у разі задоволення позову, ухвалюють рішення про визнання такого акта протиправним та його скасування, а також про зобов'язання владного суб'єкта повторно розглянути звернення особи або ж ухвалити рішення на користь заявника.

¹ Там само. С. 16.

На нашу думку, слід передбачити в КАС України положення, згідно з яким рішення суду, яким скасовано адміністративний акт владного суб'єкта (наприклад, у справах про оскарження рішень про відмову у видачі документів дозвільного характеру), заміняє відповідний дозвільний документ, і особі, на користь якої ухвалене судове рішення, не потрібно повторно очікувати рішення суб'єкта владних повноважень, рішення, дії або бездіяльність якого визнані протиправними за позовом такої особи.

Такий підхід дозволив би повноцінно імплементувати в адміністративне судочинство такий спосіб захисту, як відновлення становища, яке існувало до порушення права.

Висновки. З метою вдосконалення КАС України в частині посилення ефективності захисту прав і свобод особи пропонуємо:

- виключити пункт 5 частини п'ятої статті 46 КАС України;
- ініціювати комплексні законодавчі зміни щодо надання можливості владному суб'єкту застосовувати негативні наслідки та обмеження щодо фізичних чи юридичних осіб (у частині, що не стосуються конституційних та конвенційних прав і свобод) з обов'язковою можливістю судового контролю за такими повноваженнями;
- удосконалити процедуру вирішення публічно-правових спорів шляхом примирення сторін;
- запровадити фінансові стимули (податкові пільги, знижки на судові витрати) для сторін, які вирішують публічно-правовий спір шляхом примирення;
- запровадити інститут представників державних органів, уповноважених досягати примирення в публічно-правових спорах;
- доповнити абзац другий частин першої статті 382 КАС України, поширивши його положення і на спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження і звільнення з публічної служби.

1.6. Відповідність Кодексу адміністративного судочинства України сучасним потребам адміністративного судочинства

Аналіз КАС України на предмет відповідності сучасним потребам вимагає, на наше переконання, короткого огляду завдань, мети ухвалення та їх трансформації в процесі застосування. Лише той факт, що впродовж двадцяти років документ зазнав більше 140 редакцій свідчить про перманентний пошук такої його якості, яка забезпечуватиме повсякденну дієвість. У цьому підрозділі зосередимося лише на загальних положеннях Кодексу.

Із відновленням української державності постало питання розбудови такої судової системи, яка відповідала б вимогам сьогодення. Як зазначав Володимир Стефанюк, початок створення в Україні незалежного суду покладено вже в липні 1990 року прийняттям Верховною Радою Декларації про державний суверенітет України і проголошенням у ній поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову¹.

У квітні 1992 року Верховна Рада України схвалила Концепцію судово-правової реформи, у якій визначено основні напрями реформування судової системи, зокрема й запровадження адміністративного судочинства та створення системи адміністративних судів².

У короткому дописі про систему адміністративних судів Франції Жак Вігьє слушно зауважив, що наявність адміністративної юстиції є критерієм ефективності правової держави, а виникнення такої юстиції в державі обумовлюється існуванням самої держави³.

Правовою основою створення системи адміністративних судів стало прийняття 28 червня 1996 року Конституції України та закріплення в ній положення про те, що вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. У розвиток цих конституційних положень Верховною Радою України 07.02.2002 прийнято новий Закон України «Про судоустрій України»⁴. У ньому адміністративні суди визначені як спеціалізовані, а до їх структури віднесено окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди та Вищий адміністративний суд України. Законом передбачалося, що на формування адміністративних судів відведено три роки, а до цього і до вве-

¹ Стефанюк В. Судова система України та судова реформа. Київ: Юрінком Інтер, 2001. С. 5.

² Концепція судово-правової реформи в Україні: постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text> (дата звернення: 01.04.2025).

³ Вігьє Ж. Адміністративна юстиція / пер. з франц. А. Корнійчука. Київ: Конус-Ю, 2008. С. 7.

⁴ Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 №3018-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 27–28. Ст. 180.

дення в дію процесуального закону, що регулює порядок розгляду справ цієї юрисдикції справи, повинні розглядатися відповідними загальними судами.

Отже, законодавець уважав, що адміністративну юрисдикцію він успішно запровадив, а процесуальна основа її діяльності мала чекати своєї черги, що, звісно, не могло не відобразитися на здатності новоутворених судів належним чином розпочати діяльність як цілісної системи.

Наголосивши на необхідності невідкладного прийняття відповідного процесуального кодексу, натхненник вітчизняної адміністративної юстиції, Володимир Стефанюк наголошував, що Україна отримала унікальну можливість створити таку судову систему, яка б, увібравши в себе все позитивне з досвіду роботи судових систем інших держав, якнайкраще змогла б виконати визначену їй роль у суспільстві – стати надійним гарантом захисту прав і свобод людини¹.

У пояснювальній записці до Адміністративного процесуального кодексу України (таку назву мала первинна редакція КАС України) ініціатори законопроекту передбачали, що цей Кодекс має стати правовою основою для діяльності адміністративних судів щодо здійснення правосуддя в публічно-правових спорах у сфері державного управління та місцевого самоврядування².

Трирічна робота над проектом завершилася прийняттям Верховною Радою України 06.07.2005 КАС України. Уже в першій його статті зазначено, що цей Кодекс визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

Нинішня редакція згаданої норми дещо інша. За її змістом КАС України визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах.

У цих, на перший погляд, подібних редакціях згаданої норми простежується увесь спектр проблем, що супроводжують адміністративні суди з дня створення і до сьогодні. Перш за все, йдеться про понятійний апарат КАС України, визначення юрисдикції адміністративного суду, спрямованості його завдань і способів ефективного захисту порушеного права особи.

Під час ухвалення КАС України перші судді вже створеного Вищого адміністративного суду України зіткнулися з такими фактами невігластва про адміністративну юстицію серед депутатів і чиновників, що породжувало сумнів у подальшій розбудові та існуванні нової юрисдикції. Найменш обізнані

¹ Стефанюк В.С. Перспективи запровадження адміністративної юстиції в Україні. *Наукові записки НаУКМА*. 2003. Т. 22. Ч. 2: *Суспільні науки*. С. 279–282.

² Пояснювальна записка до проекту Адміністративного процесуального кодексу України від 09.07.2002 № 1331 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1331&skl=5 (дата звернення: 01.04.2025).

з її суттю щиро дивувалися спробам утворення нової судової вертикалі для розгляду, за їхнім переконанням, лише справ про адміністративні правопорушення. Більш радикальною була позиція тих, хто вважали недоцільним вибудовувати нову спеціалізацію, заперечували утворення установ, юрисдикція яких не збігалася з територіальним устроєм. Поширювалося безпідставне твердження про відірваність адміністративних судів від населення, а, як компроміс, пропонувалося наділити місцеві загальні суди повноваженнями адміністративних. Окремих можновладців лякала сама можливість оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності найвищих посадових осіб і центральних органів державної влади, у зв'язку із чим пропонувалося змістити так званий «вхідний» суд, тобто судом першої інстанції для спорів із такими суб'єктами пропонувалося визначити найвищі судові органи.

Зрештою, цей Кодекс ухвалили із компромісами, які з перших днів діяльності адміністративних судів явно не відповідали завданням нового судочинства. Ці «міни уповільненої дії», так чи інакше, спотворюють суть адміністративного судочинства і до сьогодні.

Завданням адміністративного судочинства є ефективний захист особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень незалежно від того, хто є ініціатором судового спору. У згаданій пояснювальній записці до законопроекту обґрунтовано наголошувалося, що лише у виняткових випадках, спеціально передбачених Конституцією України та іншими законами, відповідачем за заявою суб'єкта владних повноважень може бути фізична чи юридична особа, яка владних повноважень не має. Із зазначеного висновують, що автори виходили із необхідності попереднього судового контролю за дотриманням найбільш чутливих політичних, соціальних, громадянських прав осіб.

Проте до компетенції адміністративних судів, як це було зазначено в пункті 4 частини першої статті 17 КАС України, у його першій редакції, віднесено спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом, без посилання на виключення «передбачені Конституцією» та без вказівки на зміст прав, що підлягають захисту. Щоправда, у Главі, присвяченій учасникам адміністративного процесу, законодавець указав, що громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень: про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); в інших випадках, встановлених законом. За умов вичерпності цього

переліку можна було б уважати, що недолік норми про компетенцію суду усунуто. Однак згадка про можливі інші випадки нівелювала винятковість звернень органу владних повноважень до пересічної особи.

Після ухвалення КАС України науковці та практики зверталися до зазначеної проблематики, обговорювали шляхи її вирішення. Зокрема, йшлося про виключення такої категорії із юрисдикції адміністративних судів, про запровадження обов'язку владного органу повідомляти особі про прийняте управлінське рішення із наданням часу для його оскарження, про запровадження у таких спрах інституту зустрічного позову тощо¹.

Законодавець на зауваження і пропозиції із цього питання відреагував шляхом віднесення до предметної юрисдикції адміністративних судів спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом (пункт 5 частини першої статті 19 КАС України) та дублюванням цього положення у статті 46 КАС України, якою визначено сторін як учасників справи. Таким чином, про згаданий фактор винятковості узгодженої із Конституцією України не йдеться.

Погоджуємося, що в цілому відсоток порушень у такий спосіб справ – незначний; однак відсутність саме в процесуальному законі випадків вичерпного переліку звернення із позовом владарюючого суб'єкта до особи спотворює спрямованість адміністративного судочинства на ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку управлінських органів.

За відсутності створення нової та цілісної системи компромісне віднесення до предметної підсудності місцевих загальних судів як адміністративних окремих справ, у яких однією зі сторін є орган державної влади, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, вбачалося частково виправданим. Наразі таке «роздвоєння» місцевих адміністративних судів, на наше переконання, виглядає застарілим. Як убачається зі змісту статті 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», лише в адміністративному судочинстві роль місцевого адміністративного суду виконують окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом².

Така варіативність стала і є правовою підставою для зміни предметної підсудності справ, масової передачі їх від окружних адміністративних судів

¹ Біла-Тіунова Л.Р., Ківалов С.В. Теоретико-правові засади адміністративного судочинства: проблеми і перспективи. *Правова доктрина України*: у 5 т. Харків: Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка. С. 343.

² Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.

до місцевих загальних, і навпаки, що жодним чином не сприяє виконанню завдань адміністративного судочинства, що досі підживлює сумніви в самій необхідності існування системи адміністративних судів.

Чинне розмежування предметної юрисдикції між місцевими загальними судами як адміністративними, окружними адміністративними судами, Вищим антикорупційним судом та Верховним Судом убачається доволі спірним.

Новий адміністративно-територіальний устрій сприятиме оптимізації мережі місцевих загальних (окружних) судів, які утворюються в одному або декількох районах. За таких умов звернення особи до окружного адміністративного суду, розташованого, як правило, в обласному центрі, буде більш зручним, ніж до загального окружного суду, утвореного в новому районному центрі за сотні кілометрів від позивача та без гарантованого транспортного сполучення. Окрім того, запровадження електронного судочинства зводить нанівець твердження про необхідність наближення суду до споживача його послуг. Натомість єдність системи адміністративних судів сприятиме дотриманню однакової судової практики, чого важко досягати за нинішнього розмежування предметної юрисдикції та наявної конкуренції між судовими юрисдикціями.

Щодо поширення юрисдикції Вищого антикорупційного суду на справи про застосування санкцій, передбачених Законом України «Про санкції», то таке правове регулювання виглядає виправданим лише в умовах дії воєнного стану.

Стосовно підсудності Верховному Суду справ про втручання в незалежність і повноваження Рахункової палати та її членів, то варто зазначити, що, згідно зі статтями 2, 3 Закону України «Про Рахункову палату», правові основи діяльності Рахункової палати, принципи такої діяльності, гарантії незалежності забезпечуються, зокрема, встановленим Конституцією України і цим Законом порядком призначення на посади та звільнення з посад членів Рахункової палати, особливим порядком організаційного забезпечення діяльності Рахункової палати тощо. Втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій та громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб у діяльність Рахункової палати забороняється¹.

За такого правового регулювання постає питання про зміст публічно-правового спору у справі про втручання в незалежність і повноваження Рахункової палати та її членів, оскільки таке втручання по суті може містити і, як правило, містить склад адміністративного чи кримінального правопорушення. Отож без чіткого визначення суб'єктного складу осіб, предмета оскарження

¹ Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 36. Ст. 360.

та за відсутності в КАС України особливого порядку розгляду таких спорів законодавець фактично породив «мертву» категорію справ.

На адміністративну юстицію чекають і виклики, пов'язані з утворенням нових судових установ. Як відомо, ще чинні правила інстанційної та територіальної юрисдикцій (підсудності) визначають категорії справ, які належить розглядати у першій інстанції апеляційними судами, Верховним Судом та окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Без детального аналізу такого розподілу можемо стверджувати, що система адміністративних судів у цілому забезпечила належний розгляд відповідних категорій справ. Сумнівну діяльність окремих суддів Окружного адміністративного суду міста Києва можливо і необхідно було вирішити прийняттям організаційних заходів, а не таким радикальним методом, як ліквідація суду.

Натомість Верховна Рада України 26.02.2025 ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду»¹. У зв'язку із планами утворення нових спеціалізованих судів постала низка питань. Так, статтею 125 Конституції України встановлено, що судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом. Відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди, а з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається. Система адміністративних судів, як уже зазначалося, формувалася як спеціалізована. То чи доречно в цій системі створювати окремо два спеціалізовані суди, які вищими не названо, але включено до такого виду в частині другій статті 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»? Це питання не є суто риторичним, оскільки «монтування» у спеціалізовану систему судочинства окремих спеціалізованих судів виглядає як крок до створення судів особливих або надзвичайних. Окрім того, зміст частини шостої статті 22 КАС України про підсудність аж ніяк не переконує, що юридичні конфлікти в таких справах здатен розв'язати тільки новий спеціалізований суд, якщо не брати до уваги політичні аргументи щодо мотивів подрібнення вже наявної спеціалізованої адміністративної юстиції.

¹ Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду: Закон України від 26.02.2025 № 4264-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4264-20#n7> (дата звернення: 07.04.2025).

Щодо понятійного апарату, то осучаснені в чинній редакції КАС України визначення в більшості відповідають потребам адміністративного судочинства.

Так, правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства і які розкривалися терміном «адміністративний процес», визначені як «судовий процес». Дійсно, поняття адміністративного процесу значно ширше за змістом, оскільки охоплює не тільки діяльність суду. Як слушно зауважила Надія Писаренко, в оновленому КАС України словосполучення «адміністративний процес» не тлумачать, а отже, і не використовують, а визначення адміністративного судочинства залишилося незмінним¹.

Убачаються доречними уточнення терміна «суб'єкт владних повноважень» як органу державної влади, у тому числі без статусу юридичної особи, та органу військового управління. Природно, що у статті 4 КАС України знайшли визначення такі нові для судочинства терміни, як: «адміністративна справа незначної складності»; «типова адміністративна справа»; «зразкова справа»; «похідна позовна вимога». Заслугує позитивної оцінки розкриття термінів «нормативно-правовий акт» та «індивідуальний акт».

Проте терміну «публічна служба» сутнісного наповнення не надано, а перерахування у КАС України видів діяльності на певних посадах придатне виключно для потреб окреслення юрисдикції адміністративних судів. Таким чином, у разі виникнення спору з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби суд у кожному випадку має вирішити питання, чи відноситься позивач до публічних службовців, особливо з огляду на невичерпність згаданого переліку.

Як відомо, одним із призначень КАС України є визначення юрисдикції адміністративних судів, яка, згідно з правилами статті 19 КАС України, поширюється на справи у публічно-правових спорах.

Юрисдикція в цивільних та господарських справах встановлена, відповідно, ЦПК України чи ГПК України. Зокрема, до цивільної юрисдикції загальних судів віднесено справи, що виникають із цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється в порядку іншого судочинства². Юрисдикцію господарських судів наведено в частині першій статті 20 ГПК України як справи у спорах, що виникають у зв'язку зі здійсненням господарської діяльності та інші справи у визначених законом випадках³. Тут варто звернути увагу

¹ Писаренко Н.Б. Засади адміністративного судочинства (сучасний український контекст): монографія. Харків: Право, 2019. С. 46.

² Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.

³ Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 № 1798-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.

на те, що визначення предметної юрисдикції цивільних та господарських судів нерозривно пов'язано із суб'єктною їх юрисдикцією. Остання не прибутанна адміністративному судочинству. Звісно, що запровадження такого поєднання видів юрисдикції в одному параграфі кожного з кодексів пояснюється подібними завданнями цивільних та господарських судів вирішувати справи однієї сфери, тобто приватно-правової, а ключовою підставою для розмежування компетенцій між цивільними та господарськими судами є суб'єктний склад учасників спору.

За наведених обставин та на шляху до проголошеної уніфікації процесуальних кодексів законодавець мав би встановити однакові підходи до розмежування судових юрисдикцій, окресливши повноваження загальних і господарських судів приватно-правовою сферою і не передбачати для них випадків для розгляду інших справ, усунувши в такий спосіб передумови їхнього «заповзання» на адміністративну юрисдикцію.

Очевидно, що спроба встановлення адміністративної юрисдикції шляхом переліку спорів, на які вона поширюється, є тупиковою, що підтверджується постійними доповненнями частини першої статті 19 КАС України та судовою практикою, яка фіксує постійні намагання перерозподілу справ не на користь судів адміністративної юрисдикції. Прикметно, що такі спроби не припиняються з часу створення системи адміністративних судів і чомусь дивним чином стосуються спорів із суб'єктами владних повноважень у питаннях розпорядження ними землею, адміністрування містобудівної діяльності, регулювання податкової, митної політики тощо.

Природно, що запропонований уніфікований спосіб визначення юрисдикції, залежно від розгляду публічно-правового чи приватно-правового спору, сам по собі не гарантуватиме розбіжностей у віднесенні справ до компетенції відповідного судочинства, оскільки межі згаданих сфер правовідносин є доволі розмитими. Однак тут своє слово має сказати Велика Палата Верховного Суду, основним завданням якої, на наше переконання, має стати вирішення міжюрисдикційних спорів, а не перетворення на судовий орган для всіх видів судочинства, цінністю якого є найвище місце в інстанційній ієрархії.

Очевидно, що досягнення проголошеної у КАС України мети ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень неможливе без своєчасного розв'язання юридичного конфлікту та ухвалення не просто виконуваного, а такого рішення, яке запобігатиме тотожним порушенням з боку держави в її відносинах з іншими особами. На цьому шляху законодавець слушно доповнив КАС України новими процесуальними інститутами, якими

встановлено особливості розгляду окремих категорій складних, термінових, типових та зразкових справ. Запроваджена спрощена форма провадження.

Проте звертає на себе увагу така судова статистика. Відповідно до звіту, наданого Державною судовою адміністрацією України, на розгляді адміністративних судів першої інстанції упродовж 2024 року перебувало 477 252 адміністративних справ. Із них 301 609 справ або 63,2 %, – це так звані соціальні спори¹. Ці справи в переважній більшості є подібними, а продовжуване їх надходження нашоухе на висновок, що мети, пов'язаної із запровадженням типових і зразкових справ, не досягнуто.

Правилами частини п'ятої статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Натомість у КАС України відсутні дієві механізми для запобігання масовим зверненням із позовами, що фактично знайшли своє остаточне правове вирішення, а пенсійні органи правові позиції Верховного Суду залишають без жодної уваги.

Тут із жалем варто згадати слова видатного вченого-правника Юрія Панейка: «Аналогічно як в приватному житті, нормованому цивільним правом, творчою силою є не цивільні суди, а тільки воля одиниць. Так теж мається справа у державному житті. Тут не адміністративні суди є творчою силою, а сама адміністрація. Але для того, щоб адміністрація була творчою, думаючою і правомірною, то її органи повинні мати відповідні прикмети, а якщо їх не мають, то і адміністративний суд тут не допоможе»².

Законодавець визначив, що позовне провадження в адміністративному судочинстві може здійснюватися у двох формах – загальній або спрощеній. З огляду на необхідність оперативного вирішення переважної більшості юридичних конфліктів, запровадження спрощеного позовного провадження варто вітати. Водночас критерії обрання судом відповідної форми такого провадження мають бути більш конкретними. Так, за змістом частини четвертої статті 12 КАС України, виключно за правилами загального позовного провадження розглядаються справи у спорах щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у певній сумі. У разі, коли йдеться про одне оскаржуване рішення і одну можливу вимогу про стягнення коштів, проблем з

¹ Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства за 2024 рік. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2024 (дата звернення: 03.04.2025).

² Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. Київ: ВД «Дакор», 2016. С. 393.

формою провадження не вбачається. Однак на практиці непоодинокі випадки одночасного оскарження типових рішень суб'єкта владних повноважень, які окремо можуть розглядатися в порядку спрощеного провадження, а за сумою можливих стягнень перевищують згаданий поріг.

Не всі внесені до КАС України зміни узгоджуються із загальноприйнятими уявленнями про той чи інший правовий інститут. Розглянемо це на прикладі розкриття у цьому Кодексі такого поняття як «строк».

У первинній редакції КАС України містив Главу 8 «Строки». У ній окремо було виписано норми про поняття строків звернення до суду і наслідки їхнього пропущення та визначено процесуальні строки як встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії. За цих обставин суди обґрунтовано тлумачили строк звернення до суду як певний аналог строку позовної давності, тобто як «умонтовану» у процесуальний кодекс норму матеріального права. Така особливість об'єктивно пов'язувалася із величезним масивом адміністративного матеріального законодавства, у якому про строки звернення до суду взагалі не згадувалося. Відповідно, пропуск строку звернення до суду розглядався як підстава для відмови у задоволенні адміністративного позову за умови, якщо на цьому наполягає одна зі сторін.

За нинішнього правового регулювання КАС України містить Главу 6 «Процесуальні строки», у якій фактично строк звернення до суду розглядається як процесуальний, а його порушення тягне процесуально-правові наслідки, тобто повернення чи залишення позову без розгляду. Такий підхід не тільки дисонує із правилами чинного цивільного та господарського процесуального законодавства, а й обмежує обґрунтоване сподівання особи на розумне застосування норм матеріального права, особливо з огляду на їхню дію у часі.

Висновки. У сучасному світі взагалі, а в Україні особливо, публічне управління та адміністрування стикається з новими викликами, які потребують належного правового регулювання. Цим зумовлено прийняття нових і зміна чинних норм матеріального права та процесуального адміністративного законодавства, котре є механізмом реалізації можливостей особи на судовий захист від надмірного втручання держави в повсякденне його життя. Тож запровадження нових редакцій КАС України є об'єктивною реальністю. Проте науковцям і практикам ще раз варто повернутися до комплексного вирішення базових питань адміністративної юстиції, як-то: чітке визначення критеріїв для розмежування судових юрисдикцій; побудова автономної системи адміністративних судів; напрацювання спрощених та ефективних процедур для розв'язання адміністративними судами юридичних конфліктів із суб'єктом владних повноважень.

1.7. Кодекс адміністративного судочинства України та адміністративне процесуальне законодавство зарубіжних держав: до питання конвергенції принципів

Упродовж останніх двадцяти років адміністративне судочинство пододало непрості процеси свого становлення й розвитку, і, незважаючи на різного роду складнощі, сформувало ґрунтовну судову практику вирішення публічно-правових спорів, завдяки чому посіло належне місце в системі правосуддя України. Визначальним на цьому шляху було прийняття Верховною Радою України 06.07.2025 КАС України.

Слід уважати, що у такий спосіб інтенсифікувався процес інтеграції України в європейський правовий простір, у якому важливе місце посідало ґрунтовне реформування правової та судової систем на основі загальноєвропейських принципів, стандартів і цінностей. Так, в основу української адміністративної юстиції було покладено засади континентальної (німецької) моделі, для якої однозначним у становленні суверенної, демократичної та правової держави є утвердження прав та свобод людини і громадянина, зокрема, шляхом їх ефективного захисту незалежним і безстороннім судом, який стає гарантією рівності прав людини і держави перед законом. Указане обумовлено історичними аспектами функціонування юстиції, а також через відповідну схожість правових систем.

У сучасних демократичних державах велике значення для забезпечення прав і свобод людини в її відносинах з владою надається правовому захисту з боку незалежного й авторитетного органу – суду. Судовий механізм захисту прав людини дозволяє усунути свавілля з боку державної влади перед людиною, забезпечуючи реалізацію принципу її відповідальності за свою діяльність. Однак не в усіх країнах світу захист прав, свобод та інтересів особи здійснюється судовими органами адміністративної юстиції. Залежно від різних критеріїв, можна виділити декілька варіантів класифікації моделей адміністративної юстиції, що виникли у світі впродовж багатьох десятиліть. Адже кожен тип контролю за адміністрацією, встановлений у тій або іншій країні, відрізняється за формою, організацією, порядком здійснення, правовою основою, ефективністю тощо¹. Зазначене обумовлено тим, що інститути адміністративної юстиції у світі розвивалися поступово, як реакція на відповідні громадські адміністративні виклики (проблеми), коли

¹ Пчелін В.Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія. Харків: У справі, 2017. С. 105.

державні органи ухвалювати несправедливі або явно неправильні рішення, що, як наслідок, потребувало системного й ґрунтовного пошуку способів їх урегулювання. Сьогодні в більшості розвинутих держав фізичні або юридичні особи мають доступ до значної кількості різних установ або органів, за допомогою яких намагаються відстояти свої права та законні інтереси, які були порушені внаслідок неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів публічної адміністрації¹.

У європейських країнах становлення адміністративної юстиції бере свій початок ще з часів Середньовіччя. Тоді ж розвивається й система адміністративного судочинства, адже до цього розгляд спорів щодо неправомірних дій органів публічної влади здійснювали суди загальної юрисдикції.

Серйозним етапом формування сучасного інституту адміністративної юстиції можна назвати закінчення Великої французької революції (1799 рік). Уже на початку XX століття адміністративні суди були створені в більшості європейських країн. У західній частині Європи (Франція, Німеччина, Нідерланди, Австрія, Швейцарія тощо) функціонували різні моделі адміністративної юстиції, кожна з яких була наділена своїми певними особливостями. Основні відмінності полягали в розміщенні таких установ у системі розподілу влади, а також у покладених на них обов'язках. Ці особливості і сформували різні моделі адміністративної юстиції, які існують на сьогодні².

Зазвичай серед моделей адміністративної юстиції науковці виділяють дві (за типом правової системи): романо-германську (континентальну) й англо-американську (англосаксонську), вважаючи, що усі інші моделі є похідними від них. Вибір моделі адміністративної юстиції певною країною дає розуміння того, яким способом вона впливає на втілення можливості особи захистити свої права та законні інтереси під час виникнення публічно-правового (адміністративного) спору.

Уже наприкінці XIX століття належну організацію адміністративного судочинства було виокремлено як одну з умов забезпечення права й законності у сфері управління. Організація адміністративного судочинства уособлює формальне явище, яке характеризує перерозподіл функціональних завдань між частинами цілого й передбачає послідовну та дієву взаємодію структурних частин і відповідно до цього. Отже, одним із найважливіших організаційних факторів запровадження адміністративного судочинства є створення само-

¹ Колеснікова М.В., Кучмістенко О.В. Зарубіжні моделі адміністративної юстиції на прикладі Австралії, Італії і Швейцарії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 3. С. 164. URL: http://lsej.org.ua/3_2022/37.pdf (дата звернення: 25.04.2025).

² Мельник О.Д. Можливості використання зарубіжного законодавства для вдосконалення адміністративного процесуального законодавства України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 401. URL: http://lsej.org.ua/5_2022/93.pdf (дата звернення: 25.04.2025).

стійної організаційної структури із оптимальною внутрішньою побудовою, яка б дозволяла говорити про ефективний правозахисний апарат держави. Відомий країнам світу правозахисний інструментарій не буде повним без адміністративного судочинства, який є однією з гарантій, створених для забезпечення громадянинові його прав і свобод, і однією зі складників механізму держави, що забезпечують панування права. Розвинене теоретичне обґрунтування засад, запровадження та функціонування такого інституту є надбанням держав, які намагалися максимально наблизитися до реалізації принципів правової держави¹. Таким чином, попри певні особливості адміністративної юстиції різних країн континентальної моделі (Німеччини, Франції, Італії, Польщі, Литви та інші), кожна з яких базується на керівних ідеях (засадах) організації здійснення правосуддя у сфері публічно-правових спорів, серед яких є ті, що були покладені в основу українських інституцій в адміністративному судочинстві. Важливо також усвідомлювати, що організація діяльності учасників публічно-правових відносин обов'язково має бути побудована на дотриманні відповідних керівних (вихідних) засад такої діяльності. У такий спосіб ці засади (принципи) сприяють злагодженій взаємодії всіх учасників між собою, забезпечуючи стабільність їх діяльності та передбачуваність правового регулювання дискусійних чи проблемних питань, якщо такі виникатимуть.

Головним завданням адміністративного судочинства є захист прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, саме тому принципи адміністративного судочинства посідають провідне місце серед загальних нормативно-керівних положень. Саме принципи є первинними нормами, які не ґрунтуються одна на одній, проте тісно та гармонійно пов'язані. Вони є не лише гарантією реалізації завдання адміністративного судочинства, а ще й забезпечують дотримання його процесуальної форми. Отже, основною функцією таких принципів є сприяння юридично правильному та ефективному здійсненню прав і свобод громадян, а також виконанню обов'язків усіма учасниками процесу².

Принципи адміністративного судочинства – це основні вимоги щодо справедливого розгляду і вирішення в суді адміністративних справ. У таких вимогах втілені концептуальні ідеї (постулати) адміністративного судочинства. Вони спрямовані, зокрема, до законодавця – під час формулювання правил адміністративного судочинства і до суду – під час застосування цих

¹ Соколенко О.Л. Актуальні питання становлення та розвитку адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2011. Вип. 2. С. 120–121. URL: http://apnl.dnu.in.ua/2_2011/17.pdf (дата звернення: 25.04.2025).

² Ковалів М.В., Гаврильців М.Т., Стахура І.Б. Адміністративне судочинство: навч. посіб. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 68–69.

правил для розв'язання спірних правовідносин¹. Водночас Україна взяла за приклад напрацювання зарубіжних країн і нормативно закріпила принципи різних галузей права в кодифікованих актах, зокрема принципи адміністративного судочинства, викладені в статті 2 КАС України. У контексті нормативних запозичень розвинених демократій наголосимо на окремих із них, які принципово вирізняють адміністративне судочинство з-поміж інших його видів.

Особливим (галузевим) принципом адміністративного судочинства є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі або *принцип офіційності*. В основу особливостей його застосування саме в адміністративному судочинстві покладено завдання та предмет адміністративної юстиції.

Зазначений принцип уперше знайшов своє нормативне відображення в законодавстві Німеччини. В адміністративному праві Німеччини зазначений принцип є універсальним, оскільки діє як в адміністративній процедурі (§ 24 Закону про адміністративні процедури), так і в адміністративно-судовому провадженні (§ 86 частина перша Адміністративно-процесуального кодексу Німеччини). Так, Ларс Брокер указує на те, що наведений принцип є синонімом «дослідницького» («розшукового») принципу, чи «інквізиційного» – центрального принципу адміністративного права Німеччини, який пронизує адміністративні процедури й адміністративне судове провадження, однак, відповідно до функцій окремої процесуальної форми, проявляється по-різному².

Особливістю адміністративного судочинства вважається те, що в судовому процесі особі протистоїть потужний адміністративний апарат. У зв'язку з цим у сторін заздалегідь складаються нерівні вихідні можливості. Для їхнього балансу адміністративний суд повинен відігравати активну роль у судовому процесі з тим, щоб сприяти особі в захисті її прав. Отож адміністративний суд має вжити всіх заходів, які передбачені законом, щоб права, які порушила влада, були захищені. Така роль обумовлена тим, що переважно з вини публічної адміністрації виникають конфлікти або вона не вжила достатніх заходів, щоб цьому запобігти³.

Як наслідок, відповідно до принципів, яким повинен відповідати будь-який судовий процес (верховенство права, законність, рівність усіх учасників процесу перед законом і судом, змагальність сторін, диспозитивність, гласність і відкритість процесу, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження

¹ Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. С. 203.

² Тильчик В. В. Принципи вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин засобами адміністративних судів у вимірі процесуальної форми на прикладі окремих розвинених країн. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2. Т. 2. С. 149. URL: http://nvppp.in.ua/vip/2019/2/tom_2/29.pdf (дата звернення: 25.04.2025).

³ Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. С. 225.

судових рішень, обов'язковість судових рішень), КАС України передбачає принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Для правильного розуміння цього принципу необхідно звернути увагу на те, що здійснюючи судовий контроль, адміністративний суд виконує головне завдання – відновлює порушене суб'єктивне право шляхом перевірки законності діяльності органів публічної влади, у зв'язку із чим передбачена активна роль суду в судовому процесі, з наданням додаткових можливостей та покладанням обов'язків, які є невластивими іншим видам судочинства, передусім цивільному. Задекларований у статті 9 КАС України із *принципами змагальності та диспозитивності* принцип офіційності безпосередньо впливає на реалізацію принципу верховенства права, зокрема доступності правосуддя, а також рівності всіх учасників процесу перед законом і судом.

Проілюструвати, як відбувається зазначений вплив спеціального принципу адміністративного судочинства на класичні догми судового процесу (змагальність і диспозитивність) можна, наприклад, так:

1. Рівні процесуальні можливості сторін забезпечуються запровадженням правил, які ґрунтуються на принципах змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі;

2. Офіційне з'ясування всіх обставин у справі полягає в тому, що суд під час вирішення правового конфлікту за участю суб'єкта владних повноважень зіграє роль не тільки арбітра, до якого звернулися сторони конфлікту, а й активного учасника процесу, уповноваженого на дії, вчинення яких може позначитися на результатах розгляду справи;

3. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі взаємодіє із диспозитивністю та змагальністю сторін. Це описано в нормах КАС України, якими керується сам суд і на які мають зважати учасники справи. Отже, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі можна вважати не відокремленим, повністю самостійним явищем; цей принцип, як зазначалося, взаємодіє із принципами змагальності сторін та диспозитивності, адже він позначається на їх проявах у судовому процесі, чим засвідчується, що реалізація ідей змагальності сторін та диспозитивності, почасти може бути утруднене без офіційного з'ясування всіх обставин у справі¹.

Так, в Адміністративно-процесуальному кодексі Республіки Естонія використано специфічний підхід до закріплення принципів розгляду спорів, зокрема і наведеного вище принципу офіційності. Статті 2 «Завдання та загальні принципи адміністративного судочинства» передбачено, що суд із власної ініціативи забезпечує з'ясування суттєвих для вирішення справи обставин,

¹ Писаренко Н.Б., Школик А.М., Балакарева І.М. Принцип офіційного дослідження в діяльності адміністративних органів та судів. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 159. С. 17–18. URL: <http://plaw.nlu.edu.ua/article/download/269738/266026/623852> (дата звернення: 25.04.2025).

за необхідності збирає докази самостійно або зобов'язує учасників процесу їх надавати. У наступному абзаці пояснюється зв'язок такої діяльності суду з його ґносеологічними висновками, оскільки суд тлумачить заяви учасників процесу та виходить із дійсної волі заявника (стаття 2 згадуваного Кодексу)¹.

Що ж стосується адміністративного процесуального законодавства України, то ним передбачено, що кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення (частина перша статті 77 КАС України), а також суд може пропонувати сторонам надати докази та збирати докази з власної ініціативи, крім випадків, визначених цим Кодексом (частина четверта статті 77 КАС України). Уважаємо, що згадуваний у КАС України механізм доказування почасти відповідає застосованій конструкції в Адміністративно-процесуальному кодексі Республіки Естонія. Додатково слід звернути увагу на те, що використана норма частини п'ятої зазначеної статті КАС України урівноважує принцип змагальності для різних за статусом учасників судового процесу в справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Така активна роль суду та сторін під час доказування указує на відповідне законодавче закріплення їхніх прав, обов'язків і повноважень, що обумовлено саме специфікою розгляду справ в адміністративному судочинстві. Зокрема, порівняно із цивільним та господарським судочинством, *принцип змагальності* в адміністративному судочинстві дуже тісно пов'язаний із принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі, який відсутній як у ЦПК України, так і в ГПК України. Указане дає змогу висновувати, що в основі КАС України та й адміністративного судочинства покладено безпосередню залученість суду в процесах доказування, зокрема, з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

В Україні адміністративний суд під час розгляду конкретної справи, на підставі встановлених ним обставин, самостійно кваліфікує поведінку особи і доходить власних висновків щодо правомірності такої поведінки з відповідним застосуванням необхідних матеріально-правових норм. Зазначене має на меті належним чином гарантувати охорону прав і свобод громадян від незаконних дій і рішень з боку суб'єктів владних повноважень, адже, як ми вже зазначали, відносини, у яких одна сторона має владні повноваження, а інша – фізична або юридична особа – таких не має, в основі містять певні протиріччя, причиною яких є «перевага» на користь більш «сильної» сторони,

¹ Тильчик В.В. Принципи вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин засобами адміністративних судів у вимірі процесуальної форми на прикладі окремих розвинених країн. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2. Т. 2. С. 149–150. URL: http://nvppp.in.ua/vip/2019/2/tom_2/29.pdf (дата звернення: 25.04.2025).

яка має владні повноваження. Адміністративне судочинство є тим механізмом, який покликаний забезпечити судовий захист інтересів сторони, яка у своєму розпорядженні має більш скромний процесуальний інструментарій. З огляду на зазначене, та, ураховуючи відповідне нормативне регулювання в національному законодавстві, доходимо висновку про людиноорієнтовність адміністративного судочинства. Такий висновок однозначно стає передумовою того, що часто називають «людиноцентричним підходом», спрямованим на забезпечення прав і свобод людини в усіх сферах її взаємодії із суб'єктами владних повноважень та їх посадовими особами.

Вибір людиноцентризму можна вважати цілком логічним і закономірним з огляду на засадничі положення Конституції України, у яких людина проголошується найвищою соціальною цінністю, та орієнтованості держави на демократичні загальноєвропейські цінності. Саме ідея людиноцентризму стала тригером для оновлення адміністративного права, змінила погляди на його сутність, роль у державі та суспільстві і сформувала уявлення про його призначення – забезпечення реалізації та захисту прав людини і громадянина у сфері публічного адміністрування. Так, Роман Мельник, характеризуючи розвиток адміністративного права, його основною метою називає створення необхідних умов для реалізації приватними особами у сфері публічного управління всього належного їм комплексу прав, свобод і законних інтересів, а концепцію людиноцентризму розглядає як універсальну вимогу до публічної адміністрації¹.

Цей підхід став підґрунтям для оновлення категоріально-термінологічного апарата адміністративного права та адміністративного процесу, де з'являються такі категорії, як «адміністративна послуга», «електронна послуга», «публічна послуга», «цифровізація», «електронний суд» тощо. Слід зазначити, що не в останнє це пов'язано з незворотнім євроінтеграційним курсом держави та тим, що підґрунтям для становлення та розвитку адміністративної юстиції в Україні було і залишається системне, але водночас ретельно обдумані, запозичення і поєднання усталених практик, засад і принципів адміністративного процесуального законодавства зарубіжних держав. А сама категорія людиноцентризму є маркером як для правотворчості, так і для правозастосування, до якого, відповідно, належить вирішення публічно-правових спорів під час здійснення судочинства.

Аналізуючи еволюцію дослідження адміністративної юстиції, її змісту, можна дійти висновку, що адміністративний процес є важливим елементом правової системи будь-якої демократичної держави, оскільки забезпечує за-

¹ Мельник Р.С. Новели сучасної концепції адміністративного права. *LEX PORTUS*. 2017. № 5 (7). С. 6–7.

хист прав і свобод громадян у їхніх взаємовідносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Таким чином, у сучасних умовах глобалізації та європейської інтеграції важливим аспектом розвитку адміністративного процесу є його відповідність європейським стандартам правосуддя. А тому розбудова правової держави й громадянського суспільства неможливі без дієвих правових засобів гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення відповідного балансу приватних і публічних інтересів, де визначальне місце посідають адміністративні суди та адміністративне процесуальне законодавство, в основі якого такі засади, які підсилюють одна одну, доповнюють та не виключають у них можливості існувати й діяти самостійно (відокремлено від інших), аби суди справедливо, неупереджено та своєчасно вирішували спори у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод і інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

1.8. Сучасні тенденції розвитку адміністративної юстиції в державах-членах Європейського Союзу та їх вплив на адміністративне судочинство України

Пострадянське юридико-позитивістське праворозуміння відносин «право – людина» довгий час пов'язували з розвитком державоцентристського сприйняття індивіда та його правил поведінки, що встановлювалися державою. Людина не перебувала в центрі формування та розвитку права, а була лише його «споживачем». Нині міжнародний, наднаціональний (європейський) і національний правопорядки рухаються іншим цивілізаційним вектором – людиноцентристським, у якому права людини є квінтесенцією функціонування держави загалом і системи органів публічної адміністрації зокрема.

Права людини або людські права¹ (за класичною дефініцією представників природного права) – це визнані світовим співтовариством блага й умови життя, яких може домагатися особа від публічної влади і суспільства, забезпечення яких реальне в умовах досягнутого людством прогресу і які впливають з невідчужуваних властивостей людської особистості – її гідності та свободи².

Хоча в новітній доктрині й донині точиться дискусія про співвідношення основоположних прав людини, судового захисту та функціонування правової держави, однак більшість учених констатують, що свобода, рівність і гідність людини як загальні ідеї є виразами зовнішніх ознак ліберальних конституцій³.

У підтвердження цієї тези, реальним та ідеальним вимірам права, на думку Роберта Алексі, відповідає саме сфера прав людини та їхнє закріплення в конституції – основному законі. За підходом філософа, права людини характеризуються п'ятьма характеристиками: моральністю, універсальністю, фундаментальністю, абстрактністю та пріоритетністю⁴. Своєрідна фіксація прав людини на рівні національних конституцій є лише одним із способів перетворення їх у позитивне право, адже вони можуть бути закріплені й у міжнародних договорах, конвенціях чи хартіях. Саме останній механізм був застосований ЄС стосовно концептуалізації «нового» права на

¹ Головатий С. Про людські права. Лекції. Київ: Дух і Літера, 2016. С. 5.

² Загальна теорія права: підруч.; за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: ВАІТЕ, 2015. С. 51.

³ Собота К. Принцип правової держави: конституційно-правні та адміністративно-правні аспекти; пер. з нім. Г. Рожков, О. Блашук, Т. Татарчук; відп. ред. О. Сироїд. Київ: ВАІТЕ, 2013. С. 83.

⁴ Alexy R. Law, Morality, and the Existence of Human Rights. *Ratio Juris*. 2012. № 25 P. 10–12.

належне адміністрування (*right to good administration*) як «публічного права людини третього покоління»¹.

У контексті сучасних тенденцій розвитку адміністративної юстиції на європейському континенті може виникнути низка логічних запитань: яка роль адміністративних судів щодо захисту прав третього та четвертого покоління, як відбулася трансформація вихідної ідеї належного адміністрування в загальний принцип права ЄС, а потім – у відокремлене суб'єктивне право; коли і де право на належне адміністрування визначено як фундаментальне право у правопорядку ЄС, реалізація якого гарантована Судом справедливості ЄС, тощо. У цьому дискурсі та в умовах глибинної європеїзації національного правопорядку варто розпочати полеміку про те, чи повинен в Україні відбутися аналогічний «перехід» від розуміння ролі адміністративних судів, які лише «у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони...: [з дотриманням принципів адміністративної процедури]» до можливості ефективного захисту права приватних осіб на належне адміністрування як самостійного суб'єктивного права, що відбувається в умовах справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин (стаття 2 КАС України).

Отже, розпочнемо свої роздуми з констатації, що питання впливу положень європейського публічного права (у широкому розумінні) на розвиток національного адміністративного права і судочинства протягом останнього десятиліття неодноразово були у фокусі наших наукових досліджень². Це дало змогу концептуально сформулювати підхід, який обґрунтовує послідовність і системність трансформацій адміністративної юстиції і належного адміністрування за моделлю «правова концепція (ідея) – принцип права – основоположне право людини», що й буде покладено в основу аналізу у цьому підрозділі монографії.

Належне адміністрування як вихідна концепція (ідея) європейського адміністративного права. Ідея справедливості, яка з Античності донині була і залишається обов'язковим елементом права і флагманом загальнолюдських аспектів людського буття, є вирішальним компонентом регулювання будь-яких суспільних відносин, особливо «людина – держава». Принцип справедливості як фундаментальна засада західної традиції права знаходить свої прояви у декількох вимірах: формальному, змістовному та процедур-

¹ Auby J.B. About Subjective Rights in Procedural Administrative Law. *Contemporary concepts of Administrative Procedure Between Legalism and Pragmatism* / ed. Z. Kmiecik. Łódź-Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2023. P. 41.

² Див. Радишевська О.Р. Адміністративне право України в умовах європеїзації: монографія. Київ: Талком, 2020. 719 с.

ному. Саме останній вимагає від суб'єктів дотримання процедурних правил поведінки, спрямованих на отримання справедливого результату, незалежно від обставин справи. Власне, тому ідеї судового контролю за ефективністю публічного адміністрування та ухвалення обґрунтованих рішень суб'єктами публічної влади у процесі реалізації прав людини лежать в основі європейських правових концепцій належного врядування (*good governance*) та її складової частини – належного адміністрування (*good administration*).

Процедурна справедливість, на думку Джона Роусла, проявляється в таких процесах збору інформації, обміну аргументацією і прийняттям рішення, які дозволяють визнати результат застосування процедури справедливим за критеріями людських цінностей. З часом такі цінності стають стандартами, а в майбутньому – обов'язками органів публічної влади¹. Недарма основою згаданих концепцій є елементи верховенства права – законність, підзвітність, прозорість, співучасть, об'єктивність, неупередженість, демократизм, інституційність.

Вихідним центром розробки ідей адміністративної процедури є країни ангlosаксонської правової системи зі своїми концепціями: британською – натуральної справедливості (*natural justice*) та американською – справедливих процедур (*due process*). Не заглиблюючись в їхні особливості, лише зазначимо, що норми чинного законодавства можуть підлягати суттєвому корегуванню з посиланням на принципи натуральної справедливості. На противагу вказаним концепціям «з-за океану», у континентальній Європі тріумфує концепція належного адміністрування, що розкриває процедурні засади, у яких матеріально-правова сфера є похідною. Проте друга половина XX століття характеризується своєрідним злиттям процедурних гарантій належного адміністрування, що органічні для європейських країн, з британською концепцією натуральної справедливості. Як результат, сучасні акти адміністративного права ЄС «зшили» цю матерію.

Для адміністративного судочинства країн континентальної правової системи, констатує Фрідгельм Гуфен, важливо, щоб рішення суб'єктів публічної адміністрації були законними². Догматичним ідеалом такого способу мислення є «єдино правильне рішення», де за допомогою принципів адміністративної процедури лише здійснюється контроль за результатом, тобто змістом адміністративного акта. Таким чином, адміністративно-процедурним нормам відводиться лише допоміжна функція, а матеріальним – основоположна. Концепція «виходячи із результату», цілком доречно багатьма вважається досить «дивною», адже є формою управлінської догматики, яка притаманна

¹ Rawls J. A theory of justice. Oxford-Cambridge: Oxford University Press, 1972. P. 83.

² Hufen F. Verwaltungsprozessrecht. 11. Aufl. München: C.H. Beck, 2019. S. 15.

лише німецькій правовій традиції і яка істотно відрізняється від характерного для англосаксонського правового кола наголосу на процесі (*due process*). Коріння такого способу мислення проростають аж до філософії німецького ідеалізму та часів різноспрямованого подальшого розвитку *common law* і континентальної традиції права. Хоча з появою нових форм ухвалення рішень у Німеччині важливість процедури відчутно зросла, але наслідки її орієнтації на адміністративний акт і до сьогодні проявляються у спрямованості на застосування судового контролю. Ідеям правового врегулювання адміністративної процедури надає перевагу (на противагу німецькому досвіду) правопорядок ЄС, а також вітчизняний законодавець.

Проте Ларс Брокер аналізує зміст адміністративної процедури через призму належного адміністрування, якості законодавства та ефективності адміністративного судочинства; акцентує увагу на правовій догматиці (науці), що спрямована на гарантуванні раціональності практики і є окремим «актором» діалогу, що забезпечує єдність правової системи та її побудови. На думку судді, без доктринальних підходів адміністративне судочинство залишилося б лише чистим прецедентним правом у конкретних справах, а от наука напрацьовує та передає для застосування моделі ідей, які враховують минуле і додають до сучасності нові феномени без систематичних помилок¹. Варто підтримати такий підхід і ще раз підкреслити вплив німецької судової доктрини на формування національної системи адміністративної юстиції: він неоціненний.

Водночас Хав'єр Барнес закликає правників поміркувати про три новітні покоління адміністративної процедури, за умови, що колаборативний метод прийняття індивідуальних рішень – це перше покоління, ухвалення нормативних актів і правове регулювання загалом – друге, до якого залучаються органи публічної влади разом з представниками приватного сектору, і, як наслідок, «створюють продукт нового рівня» – вирішення питання, яке не знаходило свого врегулювання в чинному законодавстві. Якщо в умовах адміністративної процедури першого і другого покоління публічна адміністрація є «голосом адміністративного права», а самі органи – інструментом розуміння того, що їм дозволено, а що гарантовано приватним особам, то тут варто говорити про концепцію врядування (*governance*). Третє ж покоління адміністративної процедури є креативним інструментом формування публічних політик, у яких «фінальний продукт» ураховує інтереси широкого

¹ Брокер Л. Судова практика як критерій для визначення якості адміністративного законодавства: взаємодія. Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю утворення Вищого адміністративного суду України (м. Київ, 29–30.11.2012): зб. матеріалів; за заг. ред. І.Х. Темкіжева. Київ: Істина, 2012. С. 190.

кола осіб, є найбільш наближеним до суспільства і пропагує ідеї концепції належного врядування¹.

Таким чином, концепція належного адміністрування пов'язана з більш ширшою концепцією належного врядування, яка враховує досягнення теорії політології, економіки, управління та організації процесів. Водночас належне адміністрування передбачає запровадження «законних» стандартів прийняття органами адміністративних актів і судовий контроль за ними адміністративних судів. Без сумніву, сьогодні саме вона переживає свій «золотий вік» на європейському континенті: пронизує положення правових доктрин, що є панівними, включається у дискурс формування принципів права і своєрідного «визнання» державою процедурних прав особи, забезпечення механізмів їхньої реалізації та, за необхідності, ефективного судового захисту. Роль і завдання адміністративного судочинства трансформується під впливом цих процесів.

Належне адміністрування як принцип адміністративного права. З філософсько-правового виміру принципи права характеризують як відправні ідеї його існування, що виражають найважливіші закономірності і підвалини типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права та становлять його основні риси, вирізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальною значущістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення суспільного ладу².

Як зауважує Карол Харлоу, принципи будь-якої системи адміністративного права західної традиції знаходяться на єдиній орбіті ідеалів демократії та правовладдя. Протягом цього століття ці дві цінності повинні бути підґрунтям для побудови адміністративно-правових доктрин кожної європейської країни, а також права ЄС. Останнє є найбільш структурованим наднаціональним правопорядком, у якому вказані «ідеї-близнюки виростили до конституційних засад з міцно закоріненими політичними традиціями»³. Отже, принципи права не просто визначають зміст права та спрямованість правового регулювання, а і їхню природу. Вони є своєрідним індикатором права, оскільки задають формат, який дає можливість праву реалізувати своє призначення в суспільстві – створювати умови для життєдіяльності людей, бути антиподом беззаконня.

¹ Barnes J. Three generations of administrative procedures: *Comparative Administrative Law Conference* (Yale, 29–30.04.2016) / Working Paper. 2016. URL: https://law.yale.edu/sites/default/files/area/conference/compadmin/compadmin16_barnes_towards.pdf (date of access: 21.04.2025).

² Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (питання методології): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 1999. С. 19.

³ Harlow C. Global Administrative Law: the quest for principles and values. *The European Journal of International Law*. 2006. Vol. 17, iss. 1. P. 190.

Хоча вичерпного переліку принципів адміністративного права в українській та європейській доктрині не сформовано (на наш погляд, це неможливо і недоцільно), проте існує певний каталог загальновизнаних засад. Класичним вважається каталог, запропонований Яном Ціммерманном: 1) принципи демократичної правової держави (лат. *lex retro non agit*, охорони законно набутих прав, право доступу до суду, субсидіарності, пропорційності, збалансованого розвитку); 2) принципи, що стосуються діяльності публічної адміністрації (*належного адміністрування, належного врядування*), компетентності, ефективності, ієрархічності та системності¹. Під час аналізу належного адміністрування як принципу на увагу заслуговує блок стандартів, що лежать в основі європейського адміністративного процедурного права і складають його «ціннісний скелет».

Водночас у читача може виникнути запитання: «Які саме процедурні принципи є рушієм поступу та існують незалежно від політичної номенклатури європейських організацій чи державного устрою окремих країн?» Так, серед таких принципів Шанталь Міллон-Делсоль виділяє, зокрема, верховенства права, доступу до суду, рівності, субсидіарності, обґрунтованості, пропорційності, ефективності, «доброї віри», *res iudicata*, юридичної визначеності, раціональності, захисту довіри до держави та її інституцій та *належного адміністрування*².

Маючи універсальний характер, указані принципи корелюються із системою принципів адміністративної процедури, закріплені, зокрема, у статті 4 ЗАП та статті 2 КАС України. Адже Україна перебуває в інтенсивному процесі європейської інтеграції як держава-кандидат на вступ до ЄС і член більшості європейських організацій, які беруть участь у процесах правотворення на наднаціональному і міжнародному рівнях.

Так, Україна як член Ради Європи має міжнародні зобов'язання щодо дотримання європейських правових стандартів діяльності органів публічної адміністрації, засади яких зафіксовано у низці актів «м'якого права» та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, розтлумачених у практиці ЄСПЛ. Допоміжним у з'ясуванні їхнього змісту буде посібник Ради Європи «Адміністрування та Ви» (*Administration and You*)³. Найбільш ґрунтовною є позиція, сформульована ЄСПЛ у рішенні від 20.10.2011 у справі «Рисовський проти України», у якій розтлумачено зміст принципу належного врядування: органам публічної влади важливо дотримуватися цього принципу, адже коли йдеться про питання загального інтересу, то вони повинні діяти вчасно та

¹ Zimmermann J. Prawo administracyjne. Wyd. 8. Warszawa : Wolters Kluwer, 2018. S. 165–173.

² Millon-Delsol Ch. Le principe de subsidiarite. Paris: PUF, 1993. P. 32.

³ Адміністрування та Ви. Посібник. Принципи адміністративного права у відносинах між особами та органами публічної влади / за наук. ред. О. Радишевської; Рада Європи. Київ–Страсбург, 2020. 90 с.

в належний спосіб¹. Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на державу, а їхнє виправлення не може відбуватися за рахунок осіб, яких вони стосуються. Суд використовує термін «принцип належного врядування» як багатоаспектну засаду, за якої держава зобов'язана організувати роботу державного апарату таким чином, щоб забезпечити юридичну визначеність у правовідносинах. На органи публічної адміністрації покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок, а отже, відповідатимуть принципам верховенства права, законності, юридичної визначеності.

Про недотримання принципу належного врядування адміністративними та судовими органами йдеться у рішенні ЄСПЛ від 13.11.2018 у справі «Омельченко проти України», у якому громадяни України ініціювали провадження із земельних питань, яке, через особливості українського законодавства, змістилося в площину спору щодо визначення юрисдикції – цивільної чи адміністративної, а не розгляду спору по суті². Скаржники вважали, що національні суди не дотрималися принципу належного врядування та не встановили балансу між їхніми інтересами та інтересами правосуддя, тобто не дотрималися принципу пропорційності.

Водночас з 2022 року Україна – держава-кандидат на вступ до ЄС, а отже, правопорядок цього міждержавного об'єднання як ніколи є близьким до «звіряння годинників» щодо дотримання єдиних стандартів діяльності публічної адміністрації, адже це гарантує ЄС спроможність виконання публічних політик Україною, сформованих у Брюсселі. Одним із ключових «гравців» у цьому процесі є Суд справедливості ЄС, який має міжнародну, конституційну, цивільну й адміністративну юрисдикції, дотримується власної методології тлумачення і скеровує суддів з держав-членів ЄС (а також кандидатів) на застосування європейських загальних принципів права під час формування судової практики.

Так, у рішенні від 31.03.1992 у справі C-255/90 P *Jean-Louis Burban v European Parliament* Суд зазначив, що принцип належного адміністрування (*principle of proper administration*) є самостійним і застосовується під час розгляду справи про скасування рішення конкурсної комісії щодо недопущення позивача до відкритого конкурсу у зв'язку з невитребуванням органом додаткових документів, що підтверджують кваліфікацію кандидата³. Позивач таке порушення

¹ European Court of Human Rights. Case of *Rysovsky v. Ukraine* (application № 29979/04). Judgment of 20.10.2011. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107088> (date of access: 23.04.2025).

² European Court of Human Rights. Case of *Omelchenko v. Ukraine* (application № 45965/08). Judgment of 13.11.2018. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-188437> (date of access: 23.04.2025).

³ Court of Justice of the European Union. Case C-255/90 P *Jean-Louis Burban v European Parliament*. Judgment of 31.03.1992. URL: [EUR-Lex-61990CJ0255-EN-EUR-Lex](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LEX/?uri=CELEX:61990CJ0255-EN-1992-03-31) (date of access: 23.04.2025).

також пов'язував із нехтуванням комісією обов'язком урахування інтересів посадових осіб (діяти на користь фізичної особи) за умови встановленої помилки державного службовця, який надавав роз'яснення у цій справі. Хоча й Суд залишив апеляційну скаргу позивача без задоволення (з інших підстав), проте зосередив увагу на важливості дотримання принципу належного адміністрування і сталості судової практики: якщо орган приймає рішення щодо фізичної особи, то він повинен враховувати не лише інтереси публічної служби, але й інтереси самої особи (позиція, сформована у рішеннях від 28.05.1980 у справі 33/79 та 75/79 *Richard Kuhner v Commission of the European Communities*; від 09.12.1980 у справі C 191/81 *Onno Plug v Commission of the European Communities*; від 23.10.1986 у справі C 321/85 *Hartmut Schwiering v Court of Auditors of the European Communities*). Отже, Суд майже 35 років тому визначив належне адміністрування як основоположний принцип права ЄС.

Яка ж ситуація в Україні? Яскравим прикладом гармонізації вітчизняного адміністративного права зі стандартами ЄС і Ради Європи, у частині регламентації принципів адміністративної процедури, є прийняття у 2022 році Закону України «Про адміністративну процедуру». Й до сьогодні наші європейські партнери пильно «слідкують» за долею цього законодавчого акта як індикатора проведення правових реформ й умови вступу до ЄС¹.

Так, у статті 4 указаного Закону визначено перелік принципів адміністративної процедури, зокрема: верховенства права, у т.ч. законності й юридичної визначеності; рівності перед законом; обґрунтованості; безсторонності (неупередженості) адміністративного органу; добросовісності і розсудливості; пропорційності; відкритості; своєчасності й розумного строку; ефективності; презумпції правомірності дій та вимог особи; офіційності; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту. Такий вичерпний перелік забезпечує належне правове забезпечення порядку вирішення адміністративних справ національними адміністративними органами на підставі європейських правових стандартів, сформульованих у XX столітті доктриною європейського права (у широкому розумінні).

Позитивним також є той факт, що в Законі наведено назви (формулювання) принципів (що відповідають і змісту), які аналогічно зафіксовано у статті 2 КАС України і які вже 20 років застосовуються адміністративними судами у справах щодо оскарження рішень, дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень. Таким чином, можемо зробити висновок, що на сучасному

¹ Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.03.2025 № 300-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/300-2025-p#Text> (дата звернення: 25.04.2025).

етапі вітчизняного законотворення здійснено уніфікацію висхідних засад адміністративної процедури, що функціонують у державах-членах ЄС та Ради Європи та є частиною єдиного європейського адміністративного (правового) простору. Проте правотворець ЄС за останнє десятиліття здійснив крок далі...

Належне адміністрування як фундаментальне право людини. Фундаментальні права людини часто гарантуються державою, незалежно від того, внесені вони до конституцій і законів, чи ні. Факт закріплення права людини на законодавчому рівні – важливий, проте не вирішальний аспект для їхнього визнання державою. Усе залежить від рівня розвинутості юридичних засобів і процедур їхньої реалізації та захисту¹. У зв'язку із цим, Микола Козюбра до об'єктів правовідносин, що охороняються правом і є значущими для суспільства і людини, відносить такі немайнові блага як: життя, здоров'я, честь і гідність, свобода, недоторканність житла, права людини і громадянина, конституційний лад, громадський порядок і безпека, довкілля та належне управління².

Концептуалізація європейських правових стандартів діяльності органів публічної влади та виокремлення права на належне адміністрування як права людини пройшла довгий еволюційний шлях: від «м'якого права» Ради Європи рекомендаційного характеру (зокрема, Рекомендація Комітету Міністрів R (2007) 7 про належне адміністрування від 20.06.2007, Рекомендація R (2007) 4 про місцеві та регіональні публічні послуги від 31.01.2007, Рекомендація R (2000) 6 про статус публічних службовців у Європі 24.02.2000, Рекомендація R(80)2 про здійснення дискреційних повноважень адміністративними органам від 11.03.1980, Резолюція (77) 31 про захист особи щодо актів адміністративних органів від 28.09.1977 тощо) і права ЄС (Біла книга «Європейське врядування» від 25.07.2001, Європейський кодекс належної адміністративної практики від 06.09.2001 тощо), аж до закріплення цього права людини в актах Генеральної Асамблеї ООН (Декларація тисячоліття від 08.09.2000, Резолюції Ради з прав людини № 25/8(2014) від 04.11.2014 і № 31/14(2016) про роль належного врядування у просуванні та захисті прав людини), а також джерелах первинного права ЄС (установчих договорах).

Хоча, на перший погляд, «сфера адміністративної процедури зазвичай не відкрита для природних прав людини»³, проте Договір про ЄС і Договір про функціонування ЄС пронизані ідеями концепцій належного врядування та належного адміністрування, серед яких принципи верховенства права, закон-

¹ Загальна теорія права: підруч. ; за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: БАІТЕ, 2015. С. 52.

² Там само. С. 232.

³ Auby J.B. About Subjective Rights in Procedural Administrative Law. *Contemporary concepts of Administrative Procedure Between Legalism and Pragmatism* / ed. Z. Kmiecik. Łódź–Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2023. P. 42.

ності, правової безпеки, обмеженого розсуду, субсидіарності, довіри до рішень і дій органів, захисту добросовісно набутих прав, презумпції сумлінності, поваги до основоположних прав людини, співмірності тощо. У низці положень Договору про функціонування ЄС (зокрема статті 15–16, 296, 339, 340) зазначено, що управлінська діяльність інституцій (установ, органів, служб або агенцій) ЄС повинна будуватися на таких засадах: по-перше, для забезпечення участі громадянського суспільства вони мають працювати максимально відкрито; по-друге, кожен громадянин ЄС, кожна фізична або юридична особа, що проживає (навіть якщо тільки юридично) на території ЄС, має право на доступ до документів, відтворених на будь-якому носії; по-третє, кожна інституція ЄС забезпечує прозорість процедур; по-четверте, кожен має право на захист персональних даних і на чіткі правила їх вільного руху¹.

Указані положення неодноразово знаходили своє підтвердження в практиці Суду справедливості ЄС, у якій наголошувалося на ключовій ролі належного адміністрування як принципу права під час тлумаченням норм установчих договорів, зокрема, у справах: C-39/05 і C-52/05 *Sweden and Turco v Council*; C-64/05 *Sweden v Commission*; C-139/07 *Technische Glaswerke Ilmenau*; C-514/07 *API*; C-28/08 *Commission v Bavarian Lager*; C-477/10 *Agrofert Holding*; C-514/11 *LPN*; C-365/12 *EnBW*; C-562/14 *Sweden v Commission*; T-363/14 *Secolux*; T-110/15 *International Management Group*; C-518/07 *Commission v Germany*; C-614/10 *Commission v Austria*; C-288/12 *Commission v Hungary*; C-311/18 *Schrems II* тощо².

Жодним чином не применшуючи роль установчих договорів – «конституційного скелету ЄС» – у формуванні адміністративного права ЄС та його впливу на право держав-членів ЄС, проте для дослідження природи права на належне адміністрування ключове значення мають положення Хартії основоположних прав ЄС від 07.12.2000 (далі – Хартія)³. Так, у статтях 39–44 розкрито різні елементи права приватних осіб на належне адміністрування у межах ЄС, тобто те суб'єктивне публічне право, яке є базисом адміністративно-правових відносин з органами та установами ЄС. Однак варто зауважити, що тут йдеться не лише про персоніфіковане право й особливості розгляду індивідуальних адміністративних справ, але й про широкий контакт з публічною адміністрацією у формах звернень, скарг, пропозицій, петицій,

¹ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами і деклараціями: міжнародні договори від 07.02.1992, 25.03.1957. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017 (дата звернення: 25.04.2025).

² Tomašek M., Šmejkal V. Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС. Прага: Wolters Kluwer ČR, 2024. С. 59, 62.

³ Charter of Fundamental Rights of the European Union 2012/C 326/02. *Official Journal of the European Union*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012P/TXT> (date of access: 26.04.2025).

запитань, протестів, залучень до законопроектних обговорень представників громадянського суспільства тощо.

Фундаментальне право на належне адміністрування, що закріплене у статті 41 Хартії, містить такі процедурні складові: право особи бути заслуханим; право на доступ до актів, що стосуються його права за умови дотримання правомірної конфіденційності інформації, що стосується професійної і ділової таємниці, зокрема, право на доступ до документів Європейського Парламенту, Ради і Комісії; обов'язок адміністративних органів обґрунтовувати ухвалені ними адміністративні рішення (акти); право на відшкодування шкоди, завданої діями, рішеннями, бездіяльністю адміністративних органів; право на вибір мови спілкування з органами ЄС. До цього варто додати і право на оскарження дій органів та установ ЄС відповідно до встановленого порядку (стаття 43 Хартії). Отже, суб'єктом права на належне адміністрування визнано не тільки усіх громадян ЄС, юридичних і фізичних осіб, які проживають на території ЄС, юридичних осіб публічного права, але й самі держави-члени ЄС.

Оцінюючи нормативну структуру Хартії, дослідники вказують на той факт, що в цьому документі закріплено як людські права, так і загальнообов'язкові принципи права, що потребує різного підходу – відповіді на запитання: де «право особи», а де «принцип права»?¹ Адже принципи права не передбачають можливості особи звернутися до суду для забезпечення безпосередніх вимог щодо позитивних дій інститутів ЄС або органів публічної влади держав-членів ЄС.

Варто згадати, що право ЄС «починалося» саме як адміністративне, що регулює відносини між європейськими установами та приватними особами держав-членів ЄС, однак під час процесу розширеної європейської інтеграції за останні понад шістдесят років надзвичайно диверсифікувалося. Нині вважається, що кримінальне право ЄС знаходиться в такому епіцентрі, аж до такої міри, що іноді воно «затмарює» важливі питання регулювання публічно-правової сфери – захисту права на належне адміністрування².

Цікавим у цьому аспекті є рішення Суду справедливості ЄС від 23.03.2023 *Case C412/21 Dual Prod SRL v Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca, Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate*³, у якому ухвалено преюдиційне рішення за запитом Регіонального суду міста Сату-Маре в Румунії щодо тлумачення статті 16 Директиви

¹ Головатий С. Про людські права. Лекції. Київ: Дух і Літера, 2016. С. 368.

² Warin C. The right to good administration remains in the shadow. *Blog EIPA*. 24.04.2023. URL: <https://www.eipa.eu/blog/op-ed-the-right-to-good-administration-remains-in-the-shadow-c-412-21-dual-prod/> (date of access: 01.02.2025).

³ Court of Justice of the European Union. *Case C412/21 Dual Prod SRL v Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca, Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate*. Judgment of 23.03.2023. URL: <https://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62021CJ0412> (date of access: 23.04.2025).

2008/118/ЄС щодо загальних умов оподаткування акцизним збором, а також частини першої статті 48 і 50 Хартії. Хоча й справа стосувалася накладення адміністративних санкцій, що мають кримінально-караний характер, проте у ній є пряме «запрошення» до оцінки судами таких спорів через призму дотримання права особи на належне адміністрування органами держав-членів ЄС, які імплементують право ЄС (тобто всіх суб'єктів владних повноважень, що знаходяться на території ЄС). Підтримав цю позицію і Генеральний адвокат Антоні Майкл Коллінз у висновку від 20.10.2022, який зазначив, що будь-яка особа має право на вирішення адміністративних справ протягом розумного строку – це суб'єктивне право людини, гарантоване статтею 41 Хартії, а також загальний принцип права ЄС, обов'язок застосовування якого лежить на державах-членах ЄС (пункти 37, 40).

Судова практика Суду справедливості ЄС, об'єктом захисту у якій було право приватних осіб на належне адміністрування, є доволі стабільною та послідовною (у справах C-439/11 P *Ziegler SA v European Commission*, C-131/15 P *Club Hotel Loutraki AE and Others v European Commission*, C-78-18 *European Commission v Hungary*, C-187/19 *European External Action Service (EEAS) v Stéphane De Loecker*, T-402/20 *Zippo Manufacturing and Others v Commission*, T-324/21 *Harley-Davidson Europe and Neovia Logistics Services International v Commission*, C-291/22 *Debregeas et associés Pharma (D & A Pharma) v European Commission and European Medicines Agency*, C-251/22 P *Scania AB and Others v European Commission* тощо).

Важливо підкреслити, що захист цього права судовою інституцією ЄС відбувався ще далеко до моменту його «законодавчого» закріплення на рівні джерел первинного права ЄС – Хартії (у справах C 222/86 *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others*, C 374/87 *Orkem v Commission of the European Communities*, C-269/90 *Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte*, T-167/94 *Detlef Nölle v Council of the EU and Commission of the European Communities*, C-260/91 *Diversint e Iberlacta v Administración Principal de Aduanas e Impuestos Especiales de la Junquera*; C-122/94 *Commission of the European Communities v Council of the EU*, T-186/97 *Kaufring AG and Others v Commission of the European Communities* тощо). Уважаємо, що в цьому проявляється проактивна діяльність суддів під час тлумачення положень установчих договорів ЄС і роль суду в цілому: відреагувати на сучасні виклики – ідентифікувати порушене право – забезпечити його захист.

Таким чином, у Хартії йдеться не тільки про принципи діяльності органів публічної адміністрації під час розгляду індивідуальних адміністративних справ, суб'єктивне право особи, гарантоване Судом справедливості ЄС, але й про те,

що суб'єктами публічної влади «визнано цінність людини та її індивідуальних прав»¹. Нині ця норма-ідея, норма-принцип, норма-право людини визначає матеріальні та процесуальні аспекти його реалізації на міжнародному та європейському рівнях: проходить «червоною ниткою» в більшості актів ЄС і ОБСЄ, резолюціях і рекомендаціях Ради Європи, практиці ЄСПЛ і Суду справедливості ЄС, тобто є всеохопною категорією європейського адміністративного права.

У зв'язку із цим варто підтримати позицію, що «у найбільш загальному плані право на належне адміністрування можна розуміти як метанорму, яка, з одного боку, визнає за особою суб'єктивне право бути керованою належним чином, а з іншого – вимагає від тих, хто має владу, поважати права людини та виконувати відповідні вимоги під час ведення публічних справ»². Такий широкий підхід до тлумачення указанного основоположного права людини дозволяє констатувати його доктринальний вплив на розвиток як права держав-членів ЄС, так і держав-кандидатів. У першому випадку ці положення є частиною внутрішнього законодавства держав-членів ЄС, що призводить до визнання засад як європейських адміністративно-процедурних принципів, типових й універсальних стандартів. У другому – правова система держави-кандидата, якою є Україна, удосконалює національне законодавство, імплементує найкращі адміністративні практики, синхронізує своє правове поле з *acquis* ЄС. Водночас належне демократичне врядування, що є світоглядним європейським концептом, охоплює принципи адміністративної процедури та основоположне право особи на належне адміністрування і є їхнім аксіологічним підґрунтям.

Таким чином, у доктринальному вимірі належне врядування (або належне управління³, добропорядне керування⁴, добропорядне врядування⁵ – особливості перекладу з англійської мови терміна *good governance*) є об'єктом правовідносин, а отже, і може бути суб'єктивним правом особи, яке повинно передбачати ефективний судовий захист. На жаль, ні положення Конституції України, ні Закон України «Про адміністративну процедуру» такого права людини не виокремлюють. Однак в Україні функціонує розвинута система адміністративних судів, завданням яких є справедливе, неупереджене та

¹ Auby J. B. About Subjective Rights in Procedural Administrative Law. *Contemporary concepts of Administrative Procedure Between Legalism and Pragmatism* / ed. Z. Kmiecik. Łódź-Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2023. С. 45.

² Кагановська Т., Серьогін В. Право на належне адміністрування як конституційне право особи: досвід ЄС. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право»*. 2024. Вип. 37. С. 8.

³ Загальна теорія права: підруч. ; за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: ВАІТЕ, 2015. С. 232.

⁴ Головатий С. Про людські права. Лекції. Київ: Дух і Літера, 2016. С. 366.

⁵ Англійсько-український правничий словник складної лексики / [уклад.: Сергій Головатий, Леся Пономаренко; вступ. ст.: Сергій Головатий, Богдан Ажнюк; за ред. Сергія Головатого, Богдана Ажнюка]; Конституційний Суд України, Постійна комісія з питань правової термінології; Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні НАН України. 2-ге вид. Харків: Право, 2025. С. 4, 68.

своєчасне вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин з метою захисту прав та інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Отож обґрунтовано нині лунають пропозиції, які варто підтримати, про внесення доповнень до статті 2 ЗАП, а саме пунктом 11, у якому надати визначення суб'єктивному публічному праву приватної особи як нормативно закріпленої та гарантованої державою міри та можливості поведінки (діяльності) особи, спрямованої на забезпечення ефективності впровадження принципів здійснення публічного управління на засадах прозорості та відкритості розробки та прийняття адміністративних актів та інших процедурних рішень чи дій¹.

Розуміючи доктринальну дилему «право – об'єктивне, а право людини – суб'єктивне», вважаємо, що саме це б могло бути відправною точкою «переходу» від розгляду адміністративним органом справи (у порядку адміністративного провадження) чи / та адміністративним судом (у порядку адміністративного судочинства) з дотриманням принципів адміністративної процедури до гарантій захисту самостійного права на належне адміністрування у судовому порядку. Приватні особи повинні мати можливість звернутися до адміністративного суду саме за захистом цього суб'єктивного права, а не іншого – похідного, під час якого було ідентифіковано ознаки *maladministration* (неналежного адміністрування). А це є вже елементами, що притаманні доктрині справедливої процедури.

Безумовно, що ключову роль у цьому процесі повинен відігравати Верховний Суд як суд права, що формулює правові висновки щодо наріжних питань правозастосування, з урахуванням сучасних тенденцій правотлумачення норм Судом справедливості ЄС та ЄСПЛ. Так, кореляція європейських адміністративно-процедурних правових доктрин, а водночас і сприйняття гасла ЄС «Єдність у різноманітті» (з лат. *in varietate concordia*) є симбіозом еволюційного вектору розвитку Української держави, що знаходиться у фарватері ціннісних орієнтирів усієї цивілізованої Європи.

¹ Чуб А.В. Концепція суб'єктивних публічних прав приватної особи: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук :12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. С. 433.

1.9. Розвиток адміністративної юстиції України в умовах євроінтеграції

Євроінтеграція є стратегічним вектором розвитку адміністративного судочинства України, адже процес євроінтеграції України став важливим етапом у розвитку правової системи держави. Упровадження європейських стандартів у національне законодавство потребує не лише адаптації законів, а й удосконалення державних інститутів, зокрема судових органів. Адміністративне судочинство як один з основних механізмів захисту прав і свобод громадян займає важливе місце в контексті євроінтеграційних процесів.

Демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права є ключовими елементами Угоди про асоціацію між Україною та ЄС¹.

ЄС ґрунтується на спільних цінностях, які є основою його функціонування та розвитку. Такі універсальні цінності визначають політичні, правові та соціальні стандарти, яких мають дотримуватися держави-кандидати. Цінності ЄС включають демократію, повагу до прав людини, верховенство права та інші фундаментальні принципи, які сприяють інтеграції та стабільності в європейському просторі.

Як стверджує Олеся Радишевська, процес європеїзації сучасного суспільства – це модерні динамічні процеси, в яких задіяні як внутрішні інституції, так й інституції ЄС, що проявляються у змінах в політиці, пріоритетах і спрямованості².

Стаття 19 Договору про Європейський Союз³ відображає цінність верховенства права, викладеного в статті 2 цього договору, і передбачає, що саме державам-членам належить створити систему засобів правового захисту та процедур, що забезпечують дотримання фізичними особами їх права на ефективний судовий захист у сферах, що їх охоплює право ЄС в аспекті

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 (ратифіковано із заявою Законом України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16.09.2014 № 1678-VII). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 12.04.2025).

² Радишевська О. Генезис поняття «європеїзація»: загально-гуманітарний та правовий дискурс. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2019. Вип. 5. Т. 2. С. 171.

³ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз і Довору про функціонування Європейського Союзу з протоколами і деклараціями: договори від 07.02.1992, 25.03.1957 № 2012/C 326/01: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення: 12.04.2025).

поваги до таких цінностей та принципів, як верховенство права, ефективний судовий захист і незалежність судової влади¹.

Аналіз розвитку адміністративного судочинства в Україні в умовах євроінтеграції свідчить про те, що після підписання Угоди про асоціацію з ЄС в Україні було започатковано низку реформ, спрямованих на гармонізацію законодавства з європейськими правовими підходами.

Однак необхідність удосконалення процесуальних норм і принципів адміністративного судочинства, що відповідають європейським стандартам, зумовила внесення змін і доповнень до КАС України, а також ухвалення нових законодавчих актів, що регулюють питання правової допомоги, доступу до правосуддя тощо.

У контексті євроінтеграції України особлива увага приділяється застосуванню практики ЄСПЛ та Суду справедливості ЄС в адміністративних справах як судових інстанцій, що формують правові позиції, які слугують правовим орієнтиром для національних судів, сприяючи уніфікації та вдосконаленню судової практики відповідно до європейських стандартів.

Підкреслимо, що адміністративні суди стали першими серед судів України, які в мотивувальних частинах своїх рішень почали посилалися на рішення Суду справедливості ЄС. З метою забезпечення єдності та передбачуваності судової практики під час вирішення адміністративних спорів шляхом уніфікованого застосування правових позицій Суду справедливості ЄС ще у 2014 році Вищий адміністративний суд України в інформаційному листі від 18.11.2014 № 1601/11/10/14-14 зазначив, зокрема, що, ураховуючи європейський напрямок розвитку України, а також набуття чинності Угодою про асоціацію, правові позиції, сформульовані в рішеннях Суду справедливості ЄС, можуть ураховуватися судами як аргументація, міркування стосовно гармонійного тлумачення національного законодавства України згідно з усталеними стандартами правової системи Євросоюзу².

Європейський правовий порядок характеризується високими стандартами прав людини й ефективного доступу до правосуддя. Відповідно, реформування адміністративного судочинства України в умовах євроінтеграції має на меті створення прозорої та ефективної судової системи, що забезпечує справедливий захист прав, свобод і законних інтересів громадян.

¹ Court of Justice of the European Union. Case C-204/21. Commission v. Pologne. Judgment of 05.06.2023. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A62021CJ0204&utm_source=chatgpt.com (date of access: 12.04.2025).

² Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 18.11.2014 № 1601/11/10/14-14. URL: <https://6aas.gov.ua/ua/law-library/info-sheets/45-2014/168-informatsijnij-list-vid-18-11-2014-1601-11-10-14-14.html> (дата звернення: 12.04.2025).

Доктрина права ЄС є частиною *acquis* ЄС, який включає правові доктрини й концепції, розроблені Судом справедливості ЄС у процесі тлумачення установчих договорів ЄС; більшість таких доктрин і концепцій поступово стали частиною правових систем держав-членів ЄС і часто застосовуються національними судами; найбільш важливе місце серед них відводять доктринам верховенства права та прямої дії права ЄС, згідно з якою суб'єкт права ЄС може посилається на первинне чи вторинне право ЄС в судах держав-членів ЄС з метою захисту своїх порушених прав¹.

Одним з основних впливів європейського права (у широкому розумінні) на адміністративне судочинство є реалізація принципу верховенства права та забезпечення доступу до правосуддя для кожної особи.

На переконання Жанны Мельник-Томенко, принцип верховенства права не вичерпується лише названими вимогами та характеристиками, оскільки ЄСПЛ під час вирішення конкретних справ (у тому числі і тих, стороною в яких є Україна) систематично збагачує його значення новими перманентними рисами та умовами дотримання².

ЄСПЛ у справі «Христов проти України» від 19.02.2009 указував, що право на справедливий судовий розгляд, гарантоване пунктом 1 статті 6 Конвенції, слід тлумачити в контексті преамбули Конвенції, яка, зокрема, проголошує верховенство права як складову частину спільної спадщини Договірних держав. Одним з основоположних аспектів верховенства права є принцип юридичної визначеності, згідно з яким, у разі остаточного вирішення спору судами, їх рішення, що набрало законної сили, не може ставитися під сумнів (див. справу «Брумареску проти Румунії», § 33)³.

Україна активно упроваджує практику ЄСПЛ та практику Суду справедливості ЄС, що впливає на розвиток правових стандартів в адміністративному судочинстві.

КАС ВС, беручи до уваги практику Суду справедливості ЄС, у постанові від 08.09.2021 у справі № 640/3041/20 вказав, що, урахувуючи європейський напрямок розвитку України, а також початок дії Угоди про асоціацію, правові позиції, сформульовані в рішеннях Суду справедливості ЄС, можуть ураховуватися адміністративними судами як аргументація, міркування стосовно гармонійного тлумачення національного законодавства України згідно з

¹ Петров Р. А. Транспозиція «*acquis*» Європейського Союзу у правові системи третіх країн: монографія. Київ: Істина, 2012. С. 56.

² Мельник-Томенко Ж. Принцип верховенства права як універсальна засада адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 6. С. 88.

³ Європейський суд з прав людини. Справа «Христов проти України» (заява № 24465/04). Рішення від 19.02.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_443#Text (дата звернення: 12.04.2025).

усталеними стандартами правової системи Європейського Союзу (пункт 51)¹. Крім того, Велика Палата Верховного Суду зазначила, що рішення Суду справедливості ЄС належить розцінювати як таке, що дозволяє встановити зміст положень актів законодавства ЄС, зазначених у статті 2 Закону України «Про ринок електричної енергії». Подібно до практики застосування рішень ЄСПЛ, врахуванню підлягають принципи, що впливають із його рішень щодо схожих питань, навіть якщо вони стосуються інших держав (пункт 9.3)².

Практику ЄСПЛ та Суду справедливості ЄС адміністративні суди України використовують для посилення аргументації своїх судових рішень, що стосуються прав та основоположних свобод людини; судова практика цих міжнародних судових інституцій включає як матеріально-правові аспекти, так і процесуальні гарантії, що сприяють підвищенню ефективності адміністративного судочинства та є ключовими елементами в процесі євроінтеграції України.

Як стверджував Микола Козюбра, «законодавство України дедалі більше космополітизовуватиметься, тобто наблизатиметься до єдиних, уніфікованих із законодавством Європейського Союзу норм і стандартів»³.

В умовах євроінтеграції значної ваги набуває інституційна незалежність судової влади.

На думку Віктора Городовенка, інституційна незалежність судової влади є складним і багатограним явищем, оскільки її слід розглядати як недопущення будь-якого неправомірного стороннього впливу на судову владу, повноцінну її автономність від інших гілок влади, що не лише означає невтручання у функцію правосуддя, а й передбачає дотримання суддівської незалежності в усіх її аспектах, проявах, гарантіях незалежності та недоторканності суддів у повному обсязі. Така незалежність є універсальною у конституційно-правовому вимірі з огляду на її значущість як істотної вимоги принципу поділу влади, верховенства права та права на судовий захист⁴.

Як указував КСУ, захищеність суддів на рівні Конституції України є найважливішою гарантією незалежності судової влади, неупередженого, об'єктивного, безстороннього та незалежного виконання суддями своїх обов'язків щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства

¹ Постанова Верховного Суду від 08.09.2021 у справі № 640/3041/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99459132> (дата звернення: 12.04.2025).

² Постанова Великої Палати Верховного Суду від 03.08.2022 у справі № 910/9627/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105852859> (дата звернення: 12.04.2025).

³ Козюбра М.І. Практична філософія права: монографія. Київ: «ДУХ І ЛІТЕРА», 2024. С. 462.

⁴ Городовенко В. Інституційна незалежність судової гілки влади в Україні: конституційно-правовий аспект. *Вісник Конституційного Суду України*. 2021. № 1. С. 92.

права та конституційного ладу в державі (абзац шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4.12.2018 № 11-р/2018)¹.

Інституційна незалежність судової влади – це недопущення будь-якого неправомірного впливу на судову владу, дотримання гарантій незалежності суддів, невтручання у функцію правосуддя, що впливає з вимог принципу поділу влади та засад верховенства права.

Утвердження універсальних правових європейських цінностей, звісно, у поєднанні з національними конституційними цінностями, – один з векторів сучасного державотворення.

Застосування принципів адміністративного судочинства у світлі практики ЄСПЛ є важливим чинником ефективного функціонування системи судового захисту прав особи в публічно-правових відносинах. Імплементація європейських стандартів у національну правову систему не лише підвищує якість адміністративного судочинства, а й сприяє становленню України як демократичної та правової держави. Подальша адаптація до європейських стандартів має відбуватися системно, з урахуванням національних особливостей і потреб правозастосовної практики.

Практика ЄСПЛ є джерелом стандартизації адміністративного судочинства в Україні. Її застосування забезпечує не лише відповідність національного судочинства міжнародним зобов'язанням України, а й слугує запорукою ефективного захисту прав і свобод осіб в публічно-правових відносинах.

Справедлива й ефективна система адміністративної юстиції є важливою гарантією успішного процесу євроінтеграції в Україні.

Конституція України закріплює європейську ідентичність Українського народу та незворотність європейського та євроатлантичного курсу держави. У зв'язку з удосконаленням адміністративної юстиції та орієнтацією на європейські стандарти важливим є дослідження адаптації українського законодавства до *acquis* ЄС у сфері адміністративної юстиції.

Стратегічний курс європейської та євроатлантичної інтеграції, визначений у Конституції України, сприяє сприйняттю європейських цінностей і розбудові національної правової системи за європейським зразком. Динамічні євроінтеграційні процеси, оновлення публічного адміністрування впливають на трансформацію адміністративного судочинства та його правових засад.

Ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС стала знаковою подією, що вплинула на співпрацю у сфері юстиції, свободи та безпеки, сприяючи забезпеченню верховенства права та поваги до прав людини.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 04.12.2018 № 11-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-18#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

Інтеграція України до європейського правового простору є цивілізаційним вибором, зокрема шляхом реалізації програми адаптації законодавства до права ЄС. Адміністративна юстиція розвивається відповідно до стандартів ЄС, що є пріоритетним завданням на шляху до набуття повноправного членства у європейському співтоваристві.

У зв'язку з цим звертаємо увагу на те, що ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» є значним досягненням як для практики, так і для адміністративно-правової науки: це крок у напрямку європейської інтеграції України, адже суть цього закону полягає у тому, щоб встановити загальні прозорі, передбачувані й інклюзивні правила взаємодії держави в особі адміністративних органів з фізичними та юридичними особами; ці правила дуже схожі в країнах ЄС та загалом у країнах західної політичної і правової культури¹.

ЗАП створює підґрунтя для посилення інституційної спроможності органів державної влади, підвищення довіри громадян до адміністративних процедур та запровадження єдиних стандартів ухвалення індивідуальних адміністративних актів. У цьому контексті його практична імплементація є невід'ємною складовою виконання зобов'язань України в межах Угоди про асоціацію з ЄС та забезпечення належного рівня надання публічних послуг.

Українська система адміністративного судочинства поступово вдосконалює шляхи та механізми усунення конфліктних ситуацій, зокрема, через впровадження інституту медіації, яка є сучасним та ефективним інструментом альтернативного розв'язання спорів, який сприяє утвердженню принципів демократичної правової держави, заснованої на європейських цінностях, верховенстві права та повазі до прав, свобод і законних інтересів кожної особи.

Інститут медіації в адміністративному судочинстві України є об'єктом активного суспільного та наукового обговорення, що зумовлено специфікою публічно-правових відносин, адже особливість адміністративного процесу полягає насамперед у специфічному суб'єктному складі, в якому однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень. Це передусім породжує питання щодо можливості реалізації принципів добровільності, рівності й ініціативності сторін у процедурі медіації. Водночас досягнення взаємоприйнятого розв'язання спору між органом публічної влади та особою відповідає пріоритетам правової держави та сприяє підвищенню довіри громадян до інститутів влади.

Співпраця з ЄС є пріоритетним напрямом розвитку, сприяє обміну досвідом і підвищенню ефективності юридичних процедур. Процес адаптації

¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко та ін.; за заг. ред. В.П. Тимощука. Київ, 2023. С. 12.

національного законодавства до *acquis* ЄС є складним і тривалим, але важливим кроком на шляху до європейського майбутнього України.

Незважаючи на досягнуті успіхи, розвиток адміністративного судочинства в Україні в умовах євроінтеграції стикається з низкою викликів, серед яких: недостатній рівень кадрового забезпечення судової системи, недосконалість процесуальних норм і механізмів ефективного виконання судових рішень та ін.

В умовах євроінтеграції простежується розвиток цифровізації адміністративного судочинства, яка є ключовим елементом модернізації системи правосуддя, що спрямована на підвищення ефективності, прозорості та доступності судових процедур. Упровадження та удосконалення електронного суду, електронного документообігу, автоматизованого розподілу справ, а також можливості дистанційної участі сторін у судових засіданнях сприяє забезпеченню принципів оперативності та змагальності адміністративного процесу відповідно до вимог належного врядування та цифрової трансформації публічного адміністрування.

Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, значною мірою впливають на розвиток адміністративного судочинства, зокрема через впровадження практики ЄСПЛ та Суду справедливості ЄС. Це сприяє гармонізації національної правової системи з європейськими стандартами, підвищуючи ефективність адміністративної юстиції України.

Адміністративне судочинство в Україні є невід'ємною складовою процесів євроінтеграції, спрямованих на гармонізацію національної правової системи з міжнародними стандартами. Це досягається через упровадження та вдосконалення норм національного права, які забезпечують ефективний захист прав, свобод та законних інтересів як фізичних, так і юридичних осіб від можливих порушень з боку держави та суб'єктів владних повноважень. Отже, розвиток адміністративного судочинства в умовах євроінтеграції вимагає комплексного підходу, включаючи реформування законодавства, упровадження європейських стандартів у правову систему України.

Висновки. Євроінтеграція є важливим стратегічним вектором розвитку адміністративного судочинства на шляху до удосконалення правової системи, яка відповідатиме вимогам ЄС та забезпечить належний своєчасний захист прав і свобод громадян.

Аналіз впливу євроінтеграційних процесів на розвиток адміністративного судочинства в Україні вимагає комплексних і багатовекторних досліджень, які враховуватимуть як міжнародні тенденції, так і специфічні національні особливості, що передбачатиме виявлення наявних проблемних питань і знаходження ефективних шляхів їх вирішення задля забезпечення єдності судової практики. У цьому контексті потрібно застосовувати науково об-

ґрунтовані підходи, а також урахувати як національний, так і міжнародний досвід впливу євроінтеграційних правових механізмів на сучасний розвиток адміністративної юстиції.

Перспективи розвитку адміністративного судочинства в Україні в умовах євроінтеграції передбачають подальше вдосконалення судової системи, зокрема шляхом досудового розв'язання спорів через застосування медіації, реалізацію принципів адміністративної процедури, упровадження сучасних цифрових технологій, цифровізацію правосуддя на засадах верховенства права. Це сприятиме досягненню справедливого балансу інтересів між публічною владою та громадянином у напрямку побудови ефективної, відкритої та відповідальної системи врядування, підвищуватиме ефективність судових процесів, забезпечуватиме доступ осіб до правосуддя та відповідатиме європейським стандартам.

Сподіваємося, що нові реформи в адміністративній юстиції, зокрема утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду¹, сприятимуть підвищенню якості правосуддя, забезпеченню дотримання основоположних принципів судової діяльності, таких як незалежність, об'єктивність, ефективність судового процесу, що є важливим у процесі побудови прозорої та справедливої судової системи, здатної забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів громадян, а також підвищити довіру суспільства до судової влади.

У контексті євроінтеграції особливої уваги потребують питання подальшої гармонізації української системи адміністративного судочинства з правовими стандартами ЄС, що включає не лише вдосконалення законодавства, а й створення належних умов для ефективного функціонування судів у демократичному правовому суспільстві.

¹ Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду: Закон України від 26.02.2025 № 4264-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4264-20#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

Розділ 2.

Принципи адміністративного судочинства: теоретичні та практичні аспекти

2.1. Верховенство права як фундаментальний принцип адміністративного судочинства

Реалії сьогодення засвідчують особливу актуальність питань, пов'язаних із формулюванням, унормуванням, розумінням і застосуванням принципів адміністративного судочинства. Попри те, що, здавалося б, у чинному КАС України достатньо чітко перераховано та вказано основні характеристики принципів адміністративного судочинства, проте це не свідчить про відсутність проблемних питань у цій царині. До принципів звертаються учасники справи з метою додаткової аргументації своїх правових позицій, принципами послуговується суд для належного мотивування свого рішення. Варто погодитися із тим, що фундаментальним принципом адміністративного судочинства, який одночасно є одним із найсуттєвіших правових принципів загалом, є верховенство права. Ключова ідея верховенства права – констатація того, що право як суспільне явище домінує над законом як творінням держави. Водночас відразу зазначимо, що верховенство права не є антиподом законності. Останню більшість дослідників включають як складової частини верховенства права.

Ця частина монографічного дослідження присвячена верховенству права, – принципу, що вперше у КАС України задекларований у статті 2 серед основних засад (принципів) адміністративного судочинства та в подальшому деталізований у статті 6 цього нормативно-правового акта. Засновником терміна «верховенство права» (*the rule of law*) став британський юрист Альберт Дайсі (1835–1922), який у праці «Вступ до вивчення конституційного права» запропонував і надав власне розуміння сутності верховенства права.

Конституція України у статті 8 містить положення, відповідно до яких в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Єдиний орган конституційної юрисдикції – КСУ, яко-

му, відповідно до положень чинного законодавства, належать виключні повноваження офіційного тлумачення Конституції України, у рішенні від 02.11.2004 № 15-рп/2004 зазначив, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення в правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством, як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України¹.

Додатковим свідченням неоднозначності розуміння, а отже, актуальності дослідження принципу верховенства права, є точка зору Петра Рабіновича та співавторів, відповідно до якої в сучасній вітчизняній юридичній науці мають місце не тільки різноманітні інтерпретації явища верховенства права, але й різні концептуальні підходи до виявлення його природи та сутності. Тож напевно чи ця ситуація сприяє забезпеченню єдності практики правового регулювання. А без такої єдності неможливо реалізовувати його гуманні демократичні засади: безумовна повага людської гідності, абсолютна заборона нелюдського поводження, рівність усіх однойменних суб'єктів перед законом і судом, недискримінація².

Маємо констатувати важливу соціальну трансформацію адміністративно-правового та адміністративно-судового напрямів наукових досліджень під впливом саме верховенства права, що знайшло відображення й у пропозиціях до чинного законодавства та зміні самої парадигми відносин у системі «людина – держава». На зміну традиційному державоцентризму, вершиною реалізації якого був радянський період існування нашої держави, прийшов людиноцентризм, де людина з її правами, свободами та законними інтересами домінує та визначає зміст і спрямованість дій держави. Це проявляється як на рівні теоретичних досліджень, так і в практиці діяльності правозастосовних органів, зокрема адміністративного суду.

Значну роль у розумінні сутності та наповнення принципу верховенства права надала Венеційська комісія, яка у 2011 році на своєму 86-му пленарному засіданні схвалила доповідь, присвячену верховенству права.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. Ст. 2975.

² Рабінович П.М., Рабінович С.П., Панкевич О.З. Пошук верховенства права як балансування соціальних інтересів. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2022. Т. 29. № 3. С. 18.

Складовими частинами принципу верховенства права, відповідно до позиції Венеційської комісії, є¹:

- законність. Ця вимога поширюється не лише на фізичних осіб, а й на владні структури, суб'єктів публічного та приватного характеру. Адже необхідна умова законності висувається до діяльності посадових осіб, то вона також вимагає, щоб посадові особи мали уповноваження на свої дії та діяли в межах наданих їм повноважень;
- юридична визначеність. Принцип юридичної визначеності є істотно важливим для питання довіри до судової системи та верховенства права. Він є істотно важливим також і для плідності бізнесової діяльності, з тим щоб генерувати розвиток та економічний поступ. Для того, щоб досягти цієї довіри, держава повинна зробити текст закону легко доступним;
- заборона свавілля. Хоча дискреційні повноваження є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, ці повноваження не мають здійснюватися у свавільний спосіб;
- доступ до правосуддя. Кожному має бути надана можливість оскаржувати дії та рішення влади, якщо вони не відповідають правам чи інтересам особи;
- дотримання прав людини;
- заборона дискримінації та рівність перед законом. Заборона дискримінації означає, що закони стримують дискримінацію окремих фізичних осіб чи груп осіб. Рівність перед законом означає, що кожна фізична особа є підпорядкованою тим самим законам, і жодна фізична особа чи група осіб не мають особливих юридичних привілеїв.

У продовження схваленої у 2011 році Доповіді про верховенство права, Венеційська комісія у 2016 році на 106-му пленарному засіданні ухвалила уточнені критерії оцінювання верховенства права. У перекладі тексту українською мовою для аналізу критеріїв оцінювання верховенства права було вжито терміносполучення «*мірило правовладдя*». «Призначення цього мірила полягає в тім, аби на основі усіх цих фактів і досягнень витворити й запровадити інструмент оцінювання правовладдя в конкретній країні з огляду на її конституційну та юридичну структури, чинне законодавство й наявну судову практику. Ціль мірила – уможливити об'єктивне, ретельне, прозоре й рівнозначне оцінювання»². Наприклад, одна із зазначених складових частин верховенства права – юридична визначеність, у документі Венеційської комісії 2016 року оцінюється,

¹ Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26.03.2011). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2011_003_rev_2011_04_04.pdf (дата звернення: 01.05.2025).

² Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). Мірило правовладдя: комент., глосарій / пер. з англ. С. Головатого ; Венеційська комісія Ради Європи. Київ: ВАІТЕ, 2017. С. 11.

зокрема, й через легітимні очікування і коментується таким чином: «принцип легітимних очікувань є складовою загального принципу юридичної визначеності в праві ЄС, виведеного з національних систем права. Він так само виражає ідею, що органи публічної влади повинні не лише дотримуватися приписів актів права, а й своїх обіцянок і пробуджених очікувань. Згідно з доктриною легітимних очікувань, ті, хто чинить добросовісно на підставі права, яким воно є, не повинні відчувати краху надій щодо своїх легітимних очікувань»¹.

Цікавою є позиція англійської дослідниці Ізельт Марік, яка стверджує, що верховенство права органічно передбачає дві важливі умови для адміністративного судочинства: незалежність і неупередженість. Їхня реалізація зазвичай пов'язується з такими чинниками, як кваліфікація суддів, їх призначення (незалежними органами або їхніми колегами), заробітна плата, незмінюваність суддів, врегулювання конфлікту інтересів тощо².

Загалом, ураховуючи зарубіжну практику й вітчизняний досвід, даючи визначення в контексті адміністративного судочинства, варто акцентувати увагу на тому, що верховенство права – це принцип, який відображає панування права над політичною владою держави, забезпечує дотримання вимог справедливості та спрямовує зміст дій держави на утвердження прав та свобод людини.

Важливим чинником сприйняття верховенства права як фундаментального принципу адміністративного судочинства є відображення у статті 6 КАС України того факту, що суд застосовує цей принцип з урахуванням судової практики ЄСПЛ. Ми маємо усвідомлювати, що практика ЄСПЛ – це не лише «правила хорошого тону» для належного мотивування судового рішення, це не лише врахування новітніх тенденцій правничої науки в судовій правозастосовній практиці, це також елемент правильного тлумачення верховенства права. Таке розуміння дає змогу на більш системному рівні сприймати як сутність і прояви верховенства права, так і роль та значення практики ЄСПЛ у вітчизняному правовому просторі.

Україна стала членом Ради Європи у 1995 році, згодом ратифікувала Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод і з 1997 року, з часу набрання нею чинності, наша держава визнала обов'язковою юрисдикцію ЄСПЛ. Варто вказати, що важливим фактором об'єктивізації необхідності використання практики ЄСПЛ у вітчизняному судовому правозастосуванні стала поява закону, який і у своїй назві, і в тексті чітко акцентує увагу на необхідності для держави загалом і суб'єктів владних повноважень зокре-

¹ Там само. С. 23.

² Marique Yseult. Rule of Law and Administrative Justice. *The Oxford Handbook of Administrative Justice* / eds. Joe Tomlinson, Robert Thomas, Marc Hertogh, Richard Kirkham. Oxford : Oxford University Press, 2021. P. 311–312. URL: <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/deliver/index/docId/5937/file/RuleofLaw.pdf> (date of access: 01.05.2025).

ма виконувати рішення ЄСПЛ та застосовувати практику цього суду. Так, 23.02.2006 Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», у якому, серед іншого, у статті 17 зазначено, що суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику ЄСПЛ як джерело права.

Обґрунтованість ухвалення в Україні цього законодавчого акта обумовлена низкою причин, ключовими із яких можуть бути названі такі: обов'язок як члена Ради Європи та держави, яка ратифікувала Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, виконувати рішення ЄСПЛ у справах проти України; необхідність поступового впровадження у вітчизняну практику правозастосовної діяльності (як судову, так і інших суб'єктів застосування права) кращих демократичних практик і стандартів; пошук шляхів зменшення числа порушень прав людини в Україні і, як наслідок, зменшення кількості заяв до ЄСПЛ.

Юридична спільнота висловлює міркування, що критеріями застосування практики ЄСПЛ для урегулювання спірних відносин можуть бути:

- наявність певної правової проблеми, яку неможливо вирішити без застосування практики ЄСПЛ;
- наявність прогалини в чинному законодавстві України;
- колізія норм чинного законодавства України (колізія законодавчих актів, колізія норм одного нормативно-правового акта);
- відсутність порядку реалізації окремих положень певного Закону України, що порушує конвенційні права людини. Це нова проблема в правозастосовній практиці для адміністративних судів;
- неоднозначне трактування норм чинного законодавства України. Тут ідеться про якість закону і про застосування за таких обставин правила про пріоритет найбільш сприятливого для особи тлумаченням норми права (наприклад, рішення ЄСПЛ від 14.10.2010 у справі «Щокін проти України»)¹.

Прикладом, що ілюструє застосування практики ЄСПЛ як складової верховенства права, доцільно вказати рішення ЄСПЛ у справі «Андрушко проти України» від 20.06.2024. Зокрема, заявник, який на той момент проходив службу в Збройних Силах України, звернувся до свого командира із заявою щодо отримання грошової компенсації за різні предмети військової форми, які не були йому надані під час служби. Оскільки компенсація не була виплачена, заявник подав адміністративний позов проти військової

¹ Монаєнко А., Смирнова К. Застосування практики ЄСПЛ та Суду ЄС на прикладі адміністративного судочинства. *Юридична газета online*. 28.04.2020. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/zastosuvannya-praktiki-espl-ta-sudu-es-na-prikhadi-administrativnogo-sudochinstva.html> (дата звернення: 01.05.2025).

частини, в якій він проходив військову службу... З огляду на наведене, Суд уважав, що як апеляційний суд, так і Вищий адміністративний суд України не виконали обов'язку обґрунтування рішень і не надали відповіді на важливі аргументи, висунуті заявником. Це спонукало Суд дійти висновку, що було порушено пункт 1 статті 6 Конвенції¹.

Варто зазначити, що рішення ЄСПЛ усе активніше застосовуються як джерело права в рішеннях адміністративних судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій. Цим досягається вищий ступінь обґрунтованості рішення вітчизняного суду, що робить його належно вмотивованим, а отже, до нього більше довіри у суспільстві. Так, одним із складників принципу верховенства права, як зазначалось, є заборона свавілля, тобто об'єктивізація дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень. Як слушно зазначають автори монографії про застосування практики ЄСПЛ в адміністративному судочинстві України, «вимога змістовної справедливості є надзвичайно важливою саме в аспекті адміністративного судочинства, оскільки перевірка адміністративним судом дискреційних адміністративних актів на дотримання пропорційності забезпечує суспільство від різноманітних порушень під час реалізації суб'єктами публічної адміністрації своїх дискреційних повноважень»².

Велика Палата Верховного Суду у справі № 990/139/24 вказала, що, виходячи з практики ЄСПЛ, за загальним правилом, національні суди повинні утриматися від перевірки обґрунтованості адміністративних актів, проте зобов'язані проконтролювати, чи не є викладені у них висновки адміністративних органів щодо обставин у справі довільними та нераціональними, не підтвердженими доказами або ж такими, що є помилковими щодо фактів; у будь-якому випадку суди повинні дослідити такі акти, якщо їх об'єктивність та обґрунтованість є ключовим питанням правового спору (рішення у справі «Дружественні заложна пріа та інші проти Чеської Республіки» від 31.07.2008, рішення у справі «Брайєн проти Сполученого Королівства» від 22.11.1995, рішення у справі «Сігма радіо телевізjn лтд проти Кіпру» від 21.07.2011, рішення у справі «Путтер проти Болгарії» від 02.12.2010)³.

Важливим елементом сприйняття верховенства права як фундаментального принципу адміністративного судочинства є фіксація в чинному українському адміністративному законодавстві того факту, що звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «Андрушко проти України» (заява № 45252/14). Рішення від 20.06.2024. *Офіційний вісник України*. 2024. № 96. Ст. 6185.

² Лученко Д.В., Полях Н.А. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України: монографія. Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 45.

³ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14.11.2024 у справі № 990/139/24 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123081974> (дата звернення: 01.05.2025).

безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Цей факт є логічним продовженням конституційної норми про те, що норми Конституції України є нормами прямої дії. Ці можливості є додатковими структурними одиницями, що наповнюють конкретним змістом правовладдя як інтегральний принцип українського конституційного права¹.

Залишаються актуальними положення Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01.11.1996 № 9², у якій, зокрема, стверджується, що, оскільки Конституція України, як зазначено в її статті 8, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, суди під час розгляду конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта з огляду на його відповідність Конституції і в усіх необхідних випадках застосовувати Конституцію як акт прямої дії. Судові рішення мають ґрунтуватись на Конституції, а також на чинному законодавстві, яке не суперечить їй. Суд безпосередньо застосовує Конституцію України в разі:

1) коли зі змісту норм Конституції не випливає необхідність додаткової регламентації її положень законом;

2) коли закон, який був чинним до введення в дію Конституції чи прийнятий після цього, суперечить їй;

3) коли правовідносини, що розглядаються судом, законом України не врегульовано, а нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою або Радою міністрів Автономної Республіки Крим, суперечить Конституції України;

4) коли укази Президента України, які внаслідок їх нормативно-правового характеру підлягають застосуванню судами під час вирішення конкретних судових справ, суперечать Конституції України.

Вдалим прикладом можливості звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України є постанова Верховного Суду у складі судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду від 10.12.2024 у справі № 240/19209/21, у якій, зокрема, стверджується, що з огляду на принцип верховенства права (відсутність дискримінації і рівність перед законом) й визначені в частинах третій та четвертій статті 7 КАС України правила, до спірних правовідносин застосовуються приписи статей 3, 8, 17, 46 Конституції України щодо соціального захисту військово-

¹ Конституція України. Науково-практичний коментар / [Ю.Г. Барабаш, А.П. Гетьман, С.Г. Серьогіна та ін.; Нац. акад. прав. наук України]; за заг. ред. Р.О. Стефанчука та О.В. Петришина. Київ: ВАІТЕ, 2024. С. 44.

² Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01.11.1996 № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text> (дата звернення: 01.05.2025).

вослужбовців як норми прямої дії, з урахуванням наданої МСЕК оцінки стану здоров'я кожної особи, яка отримала поранення (контузію, травму або каліцтво) під час виконання обов'язків військової служби або внаслідок захворювання, пов'язаного з виконанням нею обов'язків військової служби¹.

Ще один чинник, на який варто звернути увагу в контексті сприйняття застосування верховенства права в практиці діяльності адміністративних судів – це заборона відмови в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні правовідносини. Використовуючи словник української мови, маємо можливість навести такі тлумачення: «неповнота» – це відсутність потрібної повноти в чому-небудь; «неясність», абстрактний іменник до «неясний» – це не зовсім зрозумілий, причини якого важко встановити, у якому важко розібратися тощо; «суперечливість», властивість за значенням «суперечливий» – який містить суперечність².

Першоосновою такого формулювання вказаної заборони є положення статті 55 Основного Закону України, частина перша якої гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Термін «гарантії» стосовно права особи на оскарження в суді, безумовно, превалює над гіпотетично можливою відмовою в розгляді та вирішенні адміністративної справи, причинами якої можуть бути дефекти чинного законодавства, зокрема такі, як: неповнота, неясність, суперечливість чи нормативно-правова неврегульованість певних суспільних відносин. Так, фактично означені конституційні гарантії доповнюються заборonoю для адміністративних судів відмовляти в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів, про які йдеться вище. Певною мірою вказана заборона логічно продовжує завдання адміністративного судочинства, реалізація яких, як зазначено у статті 2 КАС України, пов'язана з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Раніше ми акцентували увагу на тому, що «вказана стаття є однією із найбільш застосовуваних у багатьох процесуальних документах, які мають місце під час розгляду адміністративних справ. Йдеться про позовні заяви, відзив на позовні заяви, пояснення третіх осіб, апеляційні та касаційні скарги, ухвали та рішення адміністративних судів тощо. Наголошуємо на тій обставині, що вирішення спорів не є простим лінійним завданням адміністративного судочинства. За-

¹ Постанова Верховного Суду від 10.12.2024 у справі № 240/19209/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123697450> (дата звернення: 04.05.2025).

² Словник української мови. [в 11 т.] / [АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні]; редкол.: І.К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наук. думка, 1970-1980. Т. 5. С. 356, 408; Т. 9. 1978. С. 845.

конодавець виокремлює характеристики вирішення спорів, зокрема йдеться про справедливе, неупереджене та своєчасне їхнє вирішення¹.

Прикладом, який ілюструє реалізацію судом у практиці положень чинного законодавства, які забороняють відмову в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, може слугувати рішення Верховного Суду України від 03.12.2004, у якому визнано неправомірними дії Центральної виборчої комісії щодо встановлення результатів повторного голосування з виборів Президента України (це рішення в суспільстві отримало неофіційну назву «рішення про третій тур виборів Президента України»). Чинне законодавство того часу не містило прямих приписів, як діяти в таких ситуаціях. Проте Суд не ухилився від розгляду та вирішення. Указане рішення в цій справі, серед іншого, містило: «Ураховуючи неможливість достовірно встановити результати дійсного волевиявлення виборців у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі шляхом повторного встановлення підсумків повторного голосування та враховуючи, що проведене 21.11.2004 повторне голосування не змінило статусу кандидатів, які за підсумками голосування в день виборів 31.10.2004 отримали найбільшу кількість голосів виборців, Суд вважає за необхідне поновити права суб'єктів виборчого процесу шляхом проведення повторного голосування за правилами, визначеними статтею 85 Закону України «Про вибори Президента України»².

Усвідомлюючи, що термін «верховенство права» є достатньо багатограним з огляду на його наповнення та складники, існує небезпека можливого, певною мірою довільного його використання суддями через особливості тлумачення. Зокрема, у контексті заборони відмови в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Отже, маємо зазначити, що дії суду під час розгляду адміністративних справ теж не повинні бути безмежно дискреційними. Так, автори видання «Адміністративне судочинство» зазначають, що одними з вимог до представників саме судової влади у контексті принципу верховенства права є такі³:

- суд, як і будь-який інший суб'єкт влади, повинен неухильно дотримуватися законів, діяти лише в межах своїх повноважень;

- навіть якщо останні – дискреційні, суду заборонено допускати свавілля у своїй діяльності: рішення, ухвалені внаслідок реалізації дискреційних

¹ Стеценко С.Г. Завдання адміністративного судочинства України: змістовний аналіз. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2024. Т. 31. № 4. С. 156.

² Рішення судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 03.12.2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0090700-04#Text> (дата звернення: 04.05.2025).

³ Адміністративне судочинство: підруч.; за заг. ред. Н. Писаренко. Київ: К.І.С., 2024. С. 28–29.

повноважень, мають бути розумними, справедливими, обґрунтованими та позбавленими будь-яких ознак тиранії.

Загалом необхідно зазначити, що верховенство права – це також і пошук балансу. Балансу між індивідуальними інтересами й груповими (колективними, суспільними, публічними). У цьому сенсі єдиний орган конституційної юрисдикції України логічно констатував, що «важливим складником принципу верховенства права (правовладдя) є принцип домірності, додержання якого вимагає, зокрема, встановлення справедливого балансу між публічним та приватним інтересами»¹.

На завершення у цій частині зазначимо, що, без жодного сумніву, верховенство права є фундаментальним принципом адміністративного судочинства. Це першооснова, це витoki, це ключові характеристики. Проте багато в чому саме від суддів, обґрунтування ними тих чи інших правових позицій, мотивування ухвалення того чи іншого рішення, багато в чому залежатиме сприйняття верховенства права, усвідомлення його ролі та призначення як базового нормативно-правового регулятора адміністративного судочинства.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 20.01.2025 № 2-п (II). URL: https://web.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_r_2_2025_0.pdf (дата звернення: 01.05.2025).

2.2. Звернення до адміністративного суду на підставі конституційних норм як гарантія захисту прав і свобод людини

Справедливість є однією з фундаментальних цінностей людства, яка супроводжувала його впродовж усього історичного розвитку. Вона лежить в основі уявлень про добро і зло, істину і хибу, свободу і відповідальність – незалежно від культури, релігії чи правової системи. Особливого значення справедливість набуває в контексті здійснення правосуддя, адже саме тут вона стає не абстрактною категорією, а безпосереднім критерієм оцінки правових рішень, дій держави і суду.

Поняття справедливості має глибоке історико-філософське коріння та еволюціонувало від класичних уявлень до сучасного розуміння як основоположного правового принципу. У працях Платона справедливість розглядалася як гармонія між частинами душі та суспільства, де кожен виконує притаманну йому функцію. Арістотель запропонував розрізнення між зрівняльною (комутативною) та розподільчою справедливістю, заклавши основи для подальших юридичних концепцій. У Середньовіччі теологи, зокрема Тома Аквінський, поєднали античні ідеї зі схоластикою, уважаючи справедливість втіленням Божого закону. В епоху Просвітництва філософи на кшталт Жан-Жака Руссо та Іммануїла Канта підкреслювали зв'язок справедливості з автономією, правами людини та універсальними моральними законами. У XX столітті Джон Ролз у своїй теорії «справедливості як чесності» акцентував увагу на справедливому розподілі основних благ, тоді як представники правового позитивізму, зокрема Ганс Кельзен, намагалися дистанціювати право від морального ідеалу справедливості.

У правовій традиції України уявлення про справедливість також мають глибоке історичне коріння. Від «Руської Правди» до філософсько-правової думки доби Івана Мазепи й Михайла Грушевського і далі – у напрямку до сучасного конституціоналізму, справедливість виступала як мірило легітимності державної влади. У сучасному правовому дискурсі вона виконує роль не лише морально-етичного орієнтиру, а й практичного інструменту правотворчості та правозастосування; виступає не лише абстрактним філософським поняттям, а й повноцінним правовим принципом, що має нормативне значення.

Природа принципу справедливості є багатовимірною. Вона поєднує філософські концепти, правові механізми та соціальні очікування. Принцип справедливості – це не просто нормативна настанова, а системна правова ідея, що задає аксіологічну орієнтацію у створенні, тлумаченні та застосуванні

правових норм. Ба більше, це поняття тяжіє до категорії «правової цінності», яка, хоча й не завжди закріплена в позитивному праві, є його змістовною основою і кінцевою метою правового регулювання.

У сучасному розумінні, природа принципу справедливості охоплює такі компоненти: етичний (моральна домірність і чесність); юридичний (критерій для тлумачення і застосування норм); соціальний (засіб досягнення балансу в розподілі благ та відповідальності); політичний (індикатор легітимності рішень влади).

Принцип справедливості є свого роду «складовою частиною» принципу верховенства права¹. Справедливість синергує з таким складником верховенства права, як домірність, що «...регламентує співвідношення між поставленою метою та засобами і способами її досягнення. В основу цього принципу покладено ідею, згідно з якою загальний інтерес, яким керується держава, не може бути таким, що придушує свободу окремої особи. Жодні спокуси обмежити дії особи, а тим більше зовсім зневажати її свободу, посиляючись на потребу боротьби з економічною кризою або іншими суспільними небезпеками, у демократичній державі, керованій верховенством права (правовладдям), не можуть бути виправданими. Саме у цьому реалізується ідея справедливості – базової цінності, на якій ґрунтується право»².

Принцип справедливості є не лише самостійною правовою категорією, а й смисловою та аксіологічною основою для цілого ряду інших загальноновизнаних принципів права: верховенства права, законності, рівності, пропорційності, гуманізму, добросовісності й розумності. Його інтегруюча функція проявляється у змістовному наповненні та моральному обґрунтуванні фундаментальних засад правового регулювання. У цьому контексті справедливість постає як метапринцип, що формує критерії правового мислення і правового порядку, а її значення дедалі більше усвідомлюється у світлі сучасних концепцій, зокрема «правовладдя» в трактуванні лорда Бінґема, що демонструє еволюцію в сприйнятті традиційного поняття верховенства права (*rule of law*)³.

Поняття «*rule of law*» (правовладдя) має давнє походження і у класичній теорії конституційного права британської традиції з часів Альберта Дайсі охоплює юридичну рівність усіх; відсутність будь-якої свавільності влади й широких дискреційних повноважень влади; «владарювання правного духу»⁴.

¹ Крижановський А., Гордієнко А. Справедливість у праві: на перетині правотворчості і правозастосування. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 9.

² Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України / за заг. ред. М. Козюбри; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Киево-Могилянська академія». Київ, 2020. С. 86.

³ Бінґем Т. Правовладдя / за заг. ред. С. Головатого; пер. з англ. В. Кастеллі, Д. Шкрьоба; USAID. Київ, 2024. С. xiii.

⁴ Там само. С. xiii-xix.

У своїй книзі «Правовладдя» (*The Rule of Law*) Том Бінгем пропонує переосмислення класичної моделі верховенства права, вводячи змістовний підхід, який в українському перекладі здобув назву «правовладдя». На відміну від вузько формального розуміння, правовладдя у вченого охоплено реальне панування права у всіх сферах суспільного життя; вимогу, щоби закон був доступним, зрозумілим і справедливим; гарантію основоположних прав людини; обмеження свавільного використання публічної влади; ефективне правосуддя, засноване на незалежності суду¹. Таким чином, дослідник прямо виводить правовладдя з принципу справедливості. У його баченні, право повинно не просто бути, а бути таким, що служить справедливості. Правовладдя – це не домінування букви закону, а домінування справедливого права.

Проте питання перекладу англійського терміна «*the rule of law*» українською мовою викликало тривалі дискусії серед правників та лінгвістів. У 1990-х роках в Україні цей термін було перекладено як «верховенство права», що стало офіційним відповідником у Конституції України (стаття 8).

Однак, на думку деяких дослідників, зокрема Сергія Головатого, цей переклад не повною мірою відображає зміст оригінального поняття. Дослідник вважає, що більш точним відповідником є термін «правовладдя», який акцентує увагу на пануванні права як цінності, а не лише на формальному верховенстві правових норм². Отже, хоча термінологічний переклад може викликати суперечки, змістовне розуміння принципу «*the rule of law*» в українському правовому дискурсі загалом відповідає його оригінальному значенню.

Незважаючи на обмежене згадування принципу справедливості в тексті Конституції України (лише у статті 95 – у контексті бюджетної системи), його зміст імпліцитно пронизує фундаментальні положення Основного Закону, зокрема статті 21, 24, 55, 129 та інші, які гарантують гідність, рівність, права і свободи людини, судового захисту тощо. У цьому контексті особливого значення набуває положення частини третьої статті 8 Конституції України щодо прямої дії норм. Завдяки цьому механізму принцип справедливості, хоча формально не закріплений як окрема конституційна норма, може безпосередньо реалізовуватися у правозастосовній практиці, насамперед, судами. На думку Сергія Різника, сьогодні перевірка на відповідність Конституції (передусім принципу верховенства права) замінює усталений в природно-правовому контексті критерій оцінювання – неписані моральні принципи (передусім – справедливості)³.

¹ Там само. С. xix.

² Головатий С. «Верховенство права» не працює. Коментар до тексту документа Венеційської комісії «Доповідь про правовладдя» («Report on the Rule of Law»), що ухвалено на 86-му пленарному засіданні 25–26.03.2011 (CDL-AD(2011)003rev). *Право України*. 2019. № 11. С. 39–82.

³ Різник С.В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2020. С. 35–36.

За такого підходу справедливість постає вже не просто моральною категорією, а фундаментальним критерієм, що визначає правовий характер закону. У правовій державі вона виконує не лише етичну, а й юридичну функцію, слугуючи мірилом легітимності нормативного акта: закон визнається правовим лише за умови змістовної відповідності принципам справедливості. Саме завдяки цьому принципу можна відрізнити правовий закон від такого, що ззовні має форму закону, але за своєю суттю є проявом «нормативного свавілля».

Принцип справедливості виступає критерієм розмежування правового й неправового закону, допомагаючи оцінити нормативний акт не лише за процедурною, а й аксіологічною відповідністю природному праву. Неправовий закон – це акт, який суперечить моральним засадам, правам людини, Конституції, системній узгодженості або унеможливорює реалізацію інших прав, і тому не може вважатися джерелом права.

На основі аналізу наукових джерел і судової практики можна виділити такі ключові види вад, які перетворюють закон на неправовий: а) змісту: приписи законів, які є очевидно несправедливими по суті; б) ієрархії: приписи підзаконних нормативно-правових актів, які очевидно суперечать змісту актів вищої сили; в) суб'єкта: норми підзаконного нормативно-правового акта, видані суб'єктом з перевищенням його повноважень (порушення процедури ухвалення); г) темпорального значення: приписи законів, що є об'єктивно застарілими й суперечать приписам актів, ухвалених пізніше (у цьому разі вирішуються хронологічні колізії, як правило, без звернення до норм Конституції або через опосередковане субсидіарне застосування норм Конституції); г) реалізації: вкрай неефективний закон у правозастосуванні через фактичну «мертвонародженість», незастосовність жодного разу з моменту ухвалення норми¹.

В адміністративному судочинстві України принцип справедливості відіграє важливу роль у захисті прав і свобод людини, особливо у взаємозв'язку з прямою дією норм Конституції України. Практика адміністративних судів демонструє ефективність застосування цього принципу для відновлення порушених прав та забезпечення правовладдя (верховенства права) в державі.

У новітній судовій практиці, особливо після реформи процесуального законодавства 2017 року, розширено механізми застосування Конституції України як джерела прямої дії. Відповідно до частини четвертої статті 7 КАС України, а також статті 8 Основного Закону, суди зобов'язані не застосовувати норми, які суперечать Конституції. Це правило є імперативним і діє незалежно від процесуального статусу справи чи стадії провадження.

¹ Rybachuk Andriy. Highlighting the criteria of a non-legal law affecting its applicability by the court. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2022. № 2. P. 112. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2022/2/17.pdf> (date of access : 24.04.2025).

Отже, механізм прямої дії норм Конституції України має важливе значення для забезпечення реального, а не декларативного статусу Основного Закону.

Судова практика адміністративних судів України демонструє стале зростання кількості випадків застосування судами норм Конституції України як норм прямої дії, що свідчить про посилення ролі Конституції як джерела права в публічно-правових спорах.

Норми Конституції застосовуються як у вирішенні спірних матеріальних, так і в процесуальних правовідносинах. Це засвідчує гнучкість та універсальність Конституції як джерела права прямої дії, здатного впливати на результати вирішення спорів не лише по суті, а й у процедурних аспектах.

Зокрема, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 260/9470/23 у постанові від 08.04.2025¹, розглядаючи питання сплати судового збору за апеляційне оскарження ухвали суду про відмову у встановленні судового контролю, прямо застосував положення статей 8, 55, 129-1 Конституції України. Суд дійшов висновку, що закон, який передбачає сплату судового збору в подібних випадках, не відповідає конституційним засадам доступу до правосуддя, і тому не підлягає застосуванню (з подальшим зверненням до Верховного Суду для вирішення питання про звернення до КСУ).

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 140/8660/20 у рішенні від 15.11.2024 застосував ті ж норми Конституції для обґрунтування відмови в застосуванні частини другої статті 3 та підпункту 5 пункту 3 частини другої статті 4 Закону України «Про судовий збір» через їх невідповідність положенням Основного Закону². Суд підкреслив, що подвійне стягнення судового збору (спочатку за позов, а потім за заяву про забезпечення виконання судового рішення) створює перешкоди для доступу до правосуддя.

Так, у вказаних прикладах суди застосували норми Конституції України без очікування на відповідне рішення КСУ про визнання відповідної норми неконституційною. Це відповідає положенням частини четвертої статті 7 КАС України, яка зобов'язує адміністративний суд не застосовувати закон, що суперечить Конституції, а керуватися положеннями Основного Закону як нормами прямої дії.

Така судова практика реалізує статус судді адміністративної юстиції як «конституційного судді» за посадою³. Суд, який діє в умовах відсутності прямого механізму конституційного контролю (через формальні обмежен-

¹ Постанова Верховного Суду від 08.04.2025 у справі № 260/9470/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126453207> (дата звернення: 24.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 15.11.2024 у справі № 140/8660/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123084473> (дата звернення: 24.04.2025).

³ Кравчук В. Суперечність закону Конституції: застосування статті 7 КАС України: презентація. С. 9. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/Kravchuk_zastos_Konstutucia.pdf (дата звернення: 18.04.2024).

ня), реалізує позитивний обов'язок щодо забезпечення дії Конституції як акта найвищої юридичної сили.

Проте окремої уваги заслуговує питання: як саме реалізується цей механізм у випадках, коли рішення КСУ вже ухвалено (існує) і ним визнано неконституційність певної норми, а справа в цей час перебуває на розгляді в суді незалежно від стадії судового розгляду та інстанційності.

Ілюстративним прикладом застосування положень Конституції України як норм прямої дії, а також проявом реалізації принципу справедливості як змістовної складової верховенства права є постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18.11.2021 у справі № 760/4711/15-а¹. У цій справі позивачка – пенсіонерка за віком, відповідно до Закону України «Про державну службу», просила суд застосувати положення Конституції України (зокрема статті 8, 21, 22, 24, 46) як норми прямої дії та на їх основі провести перерахунок пенсії, у зв'язку з неправомірними діями пенсійного органу щодо зменшення її розміру шляхом утримання податку та військового збору із сум пенсії. У касаційній скарзі акцентовано увагу на Рішенні КСУ № 1-р/2018², яким визнано неконституційними положення Податкового кодексу України в частині оподаткування пенсій та щомісячного довічного грошового утримання (рішення КСУ було ухвалено після звернення до суду).

Верховний Суд у своїй постанові, зважаючи, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми можуть застосовуватися безпосередньо, якщо між ними і законом існує конфлікт, зробив покликання на статті 8 та 22 Конституції, а також навів положення статті 8 КАС України, згідно з якими у випадку такої невідповідності суд застосовує акт вищої юридичної сили. Верховний Суд, хоча формально не вжив термін «неправовий закон», проте визнав неприйнятність застосування норми, яка не відповідала Основному Закону. У такий спосіб Верховний Суд реалізував підхід, відповідно до якого закон, який суперечить Конституції, не є правовим актом і не може застосовуватися навіть до правовідносин, що виникли до визнання його неконституційним КСУ. Хоча Суд в рішенні і не означив про застосування прямої дії норм Конституції, проте фактично воно було застосовано як юридичну підставу для визнання дій органу Пенсійного фонду України протиправними.

Це відповідає новітній доктрині, згідно з якою критерієм правового закону є його відповідність не лише формальним вимогам процедури прийняття, а й змістовій відповідності принципам справедливості, юридичної визначеності, гідності та захисту основоположних прав людини.

¹ Постанова Верховного Суду від 18.11.2021 у справі № 760/4711/15-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101454982> (дата звернення: 24.04.2025).

² Рішення Конституційного Суду України від 27.02.2018 № 1-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-18#Text> (дата звернення: 24.04.2025).

Ще одним прикладом практичного застосування судом прямої дії норм Конституції України, визнання формально чинної норми закону як такої, що не є правовим законом (нормою), а також утвердження принципу справедливості, є розгляд Верховним Судом справи № 240/19209/21 (постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 10.12.2024)¹ за позовом військовослужбовця до Міністерства оборони України. У цьому рішенні Суд не лише здійснив глибоку оцінку обставин, пов'язаних із соціальним захистом військовослужбовця, відновивши порушене право особи, а й продемонстрував сміливий, принциповий підхід до оцінки чинної законодавчої норми з позицій конституційної легітимності та моральної обґрунтованості, продемонстрував послідовне втілення принципу верховенства Конституції як акта найвищої юридичної сили.

У центрі спору опинився пункт 4 статті 16-3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей»², згідно з яким особа, якій було підвищено групу інвалідності після спливу двох років з моменту первинного встановлення, втрачала право на отримання одноразової грошової допомоги у більшому розмірі.

Цей нормативно-правовий припис набув ознак так званого «неправового закону», що означає – формально чинна законодавча норма суперечить змісту Конституції як акта найвищої юридичної сили, зокрема її принципам справедливості, домірності, соціальної держави та людської гідності.

Через призму концепції неправового закону можна виокремити щонайменше три сутнісні вади пункту 4 статті 16-3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», які стали предметом розгляду у цій справі. Ці вади були ідентифіковані як на рівні конституційного судочинства (рішення КСУ від 06.04.2022 №1-р(II)/2022)³, так і у правовому висновку Верховного Суду, що свідчить про те, що положення пункту 4 зазначеної статті мали характер саме неправового закону.

По-перше, йдеться про ваду змісту. Зміст припису пункту 4 статті 16-3 зводився до того, що військовослужбовець втрачає право на отримання грошової допомоги в разі підвищення групи інвалідності, якщо з моменту первинного встановлення минуло більше двох років. Таке обмеження не базується на об'єктивних медичних чи соціальних закономірностях, а навпаки – ігнорує реальну динаміку розвитку захворювання, пов'язаного із пораненням або ка-

¹ Постанова Верховного Суду від 10.12.2024 у справі № 240/19209/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123697450> (дата звернення: 24.04.2025).

² Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text> (дата звернення: 21.04.2025).

³ Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text> (дата звернення: 24.04.2025).

ліцтвом. Це суперечить загальноновизнаним моральним принципам гуманізму, гідності особи та справедливості. КСУ прямо визнав, що таке законодавче регулювання є необґрунтовано жорстким і несправедливим. Таким чином, норма порушувала аксіологічний фундамент правової системи.

Норма створювала непропорційне обмеження в реалізації права на соціальний захист окремої вразливої категорії осіб – військовослужбовців, які стали інвалідами внаслідок виконання обов'язку із захисту Вітчизни. Як зазначено у Рішенні КСУ, законодавець мав можливість обрати інші, менш обтяжливі способи регулювання, що не призводили б до позбавлення особи конституційно гарантованого соціального забезпечення. У цьому випадку обмеження було не лише диспропорційним, а й соціально необґрунтованим, що становить ознаку неправового втручання в реалізацію прав.

Рішення КСУ прямо встановило, що положення пункту 4 статті 16-3 Закону № 2011-XII суперечить низці норм Конституції України, зокрема: статті 1 – соціальна держава; статті 3 – людина, її життя і гідність є найвищими цінностями; статті 8 – верховенство права; частині п'ятій статті 17 – гарантії соціального захисту військовослужбовців; статті 46 – право на соціальне забезпечення. Така багатоступенева неконституційність є ключовою ознакою того, що норма втратила ознаки правового закону, навіть залишаючись формально чинною на момент виникнення правовідносин.

По-друге, має місце вада ієрархії. Положення пункту 4 статті 16-3 Закону № 2011-XII суперечило положенням Основного Закону України, а тому, з огляду на частини третю, четверту статті 7 КАС України, не підлягало застосуванню. Верховний Суд підтвердив, що суд не може застосовувати навіть чинну норму, якщо вона суперечить Конституції, адже саме Основний Закон має найвищу юридичну силу.

Згаданий припис порушував системну узгодженість законодавства у сфері соціального захисту військовослужбовців, суперечив загальним цілям законодавства про одноразову грошову допомогу та державні гарантії для поранених під час служби. Він створював внутрішню суперечність між положеннями того ж Закону № 2011-XII (зокрема статті 16 про право на одноразову грошову допомогу) та іншими актами, що спрямовані на гарантування прав таких осіб. Закон, що порушує внутрішню цілісність правової системи, втрачає легітимність.

По-третє, вади реалізації: норма, яка повністю унеможлиблює отримання грошової допомоги після спливу двох років, фактично зводила конституційне право на соціальний захист до декларативного положення. Такий закон створює ситуацію, коли інші норми права – зокрема норми Конституції України про гідність, рівність і захист осіб з інвалідністю – стають «мертвими» внаслідок блокування їхньої реалізації. Верховний Суд правильно визнав, що правовий

захист не може ґрунтуватися на нормі, яка унеможлиблює реалізацію базових конституційних прав.

Аналіз змісту пункту 4 статті 16-3 Закону № 2011-XII, у світлі рішення у справі № 240/19209/21, дозволяє чітко визначити, що йдеться про неправовий закон – такий, що, попри формальну силу, суперечив основоположним вимогам до змісту закону як джерела права. Верховний Суд, керуючись принципами справедливості, верховенства права та прямої дії норм Конституції (зокрема, частини четвертої статті 7 КАС України), обґрунтовано відмовився від застосування цього нормативного припису.

Це рішення стало важливим етапом у розвитку національної судової практики щодо верховенства Конституції та принципу справедливості, а також еволюційним відступом від правової позиції, викладеної у справі №240/7411/21 (постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21.03.2023), у якій суд дійшов висновку, що норми, вже визнані неконституційними, не підпадають під дію частини четвертої статті 7 КАС України.

Це рішення є яскравим втіленням ідеї правовладдя, воно знаменує собою важливий етап розвитку судової практики: суд не лише може, а й зобов'язаний оцінювати зміст закону з погляду права. Закон – це не лише норма, прийнята парламентом, а й акт, що повинен бути справедливим, відповідати повазі до гідності людини та конституційній обґрунтованості. Таким чином, Верховний Суд утвердив ідею, що судочинство – це не сліпе дотримання букви закону, а живий процес втілення його духу.

Прогресивні ідеї, які були застосовані судом адміністративної юрисдикції у справі № 240/19209/21 щодо застосування механізму прямої дії норм Конституції України у випадку визнання відповідних норм неконституційними, стали прикладом розширеного, конституційно орієнтованого тлумачення норм права та формування високих стандартів правосуддя та були підтримані представниками інших юрисдикцій.

Зокрема, у справі № 339/530/23 (постанова КЛС ВС від 19.02.2025)¹ суд цивільної юрисдикції застосував саме такий механізм, відмовившись від застосування абзацу 3 частини другої статті 22 Закону України «Про повну загальну середню освіту», визнаного неконституційним Рішенням КСУ №1-р/2023². Згадане положення Закону зобов'язувало укладати строкові трудові договори з педагогічними працівниками, яким виплачується пенсія за віком. У цій справі суди всіх трьох інстанцій – від міського до касаційного – погодилися з тим, що наказ про звільнення позивачки ґрунтувався на положенні закону, яке втра-

¹ Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 19.02.2025 у справі № 339/530/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125296170> (дата звернення: 24.04.2025).

² Рішення Конституційного Суду України від 07.02.2023 № 1-р/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-23#Text> (дата звернення: 24.04.2025).

тило чинність, як таке, що не відповідає Конституції України. Верховний Суд підкреслив, що в такій ситуації суди повинні керуватися прямою дією норм Конституції, а не формальною чинністю закону. Таким чином, Верховний Суд прямо застосував частину шосту статті 10 ЦПК України (аналогічну частині четвертій статті 7 КАС України), відповідно до якої, у разі суперечності закону Конституції України, суд не застосовує такий закон, а застосовує норми Конституції як норми прямої дії. Суд також послався на пряму дію норм Конституції, а також сформульовану правову позицію КСУ, захистивши право позивача на працю.

Проте самостійному застосуванню КЦС ВС вказаного прогресивного підходу передували численні судові дискусії, а також застосування легальних процесуальних механізмів судом, зокрема, через вирішення «виключної правової проблеми». Так, КЦС ВС були передані на розгляд Великої Палати Верховного Суду справи № 616/458/21 та № 343/1869/23, як такі, що містять виключну правову проблему щодо питання про межі та умови застосування механізму прямої дії норм Конституції в трудових спорах із педагогами-пенсіонерами після визнання неконституційним абзацу третього частини другої статті 22 Закону України «Про повну загальну середню освіту» (рішення КСУ № 1-р/2023).

Серед ключових мотивів передачі КЦС ВС навів: необхідність узагальнення підходів щодо перспективної чи ретроспективної дії рішень КСУ; розбіжності в судовій практиці; потреба в роз'ясненні меж дії статті 10 ЦПК України щодо прямої дії Конституції; важливість юридичної визначеності та єдності судової практики в питаннях поновлення на роботі осіб, звільнених за неконституційними нормами.

Однак Велика Палата Верховного Суду у своїх ухвалях від 18.09.2024 (щодо справи № 616/458/21) та від 11.12.2024 (щодо справи № 343/1869/23) відмовила у прийнятті справ до розгляду. Серед аргументів відмови Великої Палати Верховного Суду вказала: відсутність нових правових проблем, які потребують втручання; усталена практика, згідно з якою рішення КСУ мають перспективну дію, а не зворотну, якщо інше не встановлено самим рішенням; правовідносини у справах вже завершені до ухвалення рішення КСУ, а тому підстав для поновлення немає; відсутність потреби в перегляді сформованої правової позиції; необхідність збереження стабільності й передбачуваності судової практики.

Таким чином, на рівні Великої Палати Верховного Суду «не були почуті» прогресивні ідеї, не підтриманий підхід щодо застосування процесуальних норм законодавства «про пряму дію», а суд лише обмежився посиланням на вже чинні та сталі правові висновки, які стосувалися перспективної дії рішень КСУ.

Отже, у рішеннях судів загальної юрисдикції зростає кількість випадків, коли суд прямо застосовує положення Конституції України без посередництва закону – зокрема, статті 8, 21, 22, 24, 55, 129-1 – у справах щодо соціального

захисту, трудових прав, доступу до суду, виконання судових рішень тощо. Водночас норми Конституції застосовуються через механізм їх прямої дії відповідно до частини четвертої статті 7 КАС України (та аналогічних норм ЦПК України, ГПК України) та / або у взаємозв'язку з наявністю правової позиції КСУ щодо неконституційної відповідних нормативних положень закону, які підсилюють аргументацію та аксіологічну базу рішень.

Отже механізм прямої дії Конституції охоплює такі елементи: нормативну основу (відповідні положення (статті) Конституції України, а також норми процесуального законодавства (частина четверта статті 7 КАС України, частина шоста статті 10 ЦПК України, частина шоста статті 11 ГПК України); суб'єктний склад (суди загальної юрисдикції, КСУ, громадяни як ініціатори застосування Основного Закону); процедурну схему (виявлення суперечності між законом і Конституцією України, відмова від застосування закону, безпосереднє застосування Конституції, можливе ініціювання звернення до КСУ); інструменти реалізації (тлумачення норм Конституції України, норма-противага (порівняння норми закону з нормою Конституції України), практика КСУ; судова практика Верховного Суду; процесуальний механізм статті 7 КАС України, конституційне звернення); правові наслідки (відмова від застосування неконституційного [неправового, несправедливого] закону, захист прав людини).

Отже, сучасна судова практика в Україні демонструє стале становлення механізму прямої дії норм Конституції, у якому суди – за ініціативи приватних осіб – відіграють активну роль у забезпеченні верховенства Основного Закону.

Таким чином, констатуємо, що в сучасній судовій правозастосовній практиці України механізм прямої дії норм Конституції перетворюється з декларативної засади на дієвий інструмент судового захисту прав і свобод особи. Суди дедалі частіше, як у матеріальних, так і в процесуальних спірних правовідносинах, застосовують Конституцію як джерело права, не застосовуючи норми закону, які суперечать її положенням. У цьому контексті принцип справедливості, хоч і не завжди прямо зазначається в рішеннях, імпліцитно виконує роль критерія правового закону (норми).

2.3. Принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом

Серед правових принципів, які є основними засадами адміністративного судочинства, особливе місце посідає принцип рівності. Попри наявні численні наукові дослідження, присвячені його теоретико-правовій характеристиці, галузевому застосуванню, необхідно констатувати, що у вимірі адміністративного судочинства він потребує опрацювання та аналізу. Парадокс принципу рівності полягає в тому, що він до певної міри простий і складний одночасно. Простий – тому що дотичний до природно-правових конструкцій прав людини і задекларований у численних міжнародних і внутрішньодержавних юридичних документах, а отже, має свій методологічний та нормативно-правовий фундаменти. Складний – тому що принцип рівності і рівність як соціально-правове явище сприймаються більше як ідеал, мета, яку в сучасних соціально-економічних і правових реаліях неможливо досягти. Водночас стверджуємо, що і як будь-яке юридичне явище, принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом як принцип адміністративного судочинства має власні ознаки, змістовне наповнення, проблеми реалізації. Ці питання є недостатньо розробленими в правничій науці й потребують осмислення на рівні практичної правозастосовчої діяльності.

Першооснова розуміння рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом знаходиться у вимірі статей 24 та 129 Конституції України. Так, у статті 24 задекларовано, що «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками», натомість у статті 129 серед основних засад судочинства вказано про рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом. Єдиний орган конституційної юрисдикції у рішенні від 12.04.2012 № 9-рп/2012 (справа про рівність сторін судового процесу), у процесі тлумачення статті 24 Конституції України зазначив, що «Гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод. У правовій державі звернення до суду є універсальним механізмом

захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб»¹. Також заслуговує на увагу позиція КСУ, яка сформульована таким чином: «порушенням принципу рівності, тобто дискримінацією особи, є не будь-яка відмінність у регулюванні її юридичного статусу, а лише об'єктивно невинуватана відмінність у правовому регулюванні її статусу та статусу інших осіб, які перебувають в однаковому або певним чином схожому становищі»².

З аналізу наведених конституційних норм і рішень єдиного органу конституційної юрисдикції вбачається, що йдеться про задекларовану на найвищому нормативно-правовому вимірі рівність. Рівність конституційних прав і свобод, рівність перед законом, рівність перед судом. Ця рівність додатково підкреслюється (посилюється, гарантується) закріпленою системою недопущення пільг, переваг чи привілеїв за ознаками політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану тощо. Більше того, законодавчо заборонені обмеження за тими ж характеристиками і ознаками раси, кольору шкіри тощо. Узагальнено можемо констатувати, що в Україні, як і в більшості демократичних країн світу, рівність правових можливостей людини унормована належним чином. Чи такою ж є практика реалізації цих можливостей? Це питання має більш дискусійний характер.

Ми свого часу порушували питання: чи може суспільство бути рівним? Ствердну відповідь дали б ініціатори Великої Французької революції 1789 року, коли проголосили гасло про свободу, рівність та братерство. Ще раніше, у 1776 році, автори Декларації незалежності США припустили, що всі люди створені рівними і наділені певними невідчужуваними правами³. Водночас варто вказати на положення статті 7 Загальної декларації прав людини, у якій вказано, що «всі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якої різниці, на рівний їх захист законом. Усі люди мають право на рівний захист від якої б то не було дискримінації, що порушує цю Декларацію, і від якого б то не було підбурювання до такої дискримінації»⁴. Отже, на рівні міжнародно-правових документів ситуація є історично обумовленою та доволі однозначною: рівність перед законом і судом визнана та нормативно закріплена.

Повертаючись до адміністративно-процесуальної матерії вкажемо, що стаття 8 КАС України сформульована таким чином: «Усі учасники судового

¹ Рішення Конституційного Суду України від 12.04.2012 № 9-рп/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32. Ст. 1202.

² Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження від 28.10.2020 № 240-2(II)/2020. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/240_22_2020.pdf (дата звернення: 21.04.2025).

³ Стеценко С.Г. Рівність як основоположний принцип соціальної держави. *Альманах права*. 2013. Вип. 4. С. 66.

⁴ Загальна декларація прав людини ООН: міжнародний документ від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 27.04.2025).

процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками». Фактично, у частині першій йдеться про два правові явища: по-перше, рівність перед законом, і, по-друге, рівність перед судом. Ці два правових явища стосуються всіх учасників судового процесу, які можливо поділити на три групи: 1) учасники справи (позивач, відповідач, треті особи); 2) представники; 3) інші учасники судового процесу (помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст).

Доцільно зазначити, що рівність не означає однаковість, ідентичність чи тотожність. Зрозуміло, що права, зокрема, позивача в справі відрізнятимуться від прав секретаря судового засідання (хоча і перший, і другий є учасниками судового процесу). Тут необхідно вказувати на рівність прав позивачів чи рівність прав відповідачів, тобто однакових учасників судового процесу. Іншими словами, саме процесуальний статус визначає права та обов'язки учасника судового процесу і, відповідно, їхню рівність для певних категорій. Загалом, констатуємо, що йдеться здебільшого про однакові можливості для учасників судового процесу у вимірі відсутності дискримінації, обмежень, надання немотивованих пільг.

У чому відмінність рівності перед законом і рівності перед судом? Вона полягає в такому: по-перше, рівність перед законом є більш широкою, об'ємною категорією, аніж рівність перед судом; по-друге, рівність перед законом має як матеріально-правовий, так і процесуально-правовий відтінки, натомість рівність перед судом – це більше процесуально-правова категорія; по-третє, рівність перед законом має статичний характер, оскільки її базові параметри вже сформульовані в чинному законодавстві та мають загальнодоступний характер; рівність перед судом – це більш динамічний процес, оскільки її прояви відтворюються «тут і зараз» під час адміністративного судового процесу.

Слід погодитися із авторами посібника з проблематики тлумачення сутності верховенства права, які зазначають, що «сутність принципу рівності перед законом розкриває також низка його складників. Найперший аспект, який варто брати до уваги, – це відсутність чітко передбачених у нормативному акті випадків нерівного ставлення до ситуацій, що можуть бути однаковими, й, навпаки, рівного ставлення до ситуацій, які можуть бути неоднаковими»¹.

¹ Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України / за заг. ред. М. Козюбри, упорядники та автори коментарів: В. Венгер, С. Головатий, А. Заєць, Є. Зверев, М. Козюбра, Ю. Матвеева, О. Цельєв; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія». Київ, 2021. С. 83–84.

Таке бачення дозволяє, як видається, констатувати, що до однакових правових ситуацій ставлення суду та інших суб'єктів правової діяльності має бути принципово однаковим, до різних – різним. Чи не є такого роду узагальнення тенденцією, яка спрямована на уніфікацію поглядів на запобігання багатоманітності правових явищ, поглядів, позицій? Ні, такої загрози немає. Рівність перед законом, навпаки, підкреслює переваги певного процесуального статусу для тієї чи іншої особи та гарантує їй певні правові можливості і, на наше переконання, посилює позитивний регулювальний ефект закону та законодавства.

Слушну думку висловлює Станіслав Погребняк, який зазначає, що «вимога формальної рівності можливостей реалізується в праві за допомогою чотирьох пов'язаних між собою загальних принципів: 1) рівності перед законом; 2) рівності перед судом; 3) рівності прав і свобод людини та громадянина; 4) рівності обов'язків людини та громадянина¹. Отже, поряд із традиційними складовими позитивної спрямованості (права та свободи) автором виокремлено і потенційно зобов'язувальні складові частини (рівність обов'язків людини та громадянина). Такий підхід має право на існування.

Законодавець у другій частині статті 8 КАС України вживає терміни «привілеї» та «обмеження» стосовно прав учасників судового процесу. Правовий вимір привілеїв (від лат. *privilegium*) зводиться до того, що це виключне становище індивіда чи соціальної групи, пов'язане з особливими можливостями та умовами їхньої життєдіяльності, що виділяє їх із суспільства. Привілеї є відхиленнями в праві (виключним правом), основна мета яких – поліпшення становища, підвищення статусу одних осіб, соціальних груп за рахунок інших. За допомогою привілеїв створюються умови підвищеного комфорту життя для певного кола осіб². Водночас під обмеженнями прав людини необхідно розуміти діяльність державних чи міжнародних органів із установа меж реалізації людських прав індивідів або інших суб'єктів суспільства. Ці межі окреслюють рамки, «кордони» змісту й обсягу здійснення таких прав. Саме таке бачення відтворене у Великій українській юридичній енциклопедії³. Як бачимо, чинний КАС України засвідчує заборону як привілеїв, так і обмежень учасників судового процесу за перерахованими в тексті статті ознаками.

Цікавими та показовими є результати дослідження швейцарського Центру громадських і політичних прав, проведеного у 2024 році з питань дотримання статті 14 Міжнародного пакта про громадянські та політичні права («Всі особи

¹ Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. С. 82.

² Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5 : П–С. 89–90.

³ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. С. 375.

є рівними перед судами і трибуналами»). Так, стверджується, що право на рівність перед судом розповсюджується не тільки на громадян держави, але і на всіх осіб, які перебувають на території держави. Різниця ж у ставленні до таких осіб (за умови її запровадження) має бути виправдана об'єктивними та обґрунтованими причинами¹.

ЄСПЛ у практиці неодноразово акцентував увагу на проблематиці рівності та недопущення дискримінації. Наприклад, у справі «Пічкур проти України» стверджується, що відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивного та розумного обґрунтування; іншими словами, якщо вона не переслідує легітимної цілі або немає розумного співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною ціллю. Договірна держава користується свободою розсуду під час визначення того, чи та якою мірою відмінності в інших схожих ситуаціях виправдовують різне ставлення².

Для України є важливими напрацювання Верховного Суду Сполучених Штатів Америки – країни, яка з перших років свого існування обрала курс на побудову демократичної правової держави, у якій розподіл влади є реальним інструментом стримувань і противаг, а судова влада є своєрідним арбітром під час вирішення тих чи інших спорів. Як приклад прецедентної практики Верховного Суду США, яка присвячена проблематиці рівності як правового явища, варто навести справу *Браун та інші проти Ради з питань освіти м. Топіка*, в основі якої було вирішення спору стосовно заборони темношкірим дітям навчатися у школах для білих. Це важливе рішення, прийняте у 1954 році, визнало такою, що не відповідає конституційним засадам, расову сегрегацію в державних школах³. Орієнтуючись до певної міри в історії цієї держави, беручи до уваги етнічний склад її жителів, нормативно-правове врегулювання прав, свобод і законних інтересів різних категорій осіб, важко переоцінити роль і значення цього та інших аналогічних рішень Верховного Суду США саме в аспекті дотримання принципу рівності громадян, у тому числі й перед законом і перед судом.

У продовження цієї проблематики, але вже у вимірі вищої освіти, Верховний Суд США у 2023 році ухвалив рішення у справі *Студенти за справедливий вступ, проти Президента та членів Гарвардського коледжу*. Гарвардський коледж та Університет Північної Кароліни (UNC) – два найстаріші заклади вищої освіти у Сполучених Штатах Америки. Як Гарвард, так і UNC використовують дуже

¹ Right to Equality before Courts and Tribunals and to a Fair Trial. Factsheets for legal practitioners and civil society actors. Centre for Civil and Political Rights. February 2024. URL. [https://ccprcentre.org/files/media/WEB_FACTSHEET_Art_14_\(COMPLETE\).pdf](https://ccprcentre.org/files/media/WEB_FACTSHEET_Art_14_(COMPLETE).pdf) (date of access: 25.04.2025).

² Європейський суд з прав людини. Справа у справі «Пічкур проти України» (заява № 10441/06). Рішення від 07.02.2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 43. Ст. 1157.

³ Supreme Court of the United States. Case of *Brown et al. v Board of Education of Topeka*. Judgment of 17.05.1954. URL. <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep347/usrep347483/usrep347483.pdf> (date of access: 25.04.2025).

вибіркову методику прийняття рішень. Вступ до кожного навчального закладу може залежати від оцінок студента, рекомендаційних листів або участі в позакласній діяльності. Він також може залежати від його раси. Під час вступу до Гарварду «раса є визначальним фактором для» значного відсотка «всіх зарахованих афроамериканських і латиноамериканських абітурієнтів». Верховний Суд США вирішив, що приймальні програми Гарварду та UNC порушують положення про рівний захист Чотирнадцятої поправки до Конституції США¹.

Також корисними з теоретико-методологічного аспекту є погляди окремих американських суддів. Так, Рут Гінзбург, яка впродовж 1993–2020 років була суддею цього суду, з проблематики рівності висловлювалася таким чином: «принцип рівного захисту від початку відображав фундаментальне уявлення, що не можна впроваджувати законодавчі відмінності на підставі характеристик, які не мають обов'язкового стосунку до здібностей і над якими особи не мають влади»². Варто стверджувати, що це своєрідне продовження природно-правової концепції праворозуміння, відповідно до якої низка прав у людини виникає у зв'язку із самим фактом народження і жодним чином не пов'язана з діями держави.

Оксана Васильченко, як приклад реалізації на практиці принципу рівності у вимірі політичних переконань, зазначає, що «гарантування принципу рівності прав і свобод громадян, незалежно від їх політичних переконань полягає у тому, що, по-перше, ніхто не може бути примушений до вступу в політичну партію або обмежений у праві добровільного виходу з політичної партії; по-друге, належність чи неналежність до політичної партії не може бути підставою для обмеження прав і свобод або для надання державою будь-яких пільг і переваг; по-третє, політичні партії є рівними перед законом»³. Ураховуючи ту обставину, що, виходячи з положень чинного законодавства, юрисдикція саме адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, важливість наведеної позиції є очевидною.

Акцентуємо увагу на тому, що поряд із правами, свободами, привілеями, перевагами, пільгами, законодавець у цьому ж смислового контексті вживає термін «дискримінація». Стаття 14 Європейської конвенції з прав людини («Заборона дискримінації») містить положення, відповідно до яких користування

¹ Supreme Court of the United States. *Case of Students for Fair Admissions, Inc. v. President and Fellows of Harvard College*. Judgment of 29.06.2023. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/600/20-1199/> (date of access: 25.04.2025).

² Рут Бейдер Гінзбург. Моїми словами: біографія / пер. з англ. Н. Гриценко. Київ: Видавництво «Нон-фікшен», 2021. С. 156.

³ Васильченко О.П. Принцип рівності прав і свобод людини і громадянина в конституційному праві України: доктринальні та прикладні аспекти / дис... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2015. С. 205-206.

правами та свободами, визнаними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або за іншою ознакою¹. Водночас Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 визначала, що «Українська РСР забезпечує рівність перед законом усіх громадян Республіки незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, освіти, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин»². Отже, є всі підстави констатувати, що, формально перебуваючи ще у складі СРСР, наша держава вже напрацьовувала базові підходи до того, щоб задекларувати пріоритет принципу рівності та запобігти проявам дискримінації за тими чи іншими ознаками.

Важливим чинником, який дозволяє більш системно підійти до розуміння сутності неприпустимості привілеїв чи обмежень учасників судового адміністративного процесу, є нормативне визначення сутності дискримінації. Українське законодавство (Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI «Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні») містить визначення, відповідно до якого дискримінація – це ситуація, за якої особа та / або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивну обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними³.

Як бачимо, чинне антидискримінаційне законодавство акцентує увагу на тій обставині, що визнання, реалізація та користування правами є першоосновою сприйняття захисту з боку держави рівності та недопущення дискримінації людини. У цьому контексті доцільно нагадати про явище так званої позитивної дискримінації, під якою пропонують розуміти вжиття державою додаткових організаційно-правових заходів, спрямованих на подолання історичних, біологічних, соціальних нерівностей між людьми з метою компенсування нанесеної шкоди чи наявних обмежень. Наприклад, Закон України «Про судовий збір» у статті 5 містить положення, відповідно до яких від сплати судового збору під

¹ Європейська конвенція з прав людини. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13, № 32. Ст. 270.

² Декларація про державний суверенітет України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

³ Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 76. Ст. 3071.

час розгляду справи в усіх судових інстанціях звільняються особи з інвалідністю I та II груп, законні представники дітей з інвалідністю і недієздатних осіб з інвалідністю¹. Логіка законодавця полягає в тому, що такі категорії осіб мають деякі труднощі, ускладнення, проблеми соціально-правового, морально-етичного, фінансового характеру, а отже, потребують з боку держави підтримки, у тому числі й у формі позитивної дискримінації.

Позитивна дискримінація у контексті рівності перед судом має місце і в адміністративному судочинстві. За слушною позицією Віктора Городовенка, в адміністративному процесі принцип рівності має ряд особливостей, зумовлених природою цього виду судочинства. Ураховуючи суб'єктний склад правовідносин, спори в яких розглядає адміністративний суд і які зумовлюють певну нерівність позивача і відповідача в публічних матеріально-правових відносинах, суд посідає більш активну позицію в судовому розгляді. В адміністративному судочинстві суддя не просто відіграє роль арбітра, а й має вживати всіх заходів щодо вирівнювання процесуальних позицій сторін з метою забезпечення їх реальної рівності перед законом і судом².

Керуючись вітчизняною правозастосовною практикою, варто навести рішення Верховного Суду 2024 року, у якому стверджується, що «факт дискримінації може бути встановлений, якщо: 1) державний захід, дія чи бездіяльність, які оскаржуються, підпадають під чинність (захист, регулювання, дію) іншого положення закону, яким встановлені певні права та свободи; 2) є відмінність у поведженні проти інших осіб, котрі знаходяться в аналогічній або схожій обстановці (становищі, стані). Проте поведження з особою, яка заявляє про дискримінаційне ставлення до неї, є істотно (разюче) відмінним і менш справедливим, ніж з іншими особами; підставами для розрізнення є особиста характеристика або статус заявника; інші особи, з якими така особа себе порівнює, знаходяться в аналогічній ситуації, а різниця в ставленні до особи не мотивована притаманною їй певною персональною ознакою»³.

На завершення в цій частині вкажемо, що принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом в адміністративному судочинстві, попри його здавалося б, очевидність, має беззаперечну актуальність як перспективний напрям наукового пошуку і як важливий елемент правозастосовної судової діяльності у вимірі забезпечення та реалізації прав учасників судового процесу в адміністративному судочинстві.

¹ Про судовий збір: Закон України 08.07.2011 № 3674-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 59. Ст. 2349.

² Городовенко В.В. Принцип рівності громадян перед законом і судом. *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 1. С. 182–183.

³ Рішення Верховного Суду від 01.07.2024 у справі № 990/329/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120112051> (дата звернення: 25.04.2025).

2.4. Принцип змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі

Актуальність цього принципу для вітчизняної науки та правозастосовної практики не викликає сумнівів і пояснюється багатьма факторами, ключовими з яких можуть уважатися такі:

- це не монопринцип, яких більшість в адміністративному судочинстві, це «три в одному», оскільки до певної міри, на теоретико-методологічному рівні, початково можуть сприйматися як сукупність трьох окремих складових частин (змагальність; диспозитивність; офіційне з'ясування всіх обставин у справі);

- це не просте поєднання трьох різних елементів, саме в їхній єдності проявляється головна особливість цього принципу – надання звичайній людині можливості протистояти державі, відстоювати свої права, оскаржувати протиправні рішення, дії чи бездіяльність і, у підсумку, мати можливість через ухвалення справедливого судового рішення виграти публічно-правовий спір;

- офіційне з'ясування всіх обставин у справі – ця складова частина притаманна саме адміністративному судочинству і не трапляється в інших видах судового процесу;

- змагальність за початково нерівних умов, адже класична категорія справ адміністративного судочинства («людина проти держави») наочно демонструє приватну особу з певними невирішеними проблемами організаційно-правового характеру (які й обумовили звернення до суду) і державу, яка володіє матеріальними та людськими ресурсами, апаратом примусу тощо. Зокрема, адміністративний суд, з огляду на описаний раніше принцип рівності, ураховуючи змагальність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі, має об'єктивізувати цю ситуацію та ухвалити справедливе рішення.

Чим же є за своєю сутністю змагальність? Послугуючись Великим тлумачним словником сучасної української мови, під терміном «змагання» розуміють намагання перевершити, перемогти когось у чому-небудь, домагаючись кращих, ніж у когось, результатів, показників. Водночас під терміном «змагальність» пропонують розуміти прагнення змагатися, домогтися кращих результатів у чому-небудь порівняно з іншими¹. У контексті юридичного процесу загалом й адміністративного судочинства зокрема вказані характеристики зберігають свій потенціал, адже саме в намаганні перевершити опонента у справі, перемогти його, запропонувати кращу стратегію відстоювання своєї

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ Перун, 2005. С. 464.

позиції в суді та, як наслідок, – домогтися кращих результатів і проявляється загальносоціальна і правова сутність змагальності.

Маємо зазначити, що в епоху стрімкого розвитку штучного інтелекту та все більшого його проникнення й у правовий простір, саме змагальність сторін в адміністративному судочинстві є одним із небагатьох «острівців», де саме людина, з її природними здібностями, здобутими знаннями, уміннями та навичками тримає першість. Адже від позивача чи відповідача, третьої особи в адміністративній справі, їхніх представників, продемонстрованої переконливості в представленні своєї правової позиції, наданні доказів, базуючись на аргументації, аналізі чинного законодавства та судової практики, ураховуючи правову свідомість, правову інтуїцію, і, зрештою, емоції, – усе це визначає змагальність сторін тією засадою, яка робить адміністративне судочинство тим, чим воно є. А саме: певним шансом для пересічної людини отримати перемогу в публічно-правовому спорі з державою, яка представлена суб'єктом владних повноважень, що порушив чи обмежив права людини.

«Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін і свободи в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості» – саме у такий спосіб частина перша статті 9 КАС України сформульовано осердя змагальності сторін. Як бачимо, в основі цього законодавець розмістив свободу. Саме свободу в наданні доказів і свободу в доведенні перед судом їх переконливості. Іншими словами, саме на вільному оперуванні сторонами доказами, обґрунтуванні власної правової позиції, намаганні переконати суд у правильності / правомірності претензій (позивач) чи своїх рішень, дій чи бездіяльності (відповідач) і базується змагальність в адміністративному судочинстві.

Першоосновою такого формулювання адміністративного процесуального нормативного акта є Конституція України, у якій у статті 129 серед основних засад судочинства виокремлюється змагальність сторін і свобода в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості. Здійснюючи доктринальне тлумачення цієї статті, автори науково-практичного коментаря під орудою Національної академії правових наук України та КСУ зазначають, що для змагального типу процесу є характерною така побудова судочинства, за якої, як мінімум, по-перше, необхідне розмежування процесуальних функцій, тобто функцій сторін та суду; по-друге, наявними є дві протилежні процесуально рівні сторони; по-третє, функціонування незалежного від сторін суду, який здійснює функцію правосуддя та розгляду справи¹.

¹ Конституція України: Науково-практичний коментар / [Ю.Г. Барабаш, А.П. Гетьман, С.Г. Серьогіна та ін.; Нац. акад. прав. наук України]; за заг. ред. Р.О. Стефанчука та О.В. Петришина. Київ: ВАІТЕ, 2024. С. 555.

Такого роду бачення, певно, акцентує увагу на свободі надання сторонами доказів у справі та доведенні їх переконливості під час судового процесу.

Варто зазначити, що змагальність адміністративного судочинства є загальною практикою, яка притаманна європейським судовим процесам, у яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність публічно-правових інституцій. Наприклад, як зазначають польські дослідники, одним із ключових процесуальних прав сторони адміністративного провадження є активна участь у судовому процесі. Це передбачає, що до винесення рішення сторонам повинна бути надана можливість висловити свою позицію щодо приведених доказів, зібраних матеріалів і заявлених вимог. Так, право сторони на активну участь в адміністративному судочинстві охоплює право подавати подання, доповнювати їхній зміст, надавати усні та письмові пояснення, брати участь у судових засіданнях тощо¹.

Передусім змагальність як складник більш широкого принципу адміністративного судочинства, а саме змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі, реалізується шляхом належного використання наданих сторонам процесуальних прав. Наприклад, частина третя статті 44 КАС України констатує, що учасники справи мають право:

1) ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень;

2) подавати докази; брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом; брати участь у дослідженні доказів; ставити запитання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам;

3) подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб;

4) ознайомлюватися з протоколом судового засідання, записом фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження з приводу їх неправильності чи неповноти;

5) оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках;

6) користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами.

Такого роду арсенал правових можливостей не є вичерпним. Ще раз наголосимо: сама ідея змагальності в рамках адміністративного судочинства обумовлює свободу використання методів, прийомів, способів тощо. З урахуванням двох об'єктивних обмежувальних факторів: закон та суд. У першому випадку, може бути пряма заборона вчиняти певні дії чи визначення того, що є зловживанням процесуальними правами. У другому, – суд має достатньо

¹ Smolen P., Swistak M. Exercise of a party's rights to active participation in administrative proceedings. Selected issues in the context of self-government boards of appeals rulings. *Journal of modern science*. 2024. № 5. P. 204.

широкі можливості для того, щоб керувати судовим процесом, запобігаючи порушенню прав інших учасників справи, а також констатувати можливе зловживання правами з боку того чи іншого учасника справи.

Принцип змагальності, як це зазначає Вадим Скрипченко, втілюється в адміністративному судочинстві на різних його стадіях. Під час розгляду судом справи за правилами загального позовного провадження це відбувається шляхом подання учасниками справи письмових заяв по суті справ (позовна заява; відзив на позовну заяву; відповідь на відзив; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відзиву), у яких вони викладають свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення та міркування щодо предмета спору, а також шляхом подання заяв в усній та письмовій формах із процесуальних питань (заяв і клопотань та заперечень проти заяв і клопотань), у яких викладають свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення, міркування тощо щодо процесуальних питань¹. Іншими словами, це не виключно початкова активність сторони в процесі: змагальність може проявлятися на різних його стадіях.

Другий складник наведеного принципу адміністративного судочинства – принципу змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі, – це диспозитивність. Сам цей термін базується на латинському терміні *dispositivus*, що означає «той, хто розпоряджається». Під цим терміном у правничій енциклопедичній літературі пропонують розуміти можливість суб'єктів самостійно упорядковувати (регулювати) свої відносини, діяти на власний розсуд: вступати в правовідносини чи ні, визнавати їх зміст, здійснювати свої права або утримуватися від цього, з кількох запропонованих законом або договором варіантів поведінки вибирати оптимальний з погляду власних інтересів. Диспозитивність стосується сфери як приватних, так і публічних відносин². Важливий акцент, який варто зробити саме тут: диспозитивність притаманна не лише приватному праву, але і публічному праву, і, зокрема, адміністративному судочинству.

Чинне адміністративно-процесуальне законодавство у низці положень містить правила, які визначають сутність і можливі прояви диспозитивності під час процесу. Найбільш важливі з них зосереджені у статті 9 КАС України, зокрема:

– суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, у межах позовних вимог;

¹ Скрипченко В.О. Принцип змагальності сторін в адміністративному судочинстві. *Наукові записки Центральноукраїнського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія «Право»*. 2019. Вип. 6. Т. 1. С. 120.

² Юридична енциклопедія: В 6 т. / ред.кол.: Ю.С. Шемшученко (голова ред.кол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д – Й. С. 197.

- кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, установлених цим Кодексом;
- таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано позовну заяву, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності.

Варто вказати, що конкретні прояви того, як можуть бути сформульовані позовні вимоги, реалізовані процесуальні можливості учасника справи, залежать від сутності спору. Ще раз акцентуємо увагу, що далеко не всі з них мають абсолютний безпосередньо для позивача чи зобов'язувальний для інших осіб характер. Наприклад, якщо особа, яка знаходиться у місцях попереднього ув'язнення, виявила намір подати позов до адміністративного суду і, за умови відкриття провадження та призначення судового засідання, виявила бажання особисто в ньому взяти участь. Дійсно, ця фабула потенційно базується на реалізації права на доступ до суду. До суду саме адміністративного, не кримінального. «Класичним» призначенням місць попереднього ув'язнення є тримання підозрюваних, обвинувачених, підсудних і засуджених, вирок щодо яких не набрав законної сили. Отже, логічним є те, що чинним законодавством для таких осіб передбачено наявність прав і обов'язків, установлених для громадян України, з певними обмеженнями. Чи включають такі обмеження реалізацію права на доступ до адміністративного суду і, зокрема, таких його складників, як право бути заслуханим (почутим)? Адже варто розуміти, що у такої особи може виникнути необхідність захищати свої права (окрім кримінально-процесуального чи кримінально-виконавчого аспекту), також у сфері публічно-правових відносин, пов'язаних із рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень поза кримінального провадження¹.

У цьому сенсі потрібно розуміти, що актуальний для особи правовий чи процесуальний статус (військовослужбовець, інвалід, пенсіонер, пацієнт стаціонару, обвинувачений тощо) визначає особливості реалізації такою особою своїх прав в адміністративному судочинстві.

Верховний Суд, завдяки діяльності якого, як відомо, забезпечується сталість та єдність судової практики, має значну кількість прикладів того, як необхідно тлумачити змагальність і диспозитивність в адміністративному процесі. Наприклад, постанова Верховного Суду у справі № 520/525/20 містить таке твердження: «Учасник справи повинен мати можливість захистити свою позицію в суді. Така можливість сприяє дотриманню принципу змагальності через право особи бути почутою та прийняттям обґрунтова-

¹ Стеценко С.Г. Право на доступ до адміністративного суду та особливості його реалізації особами, які перебувають у місцях попереднього ув'язнення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2025. Т. 32. № 1. С. 207.

ного і справедливого рішення. Загальна концепція справедливого судочинства, яка охоплює основний принцип, згідно з яким провадження має бути змагальним, вимагає, щоб особа була поінформована про порушення справи та хід її розгляду»¹.

Важливість доктринального аналізу сутності диспозитивності та врахування його результатів у правозастосовній практиці полягає також у тому, що фактично адміністративний суд під час розгляду конкретного публічно-правового спору значною мірою «зв'язаний» позовними вимогами, предметом та обсягом заявлених вимог. З огляду на це, саме позовні вимоги та їхнє формулювання позивачем є визначальними і спрямовують подальші дії суду під час розгляду та вирішення справи. Чи є таке формулювання питання абсолютним? Попри те, що переважна більшість адміністративних справ вирішується саме в парадигмі сформульованих позовних вимог (їх задоволенні чи відмові в цьому), є виключення із цього правила. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Таке формулювання процесуального кодексу обумовлено тими обставинами, що нерідко реальний захист прав позивача чи поновлення його прав можливий лише за умови виходу суду за межі позовних вимог. Цього може не знати чи не усвідомлювати позивач, формулюючи свої позовні вимоги перед подачею позовної заяви до суду.

Унікальним процесуальним інструментом, який може застосовувати тільки адміністративний суд, є реалізація в практиці судом офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Сутність цього зводиться до того, що, завдяки нормам процесуального закону (частина четверта статті 9 КАС України), суд уживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Зауважимо ще раз: ця можливість в системі вітчизняного судоустрою є лише в адміністративних судах.

Окрім самостійної важливості офіційного з'ясування всіх обставин у справі, це повноваження адміністративного суду фактично впливає і на два інші складники аналізованої тут «тріади» (змагальність і диспозитивність). Наприклад, якщо йдеться про змагальність, то, за справедливою думкою Олени Опанасенко, «адміністративний суд, на відміну від суто змагального процесу, де суд оперує виключно тим, на що посилаються сторони, має повністю встановити обставини у справі, щоб ухвалити справедливе та об'єктивне рішення, оскільки судові рішення в адміністративних справах

¹ Постанова Верховного Суду від 10.03.2025 у справі № 520/525/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125825264> (дата звернення: 23.04.2025).

так чи інакше стосуються публічних інтересів. Публічні інтереси не слід розуміти як інтереси державних органів, органів місцевого самоврядування, окремих посадових осіб»¹. Жодного сумніву, саме можливість суду виявляти та витребувати докази з власної ініціативи є важливим свідченням того, що в адміністративному судочинстві змагальність сторін як правовий феномен урівноважується офіційним з'ясуванням судом усіх обставин у справі. На наше переконання, ураховуючи особливості спорів, які розглядає адміністративний суд, необхідність у значній частині випадків захистити права людини у відносинах із владними інституціями, такого роду врівноваження видається обґрунтованим та доцільним.

Велика Палата Верховного Суду у справі № 9901/325/20 зазначила, що «...такі дії і рішення суду в цих спірних правовідносинах відповідали завданню та меті здійснення адміністративного судочинства, узгоджувалися з принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі, за яким суд уживає визначених законом заходів, необхідних для повного з'ясування обставин у справі, і може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень»².

Таким чином, підсумовуючи, в цій частині монографії наголосимо, що принцип змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі відіграє в адміністративному судочинстві важливу роль. Незважаючи на наявність у його складі фактично трьох відносно самостійних і самодостатніх правових феноменів (змагальність, диспозитивність, офіційне з'ясування всіх обставин у справі), саме у такому поєднанні їхніх характеристик і взаємозбагаченні з'являється унікальна можливість реалізувати ключове завдання адміністративного судочинства, а саме: справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом публічно-правового спору.

¹ Опанасенко О.О. Принцип змагальності та його вплив на діяльність сторін адміністративного судочинства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 22. Ч. I. Т. 2. С. 203.

² Постанова Великої Палати Верховного Суду від 09.06.2022 у справі № 9901/325/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105078715> (дата звернення: 28.04.2025).

2.5. Судовий прецедент як джерело принципів права

З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у відносинах із суб'єктами владних повноважень адміністративні суди застосовують загальні принципи права, здійснюючи в такий спосіб контроль за законністю і правомірністю рішень адміністративних органів, а також удосконалюючи адміністративну практику, яка виступає важливим фактором конкретизації права. У цьому контексті потрібно погодитися з Юрієм Ключковським, який зазначав, що розуміння принципів як «керівних ідей» не обмежується лише загальними принципами права; воно *mutatis mutandis* переноситься і на галузеві та інституційні принципи права¹.

Конкретизація судами принципів права відбувається по-різному, зокрема через розроблення прецедентів, тлумачення норм права, систематизацію й узгодження правових норм, інтерпретацію прав і свобод людини і громадянина, визначення меж та умов застосування адміністративних норм тощо. Утім обов'язкового характеру ця конкретизація набуває за допомогою розроблення *судового прецеденту*.

Україна (правова система якої за своїми характеристиками належить до континентального права), на відміну від тих держав, у яких судова практика має прецедентний характер, що встановлює юридичні норми для майбутніх справ (наприклад, у системі загального права), формально не визнає судовий прецедент як основне джерело права. Однак в умовах універсального застосування загальних принципів права, коли кордони у практичному застосуванні між класично визначеними правовими системами поступово зникають, українська судова система пішла вперед і фактично запровадила прецедентний підхід. Цей підхід дає змогу надавати обов'язкового характеру одному й тому самому тлумаченню за допомогою цитування судового рішення в іншому судовому рішенні, водночас визначаючи зовнішньо його юридичну цінність та впливовість.

Свого часу видатний конституціоналіст Микола Козюбра також наголошував: «...пошук права судами досить часто не обмежується формально-логічним аналізом текстів Конституції, законів та інших нормативних актів, а вимагає звернення до загальних принципів права, джерелом яких нерідко є не текстуальне чи змістовне закріплення в названих актах, а саме судова практика <...>»².

¹ Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: ВАІТЕ, 2018. С. 46.

² Козюбра М.І. Практична філософія права: монографія. Київ: ДУХ І ЛІТЕРА, 2024. С. 30.

Фундамент для прецедентного підходу закладено в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» (частини перша, друга статті 36), за яким на Верховний Суд покладено забезпечення сталості та єдності судової практики, однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та в спосіб, визначені процесуальним законом, що водночас забезпечує стабільність і передбачуваність у правозастосуванні.

Відповідно суди не лише за вертикаллю (через вплив рішень вищих інстанцій на нижчі), а й за горизонталлю (через застосування попередніх рішень вищими інстанціями) обов'язково повинні посилатися на правові позиції Верховного Суду під час ухвалення своїх рішень, що фактично демонструє їхній прецедентний характер. Отож указаний підхід є формально обов'язковим (хоча є юридично значущим), оскільки не виключає встановлення оптимальної релевантності висловлених судом суджень у попередніх рішеннях до конкретних обставин справи, правового регулювання на момент розгляду справи, а також відповідної мети, якої прагне досягнути суд перед ухваленням нового рішення.

Саме тому судовий прецедент як джерело принципів права може суттєво впливати на розвиток приписів права всієї правової системи, зокрема в разі неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні правовідносини (частина четверта статті 6 КАС України). Суди розвивають адміністративну практику, керуючись насамперед завданнями та основними засадами адміністративного судочинства, що їх визначено у статті 2 КАС України, центральне місце серед яких відведено завданню забезпечення справедливості й верховенства права. Формально справедливості як складник принципу верховенства права покликана поліпшувати якість реалізації адміністративних функцій влади – у тому сенсі, що принципи природної справедливості допомагають гарантувати об'єктивність і безсторонність рішень / дій суб'єктів владних повноважень, а також забезпечувати пропорційність між цілями, на досягнення яких спрямоване рішення / дія суб'єкта владних повноважень, і тим, що потрібно для унеможливлення зловживання ним владою стосовно прав, свобод та інтересів особи, на яку спрямоване таке рішення / дія. У такий спосіб Конституція України (стаття 125), згідно із якою метою діяльності адміністративних судів є захист прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин, гарантує не лише факт втілення «права» особи як такого, а й факт ухвалення справедливих адміністративних актів і вчинення дій стосовно особи, права якої найбільше зазнають негативного впливу з боку адміністративних органів.

В умовах європеїзації права йдеться не лише про формалізовані принципи – джерела права, а й концептуальні положення науки адміністративного

права, рішення адміністративних судів і практики ЄСПЛ та Суду справедливості ЄС, що прямо та опосередковано впливають на формування системи вітчизняних принципів адміністративного права, пропонуючи узагальнення правових проблем або навіть надаючи взірцеві моделі правової поведінки, яка не закріплена на законодавчому рівні. Цей аспект є беззаперечним і відіграє щораз більшу роль у трансформації адміністративного права¹.

Отже, у кожному конкретному практичному застосуванні принципи права не є статичними: вони специфічно імплементовані в контекст стандартів справедливості й решти правових цінностей. Наприклад, верховенство права є своєрідним нормативним шляхом у пошуку справедливості, яка в публічно-правовій сфері у відносинах між адміністративним органом і особою реалізується через принцип законності. Сам же принцип верховенства права вимагає правової передбачуваності, що є практично застосованим через прояв вимоги юридичної визначеності та заборони свавілля, які застосовуються у відповідних обставинах. Важливу роль також відіграють такі принципи як пропорційність, легітимні очікування, якість закону, право бути почутим, розумність рішення тощо.

Застосовуючи ці принципи, суди й забезпечують цю справедливість, яка відповідає європейським стандартам і оформлюється владою судді. Багато європейських стандартів застосовуються через суддівську перевірку, яка необхідна для встановлення сутності змісту права, що найчастіше відбувається через природну справедливість, її широту в практичній багатозначності. Саме суддівська перевірка буде шукати точності для досягнення правової передбачуваності та для формування єдності в судовій практиці.

Пошук правових стандартів буде завжди пов'язаний із дослідженням конкретних обставин справи, обсягом дискреції адміністративного органу, умов здійснення та можливостей альтернативного процедурного захисту й забезпечення справедливості сторін. Цей процес пояснює важливість збереження суддівської дискреції, яка за допомогою застосування приписів права в конкретному спорі (правозастосуванні) здійснює конкретизацію принципів права (правотворення).

Сучасні концепції природного права як частина соціальної реальності наголошують, що джерела права є різноманітними, а не лише закон, обґрунтовують, що позитивістська доктрина правових джерел не відповідає сучасним методам здійснення правосуддя, яке вимагає ширшого підходу до феномена права².

¹ Радишевська О. Адміністративне право України в умовах європеїзації: монографія. Київ: Талком, 2020. С. 316.

² Гришук О. Конституційні цінності: філософські та судові аспекти: монографія. Київ: ВАІТЕ, 2020. С. 97.

Використовуючи ширший новіший підхід до права як явища, найчастіше адміністративні суди застосовують принцип верховенства права або його новотвір «правовладдя»¹, що охоплює не лише конституції, міжнародне право, статутне право та підзаконні акти, а також – де доречно – суддетворене право (*judge-made law*), як-от норми загального права, усі з яких мають зобов'язальну природу².

Саме судова практика сприяє більш точному тлумаченню загальних норм і принципів права, адаптуючи їх до конкретних випадків, допомагаючи їм набувати чіткіших і конкретніших форм у контексті адміністративних правовідносин.

Так, Верховний Суд у постанові від 21.03.2021 у справі № 460/21394/23³ за позовом фізичної особи до військової частини про визнання дій та бездіяльності протиправними, досліджуючи нормативний контент, установив, що в тексті пояснювальної записки до проекту Закону 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)» (доопрацьованої) від 29.03.2020, зазначено, що метою прийняття цього Закону є актуалізація, вдосконалення правових відносин у багатьох сферах життєдіяльності, які зазнали змін у зв'язку із поширенням коронавірусу COVID-19, а до основних характеристик законопроекту віднесено, зокрема, *запровадження підтримки для працівників та роботодавців в умовах поширення коронавірусу COVID-19 та розширення підстав для продовження процесуальних строків, установлених судом або законом*.

Отже, завдяки визначенню мети, яка стоїть за конкретною нормою права (у спірних правовідносинах йшлося про застосування статті 233 КЗпП України, Верховний Суд виснував, що «...приймаючи указаний Закон, законодавець мав на меті не допустити порушення прав працівників і роботодавців, які могли б мати місце у зв'язку із поширенням коронавірусу COVID-19, та забезпечити суб'єктам права можливість звернутися до суду *із трудовими спорами* (у тому числі, спорами про звільнення) та зі спорами про *стягнення*

¹ Саме це слово, на думку Сергія Головатого, найточніше й найстиліше відтворює сутність англійського терміна *the rule of law*: правовладдя – це про доктрини, принципи, інститути й процедури, що є вкрай важливими для захисту людини від свавілля держави та що управнують особу на людську гідність. Якраз у такому єстві багато віків тому воно постало як ідея, а вже в сучасному світі, зокрема в європейському, утвердилось як ідеал, цінність і принцип (Головатий С. Коментар до тексту документа Венеційської комісії «Доповідь про правовладдя» («Report on the Rule of Law»), що її ухвалено на 86-му пленарному засіданні 25-26.03.2011 (CDL-AD (2011)003re). URL: https://www.venice.coe.int/files/articles/Holovaty_rule_of_law_report_comments_2019.pdf (дата звернення: 01.05.2025).

² Головатий С. Мірило правовладдя. Коментар. Глосарій. Київ: БАІТЕ, 2017. С. 17 (параграф 46). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr). (дата звернення: 01.05.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 21.03.2021 у справі №460/21394/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126036858> (дата звернення: 01.05.2025).

з працівника матеріальної шкоди, заподіяної підприємству, установі, організації протягом дії карантину».

Аналізуючи нормативний контент у зазначеній справі, Верховний Суд зауважив, що постанова Кабінету Міністрів України від 27.06.2023 № 651, якою з 24:00 30.06.2023 скасовано карантин, *опублікована 30.06.2023 в офіційному виданні «Урядовий кур'єр» № 130, тобто в останній день карантину.*

Верховний Суд вважає, що правова позиція, згідно з якою строки, визначені статтею 233 КЗпП України, завершилися 01.07.2023, з огляду на опублікування постанови Кабінету Міністрів України від 27.06.2023 № 651 в останній день карантину, суперечить меті Закону 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)», позбавляє осіб, які мають бажання скористатися правом звернення до суду, можливості належним чином скерувати свою поведінку, що суперечить принципу юридичної визначеності.

З огляду на викладене Верховний Суд дійшов висновку, що з урахуванням пункту 1 Глави XIX «Прикінцеві положення» КЗпП України відлік тримісячного строку звернення до суду, визначеним статтею 233 КЗпП України, почався 01.07.2023.

Верховний Суд у зазначеній постанові також зробив висновок, що сформоване в практиці *буквальне тлумачення статті 233 КЗпП України* у взаємозв'язку з пунктом 1 Глави XIX «Прикінцеві положення» КЗпП України, яким суди пов'язали закінчення дії статті 233 КЗпП одночасно із завершенням строків звернення до суду, які почалися під час дії такого карантину, суперечить принципу юридичної визначеності.

Отже, незважаючи на неповноту норми, у частині визначення певного проміжку часу між конкретною датою завершення «ковідного» режиму і можливістю особи, права якої могли зазнавати порушення під час дії ковіду, використати «перехідний період» для звернення до суду, Верховний Суд, звертаючись до загального змісту закону, мети його ухвалення, керуючись принципами верховенства права, зокрема правової передбачуваності, звертаючись до «якості закону»¹, використавши необхідність дотримання вимоги юридичної визначеності, які застосовуються в обставинах неповноти правового регулювання, підійшов до вирішення цього питання, можемо сказати, «творчо».

Таким чином, Верховний Суд, установивши фактично своєрідне упущення законодавця, застосував принцип верховенства права, захищаючи матері-

¹ Берназюк Я. Категорія «якість закону» як складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону. *Судово-юридична газета*. 21.10.2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1011199/> (дата звернення: 01.05.2025).

альний зміст права особи, який залежить саме від ефективного судового перегляду рішень / дій органів публічної влади. Зокрема, Верховний Суд зазначив, що опублікування постанови в останній день карантину фактично «...позбавляє осіб, які мають бажання скористатися правом звернення до суду, можливості належним чином скерувати свою поведінку, що суперечить принципу юридичної визначеності».

Як свідчить практика, суд на підставі законодавства може не лише визначити правову проблему, а й вирішити її з позиції конституційних і міжнародних гарантій прав особи, які мав би передбачити законодавець. Звернення суду в такий спосіб до принципу верховенства права вносить новий елемент у розуміння правозастосування норми за допомогою тлумачення¹, яке є змістовною конкретизацією права, та є фундаментом для розвитку нових приписів права за допомогою використання загальновідомих прийомів і засобів тлумачення. Таке тлумачення може слугувати засобом у розгляді та вирішенні адміністративної справи в разі неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини (частина четверта статті 6 КАС України). Такий підхід сприятиме єдиному тлумаченню приписів права судом, гарантуватиме захист прав, свобод та інтересів особи, створюватиме конкретні правові стандарти, які роз'яснюють, уточнюють, модифікують і, навіть, доповнюють принципи права.

Саме такі приклади судової практики свідчать про важливість судового контролю в державі, особливо в умовах правового режиму воєнного стану, оскільки захист матеріального змісту верховенства права суттєво залежить від ефективного судового перегляду рішень / дій органів публічної влади за загальновизнаними стандартами.

Водночас посилання на попередні правові позиції, які містять судові рішення, робить такі рішення правовою цінністю, особливо, якщо відсутнє чітке правове регулювання на національному рівні. Таке посилання на попередні правові позиції робить їх більш *передбачуваними*, ніж інші, хоча часто в дуже теоретичних термінах або, пояснюючи загальні принципи, чи спираючись на якісний аналіз формулювань правових позицій у рішеннях.

Наприклад, у постанові від 27.02.2025 у справі № 420/21366/23 про визнання протиправним і скасування рішення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та про зобов'язання прийняти

¹ Тлумачення норм права адміністративними судами за загальним правилом може відбуватися за допомогою, зокрема: 1) граматичного тлумачення (суди звертаються до буквального значення слів та термінів у правовій нормі); 2) системного тлумачення (суди враховують контекст норми в межах правової системи, її місце в системі законодавства та взаємозв'язок з іншими нормами); 3) телеологічного тлумачення (суди визначають мету, яка стоїть за конкретною нормою права, для того щоб зрозуміти, як найкраще її застосувати); 4) історичного тлумачення (суди аналізують, які мотиви та обставини стояли за прийняттям конкретної правової норми).

рішення про визнання особою, яка потребує додаткового захисту, Верховний Суд підтримав правову позицію, сформовану в постанові від 11.12.2019 у справі № 802/1159/16-а (від якої просив відступити позивач у межах спірних правовідносин). Згідно з цією позицією Суду надання статусу біженця є неможливим для особи, яка має статус комбатанта. Цей висновок ґрунтувався на Керівних принципах УВКБ ООН щодо забезпечення збереження цивільного та гуманітарного характеру притулку (2006 року), у яких чітко зазначено, що «комбатанти» (активні учасники бойових дій) не можуть розглядатися як шукачі притулку і не повинні бути допущені до процедур надання притулку до того часу, поки не висловлять щиро й остаточну відмову від участі у військових діях або наміру брати таку участь. Факт відмови від військової діяльності має бути належним чином перевірений і якщо після перевірки будуть отримані докази того, що особа щиро й остаточно відмовилася від військової діяльності, то її статус комбатанта буде вважатися завершеним.

Вирішуючи цей спір, Верховний Суд установив відсутність відповідного правового регулювання на національному рівні та застосував міжнародні стандарти цивільного та гуманітарного права, що дозволило Суду виснувати, що «...людина, не може бути одночасно особою, яка шукає притулок і комбатантом, оскільки такі характеристики, як пошук притулку і участь у військових діях, несумісні». У цій справі, не знайшовши підстав для відступу, Верховний Суд, послався на попередню правову позицію і шляхом конкретизації загальних принципів права та норм м'якого права засилив її, зробивши «передбачуваною».

Посилання суду як за вертикаллю, так і за горизонталлю на попереднє судове рішення (правову позицію) Верховного Суду зазвичай пов'язується з його авторитетом, релевантністю, переконливістю і юридичною значущістю (цінністю) з точки зору застосування норм матеріального і процесуального права і, таким чином, є допоміжним у вирішенні правового спору, підвищуючи якість правового обґрунтування та забезпечуючи єдність судової практики. Така єдність¹, або як уже узвичаїлося, «український судовий прецедент» – це те, чого потрібно дотримуватися незалежно від особистих уявлень судді, хоч і не без певної гнучкості, з урахуванням обставин у кожній конкретній справі.

У будь-якому разі фіксація Законом України «Про судоустрій і статус суддів» забезпечення сталості та єдності судової практики формалізує дотримання української прецедентної практики і в такий спосіб відбувається не лише конкретизація принципів права, а й певна концептуалізація, як-от

¹ Проблема формування єдиної судової практики в адміністративних справах комплексно має долатися різними суб'єктами – представниками юридичної освіти і науки, публічної влади (Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика: підруч. Київ: ВД «Дакор», 2021. С. 265).

принципу верховенства права, який охоплює інші принципи, які спрямовані насамперед на дотримання основних зобов'язань адміністративних органів щодо реалізації цінностей і стандартів, виведених з європейської концепції належного врядування в публічному секторі.

Судова практика допомагає систематизувати застосування приписів адміністративного права. За висновком Олеси Радишевської, принципи адміністративного права, що спрямовані на побудову єдиних «правил» нормотворчості та правозастосування, виконують такі основні функції: з одного боку, заповнюють прогалини в правовому регулюванні та вирішують колізії у цій сфері, з іншого – допомагають у (єдиному) тлумаченні правових норм, а ще з іншого – мають функцію коригування, тобто можуть змінювати та модифікувати формалізовані джерела адміністративного права¹.

Так, правозастосування адміністративних судів з урахуванням статті 7 КАС України допомагає розкривати так званий *нормативний контент* за допомогою аналізу нормативного змісту прав людини, що міститься в міжнародних документах з прав людини, водночас розкриваючи зміст та значення правових норм, які підлягають тлумаченню судом під час розгляду конкретних справ, та формуючи національні стандарти захисту прав людини. Незважаючи на те, що суди у своїй діяльності визначають, як саме повинні застосовуватися норми права в конкретних ситуаціях, забезпечуючи правильне розуміння їхнього змісту та реалізуючи принцип верховенства права, у конкретних правовідносинах суди здійснюють таке тлумачення доволі вузько.

Розвиток права, який зазвичай виходить за межі закону, знаходиться за межами позитивного права, але стосується тих принципів, які стоять вище за нього – «керівних загальних принципів права». Очевидно, що норма закону постає як загальний стандарт, а рішення суду є більш конкретизованим, ніж норма закону. Але суддя у спосіб конкретизації реалізує право як відповідно до закону, так і там, де закону недостатньо. Тому, окрім загальноновизнаної судової практики (ЄСПЛ, Суду справедливості ЄС, КСУ, Верховного Суду), перевіреної правової доктрини та звичайного характеру справи, керівними є загальні принципи права, які через прецедент отримують своє нормативне значення.

Водночас суддя як слуга закону в умовах існування неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні правовідносини (частина четверта статті 6 КАС України), згідно із принципом верховенства права, повинен обґрунтувати будь-яке доповнення до закону, яке може знаходитися поза межами позитивного права, удаючись до аналогії

¹ Радишевська О. Адміністративне право України в умовах європеїзації: монографія. Київ: Талком, 2020. С. 333.

закону, аналогії права (частина шоста зазначеної статті), тобто здійснюючи пошук права, джерело якого знаходиться в надрах суспільства. За допомогою нормативного контенту під час вирішення справи суд, керуючись статтею 7 КАС України, вирішує справу відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а отже, застосовує принципи права та пов'язані з ними правові цінності, виявляє основні положення, які лежать в основі правової системи, визначає цим сутність і напрям її розвитку в застосуванні норм, досягаючи певної систематизації та узгодженості, а також забезпечуючи послідовність та єдність судової практики.

Саме тому адміністративна судова практика відіграє важливу роль у конкретизації принципів права, зокрема це стосується системи дій, рішень та інтерпретацій, які застосовують адміністративні органи під час здійснення нерегульованих дискреційних повноважень стосовно особи. Завдяки принципам справедливих процедур (*fair procedures*) ці органи змушені були відійти від процесуального формалізму в застосуванні норм матеріального права, що, водночас робить систему влади більш прозорою і передбачуваною для людей.

Адміністративні суди можуть конкретизувати принципи прав людини і громадянина під час визначення меж законності дій органів влади, захисту прав заявників від неправомірних адміністративних актів, що необхідно для розуміння суті порушеного права. Права людини є безпосередньо чинним правом і можуть застосовуватися *contra legem* – незважаючи на закон, якщо він суперечить основоположним правам людини: не відображає природньо-правового начала; не відповідає загальновизнаним міжнародно-правовим принципам і нормам у галузі прав людини і громадянина; прийнятий нелегітимним органом державної влади тощо¹.

Адміністративна судова практика містить конкретні випадки застосування норм права, а також формування певних процедур і стандартів, що можуть впливати на реалізацію прав і свобод особи, які можуть підпадати під судовий контроль. Суддівська перевірка буде шукати точності для досягнення правової передбачуваності, забезпечуючи конституційні гарантії прав особи.

Наприклад, Верховний Суд у постанові від 03.10.2024 у справі № 580/5882/22 за позовом особи до Міністерства освіти і науки України про визнання протиправними дій і зобов'язання вчинити дії, про визнання протиправним і скасування наказу зазначив, що Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII не врегульовує питання виникнення спірних правовідносин у разі, якщо контракт було достроково розірвано з ініціативи роботодавця на підставі

¹ Козюбра М. Попередній конституційний контроль і захист прав людини. *Вісник Конституційного Суду України*. 2001. № 2. С. 59.

пункту 6 частини першої статті 40 КЗпП України у разі поновлення на роботі працівника, який виконував цю роботу раніше, на підставі рішення суду. Така недосконалість закону фактично позбавляє особу гарантованого конституційного права на працю протягом п'яти років на посаді ректора, оскільки в контексті спірних правовідносин фактичне перебування особи на посаді ректора становить один, визначений законом, строк – 5 років, та другий – менше одного року, який є меншим граничного, встановленого законом. Отже, ураховуючи недосконалість закону щодо врегулювання випадку дострокового розірвання контракту в разі поновлення на роботі працівника, який виконував раніше цю роботу на підставі рішення суду, і ситуацію з достроковим розірванням контракту, що виникла незалежно від волі особи, Верховний Суд, відповідно до частини шостої статті 7 КАС України, у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, керувався конституційними принципами та загальними засадами права. Верховний Суд виснував, що визначальною для дотримання обмеження строків перебування на посаді керівника закладу вищої освіти є кількість років (строку), упродовж якого особа обіймала таку посаду, а не кількість разів укладення контракту з нею.

Цей приклад свідчить про те, що пошук принципів права, точних правових стандартів завжди потребує дослідження обставин у конкретних правовідносинах залежно від визначених (або ні) меж дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень, який ухвалює конкретні рішення; умов для їхнього здійснення; можливості процедурного захисту особи тощо. У зв'язку із цим, з метою процедурного захисту особи в Україні було ухвалено Закон України «Про адміністративну процедуру», який, на думку Віктора Тимощука, об'єктивно не може врегулювати всю специфіку для сотень видів адміністративних справ, і тому визначає саме загальні принципи, правила, механізми й норми. З одного боку, це спільні принципи для всіх категорій справ. З іншого, – це універсальний набір механізмів і норм, частина з яких може «працювати» в певній категорії справ¹.

Саме зазначені принципи цього Закону кореспондують принципам, гарантованим статтею 6 (1) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, і охоплюються концепцією *fair procedures* – справедливої процедури, завдяки якій вони й набули універсального характеру на європейському континенті. Застосування цих принципів дає змогу, зокрема, установити, коли не було забезпечено право особи «бути почутим», яка зазнала внаслідок прийнятого рішення, негативного ефекту щодо своїх прав.

¹ Тимошук В. Розвиток законодавства про загальну адміністративну процедуру в Україні. *Альманах права*. 2023. Вип. 14. С. 386. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Tymoshchuk_Rozvytok_zakonodavstva_pro_ZAP.pdf (дата звернення: 01.05.2025).

Чому це так важливо? Якщо аналізувати людські права з точки зору людської гідності, то тут виникають відносини морального обґрунтування права, оскільки людські права впливають із самоідентифікації і самовизначення індивіда, на чому, власне, ґрунтуються його акти поведінки і соціальні зв'язки¹. Саме пояснення причин є проявом реалізації гідності людини як цінності, що лежить в їхній основі і демонструє дотримання вимог Конституції України через реалізацію гарантій прав особи, зменшуючи потенційно ризики скасування відповідних адміністративних актів у разі суддівської перевірки (стаття 2 КАС України). Водночас такий підхід дає можливість конкретизувати принцип *public trust* – публічної довіри, який забезпечує відкритість і довіру суспільства до публічної влади, а отже, європейський стандарт належного врядування.

З метою визначення правомірності застосування норм матеріального права органами публічної влади під час ухвалення ними рішень та вчинення відповідних дій адміністративні суди найчастіше вдаються також до конкретизації принципу «*гарантованості прав*», закріпленого в Розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України, що найбільше проявляється в адміністративних рішеннях / діях, які забезпечують доступ до адміністративних послуг або право на захист від адміністративних актів/дій.

У постанові від 21.03.2025 у справі № 460/21284/23 Верховний Суд, аналізуючи питання встановлення стандарту розгляду в межах статті 8 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР щодо повторності звернення до одного і того самого органу, від одного і того самого громадянина, з одного і того самого питання, якщо перше вирішено по суті, керувався передбаченими гарантіями статті 40 Конституції України. Верховний Суд, зокрема, зазначив, що надання відповіді на звернення особи, уповноважений орган не може підміняти рішенням суду, тобто іншого органу, на які посилається відповідач, до якого особа не зверталася відповідно до Закону № 393/96-ВР.

Ураховуючи викладене, Верховний Суд звертає увагу на те, що повторюваність відповідно до вимог статті 8 Закону № 393/96-ВР у рамках неодноразовості звернення до суб'єкта владних повноважень має місце тоді, коли особі було надано відповідь по суті на її перше звернення. Отже, якщо особа не отримала відповіді на ті питання, які були сформовані в її першому зверненні, і вона звертається вдруге чи втретє, таке звернення не може розцінюватися як повторне. Відповідно, такі недобросовісні дії суб'єкта владних повноважень призводять до порушення одного з ключових принци-

¹ Савчин М. Конституція: люди та інституції (SWOT-коментар): монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2024. С. 455.

пів справедливих процедур «бути почутим», що фактично є недотриманням вимог статті 6 (1) Конвенції.

У цьому разі забезпечити особі право «бути почутим» допомагають процедурні права, моделлю для яких за аналогією постають принципи судової процедури, гарантовані статтею 6 (1) Конвенції, так само, як і спільні принципи, визначені у ЗАП, які регулюють акти адміністративних органів. Ці принципи є стандартами природної справедливості, які відповідають за змагальність процесуальних прав у судовій (досудовій) процедурі та повинні допомогти їх здійснювати. Принципи природної справедливості допомагають гарантувати саме об'єктивність і безсторонність ухвалення рішень, вчинення дій адміністративними органами.

Отже, адміністративна судова практика забезпечує конкретизацію та розвиток принципів права в конкретних правовідносинах; вона є важливим елементом правової системи, оскільки сприяє реалізації правових норм в реальних умовах і забезпечує їхню ефективність у повсякденному житті, а також стабільність і передбачуваність у взаємовідносинах із органами публічної влади. У певних випадках вироблена судами відомими методами «правова реальність», яка хоч і не досягла рівня норми у класичному її розумінні, але така, яка юридично формалізується через судовий прецедент, має братися до уваги законодавцем та іншими публічними органами. Головне, щоб цей правотворчий процес поставав як доповнення до законодавчої волі, але не замінював її. Суд як правозастосовний орган, відповідно до принципу поділу влади, не може бути «узурпатором» влади закону, а тільки розумним його «служителем».

Судовий прецедент як джерело принципів права в практиці адміністративного судочинства зумовлює його наказовий характер для всього адміністративного правового порядку, що дає змогу правовим цінностям, які, зазвичай, закладені в нормах матеріального права та збережені процедурною законністю, впливати на рішення / дії адміністративних органів у побудові відносин між людиною і владою, забезпечуючи водночас єдність і послідовність судової практики, а отже, стабільність та передбачуваність у правозастосуванні.

2.6. Обов'язковість правових висновків Верховного Суду для суб'єктів владних повноважень

Конституція України проголошує Верховний Суд найвищим судом у системі судоустрою України (стаття 125). Його головне завдання конкретизоване у статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII¹: забезпечення сталості та єдності судової практики в порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Одним із засобів досягнення цієї мети є принцип обов'язковості висновків щодо застосування норм права, викладених у постановах Верховного Суду, для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Однак практика застосування цієї норми виявила низку проблем, частину з яких буде проаналізовано в цій статті.

Незважаючи на однозначний припис статті 13 Закону № 1402-VIII на практиці суб'єкти владних повноважень не завжди дотримуються правових висновків Верховного Суду. Причин цьому кілька.

По-перше, низька правова культура та обізнаність. Не всі посадовці достатньо обізнані з актуальною судовою практикою. Вони не стежать за нею і тому не знають. Іноді рішення Верховного Суду доводяться до відома державних службовців, але через певний час. Відсутність систематичного моніторингу судових рішень призводить до того, що держслужбовці діють за старими інструкціями чи власним розумінням закону.

По-друге, відомчі інтереси. Органи державної влади часто керуються внутрішніми наказами, роз'ясненнями міністерств або усталеною адміністративною практикою, які можуть суперечити позиції Верховного Суду. Наприклад, якщо Верховний Суд змінив підхід до застосування норми на користь пенсіонера, пенсійний орган може певний час продовжувати керуватися власними роз'ясненнями, доки не отримає нових вказівок «згори» або не зіткнеться з масовими судовими скасуваннями своїх рішень. У деяких випадках службовці свідомо посиляються на *альтернативні джерела права* чи їхнє трактування – приміром, на норми Конституції чи висновки КСУ, намагаючись обґрунтувати незастосування позиції Верховного Суду. Іноді аргументом слугує буквально-тлумачення закону: мовляв, Верховний Суд неправильно, на думку органу, застосував норму, а отже, орган продовжить

¹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 5453.

керуватися «буквою» закону, поки сама норма не змінена. Таким чином, виникає своєрідне *«подвійне» правозастосування*: є судове тлумачення норми і паралельно – адміністративна практика, яка йому не відповідає.

По-третє, відсутність страху санкцій. Якщо державний орган ігнорує правовий висновок Верховного Суду і ухвалює рішення всупереч йому, то безпосередніх негативних наслідків для органу чи посадовця зазвичай немає. Звісно, таке рішення буде оскаржене і скасоване судом, але сам факт скасування не сприймається чиновниками як серйозний прорахунок. У результаті деякі органи воліють діяти на власний розсуд, зважаючи на політичну чи фінансову доцільність, а не на судову практику. Таким чином, *відсутність негайної відповідальності* (про що докладніше далі) стає однією з причин ігнорування позицій Верховного Суду.

По-четверте, змінність судової практики. Верховний Суд напрацьовує єдність практики. У перші роки колегії Верховного Суду висловлювали інколи різні правові позиції. Державні органи могли виправдовувати відступ від якогось рішення Верховного Суду тим, що згодом з'явилося інше рішення судової палати чи Великої Палати Верховного Суду з іншим висновком. До остаточного врегулювання колізій у самій судовій практиці органи влади могли обирати ту позицію, яка більше відповідає їх інтересам. Отже, причини ігнорування висновків Верховного Суду варіюються від банальної необізнаності та бюрократичної інерції – до свідомого небажання поступатися власним трактуванням закону, особливо, коли воно вигідніше суб'єкту владних повноважень.

По-п'яте, негативний суспільний резонанс. Правові висновки Верховного Суду мають істотний вплив на практику правозастосування в суспільно чутливих відносинах. Громадськість і зацікавлені особи можуть уважати їх помилковими, «шкідливими», закликати до незастосування цих висновків, незважаючи на статтю 13 Закону № 1402-VIII. Через «незручні» висновки Суд часто потерпає від інформаційних атак із закликами аж до звільнення суддів. Державні органи, спостерігаючи за цим, опиняються перед вибором: застосувати висновки Верховного Суду і отримати нищівну критику або ігнорувати висновки під оплески зацікавлених осіб. Очевидно, що законний вибір лише один. Однак для того, щоб діяти за законом, потрібна сміливість і правильно вибудована комунікація, яка б долала інформаційні атаки.

Одним із ключових факторів, що дають змогу посадовцям ігнорувати висновки Верховного Суду, є *відсутність дієвого механізму притягнення до відповідальності* за такі дії. Формально закон установлює, що невиконання судового рішення тягне юридичну відповідальність, установлену

законом. Але йдеться про *судові рішення в конкретних справах*, обов'язкові до виконання їх учасниками.

Правові ж висновки Верховного Суду мають більш загальний, прецедентний характер, і їхнє неврахування під час прийняття нових рішень не підпадає під категорію «невиконання рішення суду» в розумінні Кримінального кодексу України. Іншими словами, якщо посадова особа ухвалила рішення, яке суперечить правовій позиції Верховного Суду, то це не трактується як пряма непокоря суду – адже немає конкретного судового припису, адресованого цьому органу в цій ситуації.

У чинному законодавстві відсутні норми, які б прямо передбачали санкції за неврахування (порушення обов'язковості) правових висновків Верховного Суду. *Дисциплінарна відповідальність* посадовця за подібне порушення може наставати лише в разі винесення щодо нього окремої ухвали (пункт 15 частини другої статті 65 Закону України «Про державну службу»¹).

На практиці єдиним способом реагування є *судове оскарження* неправомірного акта. Якщо особи, права яких порушено рішенням органу всупереч позиції Верховного Суду, звернуться до суду, то суд (з великою імовірністю) скасує такий акт як незаконний, пославшись на висновок Верховного Суду. Однак навіть якщо судове рішення набуде законної сили і вступить у дію, для посадовця, який його видав, прямих наслідків може не настати. Здебільшого такі дії кваліфікуються як *помилка в тлумаченні закону*, а не як правопорушення.

Відсутність відповідальності державних службовців за прийняття рішення, що суперечить висновкам Верховного Суду, створює своєрідне «вакуумне» *середовище*, де норма про обов'язковість висновків Верховного Суду існує, але немає заходів примусу її дотримання. Ця прогалина в правовому регулюванні суттєво знижує ефективність статті 13 Закону № 1402-VIII.

Ігнорування правових висновків Верховного Суду державними органами має серйозні негативні наслідки для правової системи України.

По-перше, страждає юридична визначеність. Один із фундаментальних принципів правової держави – передбачуваність застосування норм. Якщо Верховний Суд сформулював чітке тлумачення закону, але на практиці різні органи по-різному його ігнорують або дотримуються, громадяни не можуть бути впевнені в стабільності своїх прав. Це нівелює *довіру до закону* і здатність прогнозувати юридичні наслідки. Як зазначають науковці, передбачуваність і сталість судової практики є неодмінними умовами верховенства права, законності та рівності перед законом. Коли ж практика

¹ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

нестала, порушується принцип юридичної визначеності, а отже, й ефективність правового регулювання.

По-друге, порушується єдність судової практики. Верховний Суд покликаний забезпечувати однакове застосування норм права судами і, ширше, усіма суб'єктами правовідносин. Якщо ж органи влади не беруть до уваги прецеденти Верховного Суду, суди нижчих інстанцій вимушені знову і знову розглядати типові спори, підтверджуючи вже зроблені раніше висновки.

Це призводить до паралельних і потенційно різних рішень у подібних справах, поки справа не дійде до Верховного Суду. Навіть Верховний Суд може бути перевантажений повторним вирішенням однакових питань через те, що орган не змінив практику після першого рішення. У результаті страждає *принцип остаточності судового рішення* – коли після вирішення справи у Верховному Суді особа все одно стикається з тим самим порушенням норми права іншим рішенням органу.

По-третє, страждає авторитет Верховного Суду. Якщо рішення найвищого судового органу відкрито і без наслідків ігноруються, то це створює враження слабкості судової влади. Верховний Суд – це вершина судової системи, і невиконання його правових позицій девальвує значення цієї інституції. В очах суспільства знижується *вага судових прецедентів*, адже люди бачать, що навіть після рішення Верховного Суду бюрократія може «робити по-своєму». Така ситуація шкодить іміджу судової влади і знижує рівень суспільної довіри до правосуддя загалом.

По-четверте, марнуються ресурси держави. Десятки тисяч справ виникають з правових питань, які вже вирішено Верховним Судом. Систематичне ухвалення завідомо незаконних рішень, їхнє завідомо безпідставне оскарження, незважаючи на правові висновки Верховного Суду в таких самих справах (часто за участю того ж самого суб'єкта владних повноважень), є наслідком «бюрократичної звички» «прикриватися» судовим рішенням і не брати на себе відповідальності. Це наслідок системних проблем у сфері публічної адміністрації. Безпідставні судові провадження шкодять державі, висмоктують її і так вкрай обмежені ресурси на оплату праці юристів, які готують безперспективні відзиви та скарги, оргтехніку, комунікації, пошту, папір, судові збори тощо. Водночас ефективність цієї праці і, відповідно, витрат нульова.

У відповідь суди змушені витрачати ресурси на розгляд цих заяв і скарг, гаючи час та кошти. Позивачі теж несуть витрати на судові процеси, які могли б бути зайвими, якби державні органи одразу діяли згідно з правовими висновками Верховного Суду.

Настав час серйозно оцінити дієвість такого алгоритму захисту інтересів держави відповідними органами й припинити марнотратство. Тим більше,

що Конституція України та ЗАП передбачають можливість запровадження позасудового розгляду спорів. Насамперед центральні органи виконавчої влади повинні дбати, щоб рішення, які ухвалюють підлеглі, були законними, відповідали судовій практиці і не завдавали шкоди людям та державі.

По-п'яте, підривається міжнародний імідж України. Систематичне ігнорування судової практики може негативно позначитись і на міжнародному іміджі України: єдність правозастосування є одним з критеріїв *верховенства права*, який оцінюється міжнародними інституціями. Принцип належного врядування не діє, коли правові висновки Верховного Суду ігноруються.

Отже, недотримання статті 13 Закону № 1402-VIII призводить до порушення *стабільності та зниження рівня ефективності правової системи*. Забезпечення єдності судової практики – необхідна умова реалізації принципу законності та передбачуваності судового процесу. За її відсутності страждає не лише окремий громадянин, але й держава – адже знецінюється роль суду як арбітра і гаранта справедливості. Отож вирішення окреслених проблем є надзвичайно важливим для утвердження верховенства права в Україні.

Вирішення проблеми ігнорування правових висновків Верховного Суду потребує комплексного підходу. Застосуванням однієї декларативної норми (стаття 13 Закону № 1402-VIII) проблему не вирішити – потрібні додаткові кроки, через зміни законодавства та адміністративної практики.

Доцільно передбачити *дисциплінарну відповідальність державних службовців* за ухвалення рішення з умисним ігноруванням висновку Верховного Суду щодо застосування норми права. Кожен випадок скасування судом рішення з підстав неправильного застосування норми всупереч висновку Верховного Суду має бути підставою для порушення дисциплінарного провадження, внутрішнього розслідування в органі чи для реагування вищих органів. Для цього не потрібна окрема ухвала суду. Безпосередньо орган влади повинен з'ясовувати, чому його рішення було визнано незаконним, без стимулювання з боку суду.

Має бути також і матеріальна відповідальність посадових осіб, зокрема керівників. Якщо рішення судом скасоване, то державний службовець, який його ухвалив, повинен відшкодувати шкоду та судові витрати, яких зазнала держава у зв'язку з виконанням судового рішення.

Закон України «Про державну службу» (статті 80-82) передбачає підстави та механізм відшкодування матеріальної шкоди через право зворотної вимоги (регресу) в розмірі та порядку, визначених законом, до державного службовця, який умисно заподіяв шкоду протиправними діями або бездіяльністю. Шкодою є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання

ним посадових обов'язків. Для відшкодування шкоди керівник державної служби протягом трьох місяців з дня, коли дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди, вносить державному службовцю письмову пропозицію про відшкодування. Державний службовець повинен протягом двох тижнів дати відповідь на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди в письмовій формі.

У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

Однак у практиці керівники державної служби цю норму не застосовують, фактично не зважають на порушення своїх підлеглих.

У цьому випадку доречним було б згадати про прокурора, який може подати позов на захист інтересів держави (відшкодування шкоди, завданої державі, безумовно, становить інтерес держави) на підставі статті 23 Закону України «Про прокуратуру».

Підвищення дієвості відповідальності сигналізувала б державним службовцям про серйозність наслідків і стимулювала б їх ретельніше враховувати практику суду.

Окрім юридичної відповідальності, важливо запровадити механізми, що *превентивно* забезпечать урахування судової практики. Один із таких заходів – створення при центральних органах влади *постійних правових моніторингових груп*, які відстежують нові рішення Верховного Суду, аналізують їх та доводять до відома відповідних службовців. Наприклад, при Міністерстві соціальної політики України чи Пенсійному фонді України можуть бути підрозділи, відповідальні за узагальнення судової практики у сфері й видання обов'язкових для виконання *методичних рекомендацій* для підпорядкованих органів на підставі нових висновків Верховного Суду. Тим більше, Верховний Суд систематично готує огляди судової практики.

Інший механізм – запровадження більш тісної взаємодії між судовою та виконавчою владами щодо тлумачення законів. Верховний Суд міг би надсилати до державних органів (податкової, митниці, пенсійного фонду тощо) інформаційні листи про ухвалені важливі постанови та їхні правові висновки. Хоча такі листи не матимуть обов'язкового характеру, проте вони звернуть увагу керівництва органів на необхідність зміни практики. Таке інформування у 2018 році було запроваджене у Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду і мало наслідком зміну адміністративної практики через видання центральними органами виконавчої влади

роз'яснень з посиланням на практику Верховного Суду для використання в роботі підпорядкованих органів.

Моніторинг дотримання правових висновків Верховного Суду слід запровадити і в самому Верховному Суді. Ці функції могло б виконувати правове управління, готуючи відповідні звіти за наслідком аналізу судової практики. Суд міг би виявляти системних порушників і ставити перед центральними органами виконавчої влади питання про вжиття заходів впливу.

Можемо встановити обов'язок органу державної влади переглянути свої нормативно-правові акти на відповідність правовим позиціям Верховного Суду та внести зміни в разі невідповідності. Така норма стимулюватиме міністерства актуалізувати підзаконні акти згідно із судовою практикою, тим самим зменшуючи можливість колізій. Правові позиції Верховного Суду мають бути враховані також під час підготовки проєктів нормативних актів і рішень. Це підкреслить значення судової практики як джерела права.

Насамкінець варто наголосити, що жодні законодавчі приписи не будуть дієвими без зміни правової культури. Отож поряд із формальними змінами слід проводити роз'яснювальну та освітню роботу: тренінги для держслужбовців щодо значення практики Верховного Суду, включення аналізу судових рішень до навчальних програм для юристів, популяризація юридичних видань з коментарями до ключових постанов Верховного Суду. Лише комплекс заходів – нормативних, інституційних та освітніх – здатний вирішити проблему належного застосування статті 13 Закону № 1402-VIII.

Висновки. Стаття 13 Закону № 1402-VIII є гарантією юридичної визначеності та сталості правопорядку: завдяки їй судові рішення є більш передбачуваними, а рівність учасників перед законом – більш реальною.

Для сфери адміністративного судочинства значення статті 13 особливо помітне, адже йдеться про спори між громадянами і державою. Обов'язкові правові висновки Верховного Суду дисциплінують владні органи, забезпечуючи дотримання принципу належного врядування та досягнення верховенства права.

Наукові дослідження і практика 2017–2023 років виявляють потребу комплексного підходу до осмислення статті 13 Закону № 1402-VIII щодо обов'язковості правових висновків Верховного Суду. Державні органи під тиском судового контролю та адміністративних заходів впливу поступово повинні змінювати свої адміністративні практики на користь неухильного застосування правових висновків Верховного Суду.

2.7. Критерії судової перевірки в Кодексі адміністративного судочинства України: витоки, значення та еволюція

Оцінюючи 20-річний досвід застосування КАС України, вважаємо, що окремої уваги заслуговують норми цього законодавчого акта, що не є притаманними для судових процесуальних кодексів. Йдеться про регулювання, що у першій редакції КАС України від 06.07.2005¹ було закладено в частину третю статті 2, а в оновленій редакції від 03.10.2017 – без змін стало частиною другою статті 2.

Відповідна норма КАС України визначає, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Нині є практична потреба дослідити не лише причину включення цієї норми до процесуального кодексу, її мету, значення, але й з'ясувати перспективи еволюції цієї норми у КАС України, її застосування, зокрема, у зв'язку з ухваленням ЗАП.

Фактично у цитованій нормі законодавцем закладено не процесуальну норму для адміністративного суду, а матеріальну, адже за цими вимогами суд здійснює не свою процесуальну діяльність, а застосовує (має застосовувати) відповідні критерії для перевірки і оцінки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Головна причина включення цих норм до судового процесуального кодексу полягала у тому, що в Україні на час ухвалення КАС України не існувало законодавства про загальну адміністративну процедуру. Це визначало потребу відобразити конкретизовані вимоги до публічної адміністрації. Суду потрібне мірило, за яким можна оцінювати діяльність суб'єктів владних повноважень, і відповідна прогалина у цьому питанні була відчутною.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20050706#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

В одному з перших науково-практичних коментарів до КАС України автори прямо вказали, що «у частині третій коментованої статті закріплено загальні критерії для оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які одночасно є принципами адміністративної процедури, що вироблені в практиці європейських країн. Суб'єкти владних повноважень повинні враховувати ці критерії-принципи, знаючи, що адміністративний суд керуватиметься ними в разі оскарження відповідних рішень, дій, бездіяльності»¹. Тут ми знаходимо й підтвердження того, що ця норма мала бути не лише інструментальною для роботи адміністративних судів, але й, фактично, вимогою до самих суб'єктів владних повноважень, тобто передусім до адміністративних органів.

Уже після аналізу самих критеріїв-принципів автори цього ж Науково-практичного коментаря підсумовують, що «виявлення невідповідності діяльності суб'єкта владних повноважень хоча б одному із зазначених критеріїв для оцінювання його рішень, дій та бездіяльності може бути підставою для задоволення адміністративного позову, однак лише за умови, що встановлено порушення прав, свобод і законних інтересів позивача. Якщо ж права, свободи та інтереси позивача не були порушені, суд повинен відмовити в задоволенні позову й постановити окрему ухвалу, якою звернути уваги суб'єкта владних повноважень на недопустимість відхилення від принципів адміністративної процедури».

Практика застосування частини другої статті 2 КАС України досить різноманітна. Часто адміністративні суди зверталися до цієї норми і використовували її на обґрунтування рішень, принаймні на рівні фіксації того факту, що відповідну перевірку за цими критеріями було проведено. Водночас є рішення із досить детальним обґрунтуванням підстав для його ухвалення з використанням окремих критеріїв частини другої статті 2 КАС України, передусім критерію законності². На рівні узагальнення судової практики також видно, що застосування цієї норми часто було спрямоване на принцип законності і зв'язок з порушеним правом особи; з'ясування суті дискреційних повноважень і меж судового контролю за дискрецією суб'єкта владних повноважень тощо³.

Нині ж потрібно зважити на те, що після ухвалення ЗАП, який набув чинності 15.12.2023, саме із цим законодавчим актом, його принципами треба здійснювати порівняння критеріїв частини другої статті 2 КАС України, розуміти їхню мету та наповнення (зміст). Варто означити і порівняти певні засадничі та термінологічні аспекти Закону № 2073-IX і КАС України.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: У 2 т. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди. Київ: Книги для бізнесу, 2007. Т. 1. С. 37.

² Див. постанова Верховного Суду від 06.02.2025 у справі № 160/7238/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125012029> (дата звернення: 30.04.2025).

³ Див. Збірник постатейних матеріалів до Кодексу адміністративного судочинства України: 2018–2021 роки. Київ: Видавець і виготовлювач ТОВ «7БЦ», 2022. С. 13–21.

У сфері адміністративної юстиції України є ширше коло публічно-правових відносин, аніж суто «класичні» відносини, пов'язані з оскарженням адміністративних актів. Хоча, безсумнівно, саме адміністративні акти є основним предметом оскарження, оскільки соціальні, пенсійні, податкові та інші справи складають найбільшу частину усіх спорів. Натомість спори з питань публічної служби, виборчі та інші спори, зокрема й щодо оскарження нормативно-правових актів тощо (ці відносини не належать до предмета Закону № 2073-IX), – це суттєво менша частина в загальній масі «адміністративних справ». Адміністративна юстиція дійсно спрямована передусім на захист приватної особи від свавілля публічної адміністрації.

На рівні термінології, наразі не зупиняючись детально (можна з цим питанням ознайомитися в Науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративну процедуру»¹), лише зауважимо, що адміністративні органи – це частина суб'єктів владних повноважень (переважна їхня частина); адміністративні акти – це основна частина індивідуальних актів відповідно до КАС України; адміністративна справа – це та ж адміністративна справа (з урахуванням вужчого предмета і сфери дії Закону № 2073-IX), що й у КАС України, але така, що розглядається і вирішується спочатку адміністративним органом. У перспективі може порушуватися питання про узгодження цієї термінології в напрямі, ближчому до термінології Закону № 2073-IX. Наприклад, категорія суб'єктів владних повноважень не акцентує увагу на адміністративно-правовій природі суб'єкта і спору. Проте це суттєвої проблеми не створює. Але більш принципового переосмислення потребує категорія «публічно-владна управлінська функція». У Законі № 2073-IX уже йдеться про більш сучасну категорію «функція публічної адміністрації» (див. пункт 11 частини першої статті 2 Закону № 2073-IX). Це принципова ідеологічна зміна, обґрунтована частиною другою статті 3 Конституції України, відповідно до якої «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. <...> Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Як писав класик сучасного адміністративного права України Вадим Авер'янов у 2003 році, «в узагальненому вигляді адміністративне право – це аж ніяк не «управлінське право», а головним чином «публічно-сервісне право», тобто право, спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх стосунках з органами публічної адміністрації»². Це означає, що потрібно у адміністративно-правових відносинах шукати не «владу-підпорядкування», а

¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / за ред. О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка та ін.; за заг. ред. В.П. Тимощука. Київ, 2023. С. 19–46.

² Авер'янов В.Б. Характер предмета адміністративного права: уточнення доктринальної оцінки. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Фактор, 2003. С. 29.

суб'єкта – публічну адміністрацію / адміністративний орган (пам'ятаючи функціональний характер цього поняття і явища). Саме за наявності цього суб'єкта йдеться про адміністративні відносини. Натомість «влада-підпорядкування», «владарювання» – це категорії іншого характеру. Держава не управляє і не керує громадянами, а служить (повинна служити) громадянам та суспільству. Демократична держава разом із суспільством створює правила, і забезпечує їхню реалізацію. Цей аспект ще варто буде скоригувати і в КАС України. Адже управлінська компонента (відносини субординації) залишається, зокрема, в організаційній частині публічної адміністрації: між органами по вертикалі; між органами й підприємствами, установами, організаціями у сфері їхнього управління; між публічними службовцями по ієрархії тощо. Проте це вже переважно внутрішньо-управлінські відносини, і тут очевидно обмежені можливості адміністративної юстиції.

Повертаючись до основного предмета цього матеріалу, зауважимо, що у КАС України у статті 2 фактично відображені як переважно загальноправові принципи, так і питома процедурні, тобто ключові саме для адміністративної процедури (хоча це теж досить умовний розподіл).

Так, до *першої групи* можна віднести такі принципи: верховенства права (як широкий концепт, так і у вузькому значенні – що людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави); законності; використання повноваження з належною метою; рівності перед законом; добросовісності; пропорційності. Хоча очевидно, що для адміністративної процедури, тобто для порядку розгляду і вирішення справ адміністративними органами, ці принципи також мають вагоме значення. Наприклад, процедурні дії і рішення мають бути пропорційними (адекватними, домірними); рівність означає однакове ставлення до учасників провадження, послідовне вирішення справ у порядку надходження, однакові підходи до розгляду і вирішення подібних справ тощо; добросовісність є вимогою не лише до адміністративного органу, але й до приватної особи – добросовісно користуватися своїми правами, у тому числі процедурними (не зловживати правом на подання клопотань тощо).

Водночас є частина принципів, що є і критеріями судової перевірки рішень, дій, бездіяльності за КАС України, які мають виражений процедурний характер. Зокрема, це принципи / критерії: своєчасності та розумного строку; обґрунтованості (і не лише як вимоги вирішувати справу «з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії)», але й з вимогою викладення мотивувальної частини адміністративного акта, який негативно (несприятливо) втручається в права, свободи та законні інтереси приватної особи, покладає на неї обов'язки; гарантування права особи на

участь в адміністративному провадженні («урахування права особи на участь у процесі прийняття рішення»).

Якщо порівнювати буквальний виклад критеріїв для судової перевірки у КАС України і принципи Закону № 2073-ІХ, то вони значною мірою відтворені текстуально досить подібно, та навіть за послідовністю, ґрунтованою саме на КАС України (хоча відмінності є). Однак Закон № 2073-ІХ зробив ще кілька кроків уперед, у тому числі розширюючи перелік цих принципів.

Порівняння відповідних положень КАС України та Закону № 2073-ІХ наведено нижче у Таблиці.

Таблиця

КАС України (частина друга статті 2)	Принципи Закону № 2073-ІХ (за номерами і назвами статей)
У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:	
	Стаття 5. Верховенство права
	Юридична визначеність (<i>принцип названо у пункті 1 частини першої статті 4, але окремо не розкрито</i>)
1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;	Стаття 6. Законність
2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;	Адміністративний орган зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані (<i>викладено у частині третій 3 статті 11</i>)
3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);	Стаття 8. Обґрунтованість
4) безсторонньо (неупереджено);	Стаття 9. Безсторонність (неупередженість) адміністративного органу
5) добросовісно;	Стаття 10. Добросовісність <...>

КАС України (частина друга статті 2)	Принципи Закону № 2073-IX (за номерами і назвами статей)
6) розсудливо;	Стаття 10. <...> і розсудливість
7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;	Стаття 7. Рівність перед законом
8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);	Стаття 11. Пропорційність
	Стаття 12. Відкритість
	Стаття 14. Ефективність
	Стаття 15. Презумпція правомірності дій та вимог особи
	Стаття 16. Офіційність
9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;	Стаття 17. Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні
10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.	Стаття 13. Своєчасність і розумний строк
	Стаття 18. Гарантування ефективних засобів правового захисту

Розробники Закону № 2073-IX безумовно керувалися у формуванні Закону критеріями судової перевірки за КАС України.

Важливо, що практика застосування критеріїв судової перевірки за КАС України була, хоча й досить обмежена. Адже, з одного боку, для нашої правової системи, вітчизняного рівня правової традиції і культури для застосування («лише») принципів могло бракувати й відповідної «майстерності» (розуміння і вміння), і «сміливості» (готовності брати на себе відповідальність). З іншого боку, треба визнати, що законодавцем у 2005 році не було завершено усіх вимог до встановлення цього правового механізму, тобто вказано перелік критеріїв, але не передбачено наслідків, що випливають з факту їхнього порушення. Тож не дивно, що навіть у фахових наукових і навчальних джерелах з адміністра-

тивного процесу (адміністративного судочинства) уваги до критеріїв судової перевірки за частиною третьою (згодом частиною другою) статті 2 КАС України могло не приділятися взагалі.

Не виправдало себе й інше очікування: керуватися цими критеріями (принципами) будуть суб'єкти владних повноважень під загрозою несприятливих наслідків у разі судового оскарження їх рішень, дій, бездіяльності. Тут причина, очевидно, полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування «не шукали» норм, що регулюють їхню діяльність, у судовому процесуальному кодексі. Вітчизняна юридична традиція та рівень правової культури були ще не такими високими, щоб цим суб'єктам керуватися «лише» принципами, до того ж не деталізованими.

Нині є підстави очікувати, що ці критерії судової перевірки набудуть більшої ваги й отримають «нове життя». Адже у Законі № 2073-IX вони тепер зафіксовані як чіткі вимоги до адміністративних органів. Вони не просто продубльовані, але й досить детально розкриті у відповідних статтях Закону № 2073-IX (майже кожному принципу присвячена окрема стаття), розширені, а також наскрізно реалізовані в конкретних нормах і механізмах у 100 статтях Закону № 2073-IX.

У довгостроковій перспективі принципи Закону № 2073-IX (що є одночасно критеріями судової перевірки за КАС України) можуть мати дуже вагомий вплив і на якість публічного адміністрування, і на адміністративну юстицію. Цей еволюційний процес матиме прогрес, у тому числі в силу євроінтеграційного поступу України, зростання загального рівня правової і політичної культури.

Вплив принципів Закону № 2073-IX є дуже вагомим й окреслений досить чітко. Зокрема, у самому Законі № 2073-IX є низка норм, які підкреслюють важливість принципів. У частині другій статті 4 цього Закону визначено, що «законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі *особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом*». Це означає, що принципи Закону № 2073-IX є певним системоутворювальним фундаментом і каркасом для усього адміністративного законодавства (у його найширшому розумінні, включаючи різноманітні комплексні галузі законодавства адміністративно-правової групи). Усе це законодавство має оцінюватися на відповідність принципам Закону № 2073-IX, а в разі невідповідності – бути підставою для судової оцінки з боку адміністративної юстиції.

Ці принципи стосуються не лише справ, які вирішуються шляхом прийняття адміністративних актів. У частині другій статті 4 Закону № 2073-IX вказано, що «принципи адміністративної процедури, визначені цим Законом, поширюються також на адміністративну діяльність адміністративних органів, що не вимагає

прийняття адміністративних актів». Отже, фактично за межами цих принципів не залишається жодної діяльності адміністративних органів.

Нарешті, на цінність цих принципів указує пункт 3 Розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 2073-IX, відповідно до якого «до приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам цього Закону». Такий підхід розробників Закону та законодавця був обраний також цілком свідомо. Так, у Законі № 2073-IX є багато прогресивних норм на користь приватної особи (наприклад, про зупинення оскаржуваного адміністративного акта за клопотанням скажника під час оскарження в адміністративному порядку), які проте не повинні нашкодити публічним інтересам у тих секторах, де Уряд і законодавець не встигають переглянути законодавство та гармонізувати його із Законом № 2073-IX. Водночас принципи є тим рівнем правового регулювання, що вже відомий практиці з 2005 року і може виконувати роль фундаменту, а також інструменту вирішення колізій та заповнення прогалин. У цьому проявляється також загальний і субсидіарний характер Закону № 2073-IX. І одним із аргументів для цього підходу було саме те, що адміністративні суди мали у своєму розпорядженні ці критерії судової перевірки останні 20 років, тож їхнє розуміння та практика мали місце, можуть та повинні розвиватися надалі.

У Законі № 2073-IX є й інші правила, які підкреслюють вагу принципів. Зокрема, у частині другій статті 85 містяться вимоги до суб'єкта розгляду скарги в адміністративному порядку (що може стати надалі предметом і судового оскарження). За цією нормою «суб'єкт розгляду скарги скасовує повністю або частково адміністративний акт у разі порушення норм матеріального права, *істотного порушення процедури* (включаючи компетенцію) або неправильного чи неповного встановлення обставин справи, що призвело до прийняття неправного адміністративного акта». Що можна вважати «істотним порушенням процедури»? На наш погляд, це саме порушення рівня принципів, зокрема тих, що спрямовані на захист прав, свобод та законних інтересів особи. У наступній частині 4 статті 85 Закону № 2073-IX є аргумент на підтвердження цієї позиції. За цією нормою, «у разі якщо адміністративний акт не містить мотивувальної частини, у випадку, якщо відповідно до цього Закону вона є обов'язковою, такий акт скасовується». Отож є прямий причинно-наслідковий зв'язок із принципом обґрунтованості (відповідно до частини третьої статті 8, «адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину, що відповідає вимогам цього Закону»).

Ще одна підстава для надання такої високої ваги принципам Закону № 2073-IX міститься у статті 87, у якій у частині другій визначено підстави протиправності

адміністративного акта, а в пункті 4 прямо вказано: «не відповідає принципам адміністративної процедури».

Отже, ці принципи Закону № 2073-IX, як і сам цей Закон, повинні стати настільною книгою не лише для персоналу публічної адміністрації України, але й для суддів адміністративної юстиції. Адже завдяки принципам Закону № 2073-IX можна не схибити як у правозастосуванні на рівні публічного адміністрування, так і під час судової перевірки діяльності публічної адміністрації. Принципи є головним орієнтиром правомірності, а також дозволяють заповнювати прогалини та вирішувати колізії. У зв'язку з цим ключовою є роль адміністративних судів у впровадженні Закону № 2073-IX, його принципів і правил. Для цього необхідне їх добре розуміння, належне застосування і судами. Тут варто зацентувати увагу на тому, що недотримання принципів на користь приватної особи має отримувати дієву оцінку з боку адміністративних судів. Передусім це стосується процедурних принципів, наведених нижче.

Відповідно до принципу гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (стаття 17 Закону № 2073-IX), особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та / або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. Складником цього принципу (критерію судової перевірки) є право особи надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи. Водночас потрібно зважати на конкуренцію цього принципу з принципами ефективності й розсудливості та на певні винятки із загального правила, у тому числі закріплені в частині другій статті 63 Закону № 2073-IX.

Іншим фундаментальним принципом є вже згаданий принцип обґрунтованості (стаття 8 Закону № 2073-IX) з наслідками, що описані вище.

Новий принцип «відкритості» (стаття 12 Закону № 2073-IX) включає не лише обов'язок адміністративного органу «забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї». Тут також є прямий зв'язок з правилами набрання чинності адміністративним актом, що за Законом № 2073-IX пов'язаний з фактом доведення адміністративного акта до відома особи (див. статтю 74 Закону № 2073-IX), і правом учасника адміністративного провадження «знати про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи» (частина друга статті 12 Закону № 2073-IX).

Саме ці принципи (критерії) мають особливу вагу і в праві ЄС. Зокрема, відповідно до статті 41 Хартії фундаментальних прав ЄС, визначено право особи на належне адміністрування як «право на неупереджений, справедливий

вий розгляд своєї справи <...> протягом розумного строку. Це право включає: право особи бути вислуханою до того часу, доки до неї персонально будуть застосовані заходи, що можуть мати несприятливі наслідки; право на доступ до матеріалів, що стосуються особи <...>; обов'язок адміністрації мотивувати свої рішення»¹. Для України це нині теж визначальний орієнтир у питанні адміністративної процедури та судової перевірки.

Звісно, й усі інші принципи Закону № 2073-IX потребують належної уваги. Окремі з них повністю або переважно стосуються адміністративного органу, несуть меншу загрозу порушенню прав приватної особи (як-от новий принцип ефективності, якщо «орган робить більше, ніж потрібно», коли, наприклад, органом зафіксовано пояснення більшої кількості свідків у справі про надання статусу учасника бойових дій, аніж вимагається законом), тож не дають підстав для визнання адміністративного акта у такій справі протиправним. Натомість принципи, які ми вже згадували вище, таку загрозу для особи становлять цілком очевидно. Водночас треба нагадати, що за цим Законом «особою» є не лише заявник чи скаржник або інший адресат адміністративного акта (у тому числі в провадженні за ініціативою адміністративного органу), але й «заінтересована особа» (особи), тобто «особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт» (частина друга статті 27 Закону № 2073-IX). Наприклад, це люди, що проживають поряд з потенційним місцем забудови під час прийняття рішення про відведення земельної ділянки під будівництво; мешканці багатоквартирного будинку під час прийняття рішення про розміщення суб'єкта господарювання в цьому будинку, що спричинятиме негативний вплив на них (через шум, запахи, навантаження на інфраструктуру тощо). Заінтересовані особи не можуть заблокувати прийняття адміністративного акта, адже справу вирішує адміністративний орган (з дотриманням принципів законності, пропорційності і т. і.). Проте надати заінтересованими особам права, що пов'язані з участю в провадженні, адміністративний орган повинен, як і згодом адміністративний суд має, перевірити та врахувати цю істотну обставину дотримання процедури.

Крім зазначених, існує ще один новий принцип, який може мати конфліктний характер у перші роки дії Закону № 2073-IX, доки секторальне законодавство не буде гармонізоване із цим Законом та адміністративні органи не будуть застосовувати цей принцип належно, – це принцип офіційності (стаття 16 Закону № 2073-IX). За цим принципом, серед іншого, «адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення

¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union 2012/C 326/02. *Official Journal of the European Union*. C 326/391. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012P/TXT> (date of access: 26.04.2025).

для вирішення справи, і, за необхідності, *збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребовувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи*» (частина перша). Також «адміністративний орган *не може вимагати від особи надання документів та відомостей*, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу». Тут можна прогнозувати спори, у яких приватні особи будуть відмовлятися самостійно збирати та надавати документи й відомості про зареєстроване місце проживання, реєстраційний номер облікової картки платника податків, витяги про відсутність судимості, чи витяги з Єдиного державного реєстру тощо. Суди у цьому питанні можуть спонукати Уряд і законодавця до впорядкування законодавства, а адміністративні органи – до дотримання Закону № 2073-IX і належного ставлення до приватних осіб і суб'єктів господарювання.

Окремої уваги також вартий новий принцип «гарантування ефективних засобів правового захисту» (стаття 18 Закону № 2073-IX), який, зокрема, вимагає від адміністративного органу «повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи». Тут теж є чіткі наслідки: у частині восьмій статті 80 Закону № 2073-IX указано, що «строк подання скарги не вважається пропущеним у разі незазначення в адміністративному акті строку та порядку його оскарження».

Водночас варто звернути увагу на потребу уникнення надмірного формалізму і неприйнятність визнання протиправними адміністративних актів та їх скасування лише на підставі несуттєвих процедурних порушень. Закон № 2073-IX теж застерігає від такого (див. ще раз частину другу статті 85, частину третю статті 87 цього Закону).

Важливо, що все більше фахівців розуміють призначення критеріїв судової перевірки у статті 2 КАС України. Якщо раніше не у всіх джерелах з адміністративного процесу була приділена увага цій нормі, то нині ситуація змінюється. Детальну увагу цим критеріям приділено, наприклад, у одному з останніх досліджень 2024 року¹, у якому відповідна норма КАС України проаналізована саме в прив'язці до Закону № 2073-IX. Тепер це дійсно не просто «м'яка» підказка. Це чітке мірило, яке потрібно застосовувати у всіх категоріях адміністративних справ від соціальних і пенсійних до податкових та земельних тощо.

¹ Адміністративно-судове процесуальне право України: підруч. / [Д.В. Лученко, Ю.В. Георгієвський, М.І. Белікова та ін.]; за заг. ред. Д.В. Лученка. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2024. С 218–227.

Варто нагадати, що у західних країнах принципи адміністративної процедури були напрацьовані адміністративними судами. Нині й українські адміністративні суди теж переходять на той етап, де повинні формувати свою практику, зокрема на рівні принципів, а не лише на нормативній догматиці, ще більше наповнювати ці принципи змістом, підтверджувати їхнє значення.

Висновки. Критерії судової перевірки за частиною другою статті 2 КАС України, що з 15.12.2023 закріплені та розширені як принципи ЗАП, мають набути нової ваги та практики застосування. Їхнє порушення має бути підставою для визнання адміністративного акта протиправним та його скасування, зокрема, якщо йдеться про істотні порушення рівня принципів ЗАП, та, власне, порушення прав, свобод і законних інтересів приватної особи. Передусім це стосується таких принципів як гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, відкритість, обґрунтованість, офіційність тощо.

Критерії КАС України, що зафіксовані і як принципи ЗАП, цінні для діяльності публічної адміністрації, у тому числі для заповнення прогалин і вирішення колізій, а також для адміністративної юстиції під час оцінки правомірності діяльності адміністративних органів. Принципи відіграють системоутворювальну роль, оскільки є фундаментом для щоденної практики правозастосування в сучасному динамічному світі.

Водночас треба запобігати довільному (свавільному) використанню цих критеріїв-принципів, а також надмірному формалізму. Закон України «Про адміністративну процедуру» у цій частині додає юридичної визначеності та чіткіших орієнтирів. Отже, це новий рівень і нові горизонти для зростання нашої правової культури, нові можливості для реалізації частини другої статті 2 КАС України.

Розділ 3.

Доступ до адміністративного суду та його конституційні гарантії

3.1. Конституційні норми прямої дії як правова основа звернення до адміністративного суду

Нормативне розуміння конституції, її спрямованість та здатність юридично обмежувати державне владарювання втілюється в її верховенстві. Цей атрибут у вітчизняній науці визначають передусім як найвищу юридичну силу конституції в системі права, підкреслюючи її первинне ієрархічне місце щодо всіх інших нормативно-правових актів, безумовну вимогу їхньої відповідності конституції¹. Розрізняючи формальну та змістовну відповідність, аргументовано вказують на неприйнятність зведення конституції тільки до тексту і, отже, неприпустимість заперечення дихотомії її букви і духу².

Водночас найвища юридична сила конституції не вичерпує значення її верховенства в національній правовій системі. Якщо верховенство розуміти як якість чи стан володіння більшою владою, авторитетом або пануванням чи першістю щодо кого або чого-небудь, то верховенство конституції засвідчує загальну підпорядкованість об'єктивованому до певної міри її змістом праву, у тому числі й будь-якої політичної влади, яка в такий спосіб набуває легітимності та якій через це коряться люди³. І саме з цієї причини верховенство конституції передбачає її верховенство й щодо (зокрема або насамперед) парламенту і, як наслідок, – обґрунтовано твердить Ютта Лімбах, – її вищу юридичну силу щодо усіх «підконституційних» правових актів, які створюються парламентом⁴.

¹ Загальна теорія права: за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: ВАІТЕ, 2015. С. 362–363; Загальна теорія права: підруч. / за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2020. С. 260–261.

² Козюбра М.І. Дихотомія букви і духу права: виникнення проблеми, її аспекти та напрями вирішення. *Наукові записки НАУКМА. Юридичні науки*. 2008. Т. 77. С. 6–8; Венгер В.М. Пряма дія Конституції та конституційних норм: теоретичний аспект. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*. Київ: ВАІТЕ, 2022. С. 31–34.

³ Терлецький Д.С. Верховенство Конституції України. *Конституція і конституційні зміни в Україні*: зб., присвячений пам'яті Віктора Мусіяки / Центр Разумкова; відп. ред. А. Рачок, Ю. Якименко; упоряд. П. Стецюк. Київ: Заповіт, 2020. С. 93–94.

⁴ Limbach J. The Concept of the Supremacy of the Constitution. *The Modern Law Review*. 2001. Vol. 64, № 1. P. 1.

Саме такі змістовні наголоси видаються необхідними під час тлумачення та застосування приписів частини другої статті 8 Конституції України, за якими вона має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі й повинні їй відповідати. Співзвучними відстоюваному розумінню¹ сприймаються юридичні позиції КСУ, за якими «верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес»² і, серед іншого, з цієї причини «повторне запровадження правового регулювання, яке КСУ визнав неконституційним, дає підстави стверджувати про порушення конституційних приписів, згідно з якими закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй»³.

Верховенство Конституції, крім засадничих приписів частини другої статті 8, упереджене щонайменше в приписах частини другої статті 6 та частини другої статті 19 Конституції, за якими органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України та, відповідно, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Під час визначення смислового значення верховенства Конституції також, безперечно, мають бути враховані й інші конституційні приписи, включно з приписами статей Розділу XII та Розділу XIII, які містять змістовні, процедурні та інституційні гарантії верховенства Конституції як Основного Закону держави на всій території України.

Власне, визначення Конституції як Основного Закону – акта найвищої зобов'язуючої сили, всеосяжного нормативного регулятора суспільних відносин в межах національного правопорядку – означає, що Конституція іманентно має здатність прямої дії, включно з її застосуванням судами. Тут доречно разом з Ервіном Чемерінським наголосити, що в разі досягнення згоди стосовно того, що конституція має керувати суспільством, аби зробити певні питання менш залежними від скороминущої волі більшості, судовий

¹ Терлецький Д.С. Конституційне узгоджене тлумачення та застосування норм права під час захисту конституційних прав. *Соціальні права. Виклики воєнного часу*: зб. тез доп. Шостої міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики» (м. Київ, 06.07.2023). Харків: Право, 2023. С. 101-104; Конституційне право: навч. посіб. / заг. ред. Д. Терлецького. Одеса: Фенікс, 2023. С. 73.

² Див.: абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23.12.1997 № 7-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97/conv#Text> (дата звернення: 18.04.2025).

³ Див.: абзац другий пункту 7 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 08.06.2016 № 4-пн/2016 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-16#Text> (дата звернення: 18.04.2025).

контроль є вирішальним механізмом її тлумачення та забезпечення дотримання встановлених нею заборон та обмежень щодо дій більшості¹.

За такого розуміння, застереження про пряму дію конституційних приписів видається принаймні надмірним. У частині третій статті 8 Конституції України закріплено, що її норми є нормами прямої дії, а звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції гарантується. Ба більше, застереження про пряму дію конституційних приписів не є самотнім, суто українським, рішенням: чимало конституцій, зокрема, четвертої «хвилі»², які ухвалені в постсоціалістичних і пострадянських країнах у 90-х роках XX століття, містять подібні застереження. Показовим у цьому аспекті є відповідне застереження в Конституції Болгарії, за яким «Конституція є вищим законом, і жоден інший закон не має їй суперечити. Норми Конституції застосовуються безпосередньо» (частини перша та друга статті 5)³.

Включення до конституцій четвертої «хвилі», зокрема і Конституції України, застереження про пряму дію конституційних приписів, як відомо, має бути пояснене передусім прагненням подолати та унеможливити повернення до глибоко укоріненої ще з часів Радянського Союзу практики незастосування, зокрема й судами, номінальних конституцій – актів, наповнених ідеологічними догмами, які єдино наявна політична партія, замість керуватися ними, довільно переписувала, які не справляли і, що принципово, і не покликані були справляти юридично значущі наслідки.

Водночас Александр Голембєвський, пояснюючи відповідне застереження, яке закріплене в частині другій статті 8 Конституції Польщі⁴, наприклад, резонно підсумовує, що в такий спосіб була відкинута модель застосування Конституції, що діяла в Польській Народній Республіці, для якої, окрім відсутності непарламентського контролю за конституційністю законів, властивим було підпорядкування суддів закону, яке розуміли як виключення можливості безпосереднього застосування норм Конституції судами, включно з посиланням на них індивідами у випадку відсутності «виконавчих» звичайних законів⁵.

¹ Chemerinsky E. In Defence of Judicial Supremacy. *William & Mary Law Review*. 2017. Vol. 58, № 5. P. 1471. URL: <https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol58/iss5/3> (date of access: 18.04.2025).

² Шаповал В.М. Основи конституціоналізму (нариси з історії, теорії і практики): до 25-річчя Конституції України. Київ: Мишалов Д.В., 2021. С. 82–85.

³ Constitution of the Republic of Bulgaria, adopted on 12.07.1991 (as amended). URL: <https://www.parliament.bg/en/const> (date of access: 18.04.2025).

⁴ Constitution of the Republic of Poland, adopted on 02.04.1997 (as amended). URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (date of access: 18.04.2025).

⁵ Gołębiewski A. Review of the Constitutionality of Law in the Direct Application of the Constitution. *Roczniki Administracji i Prawa*. 2017. Vol. XVII, № 1. P. 35. URL: <https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com/article/124889/en> (date of access: 18.04.2025).

Застереження про пряму дію конституційних приписів, отже, засвідчує відмову від усталеного в теорії і практиці державного владарювання соціалістичних держав сприйняття конституції як «... програмного документа та орієнтира для законодавства, який не міг бути застосований судом»¹. Це цілком обґрунтоване, але далеко не єдине можливе пояснення.

Повоєнна конституційна парадигма, яка постала як юридична відповідь на усі жахіття Другої світової війни, цілеспрямоване фізичне знищення по усьому світу десятків мільйонів людей, абсолютне заперечення основоположних потреб та можливостей людини в умовах тоталітарних режимів, нерозривно пов'язана з ідеологічним, доктринальним та практичним утвердженням нового принципу організації та здійснення публічної влади – юридичного пріоритету рівного громадянства та поваги до властивої кожній людині гідності².

До Другої світової війни здійснюване конституціями регулювання було спрямоване насамперед на конституювання інституційної системи держави та визначення засад демократичного владарювання. Права людини в конституціях, зазвичай, або навіть не згадувалися, або сприймалися як такі, що не підлягають судовому захисту. Натомість після завершення Другої світової війни включення прав людини до конституцій, зокрема шляхом їхнього визнання складником некодифікованих конституцій у таких державах, як Сполучене Королівство або Нова Зеландія, набуло загальносвітового масштабу і засвідчило «революцію прав людини»³. Права людини відтоді є невід'ємним складником конституцій, а їхній захист визнається як визначальна функція конституцій. Від постнацистської Німеччини до пострадянських держав Центральної та Східної Європи, постхунтівських демократій Латинської Америки та постапартеїдної Південної Африки – в усіх випадках повоєнна конституційна парадигма та піднесення конституціоналізму є нез'ясовними поза конституційним визнанням і захистом прав людини⁴.

Таким чином, іншим, принаймні тією ж мірою значущим поясненням закріплення застереження про пряму дію конституційних норм, є ті докорінні перетворення, яких у загальносвітовому вимірі зазнали ідеологія, теорія та практика конституційно-правового регулювання і, отже, конституції, прийняті по всьому світу після Другої світової війни та із урахуванням її досвіду та результатів осмислення її причин та передумов.

¹ Sajó A., Uitz R. *The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2017. P. 25.

² Weinrib E.L. *The Postwar Paradigm and American Exceptionalism. The Migration of Constitutional Ideas* / ed. S. Choudhry. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 84–111.

³ Choudhry S. *After the Rights Revolution: Bills of Rights in the Postconflict State. Annual Review of Law and Social Science*. 2010. Vol. 6. P. 301–306.

⁴ Gardbaum S. *The Place of Constitutional Law in the Legal System. The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* / eds. M. Rosenfeld, A. Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 176–177.

Зразковим у цьому аспекті є застереження Основного Закону Німеччини, за яким «наведені нижче основоположні права є зобов'язальними для законодавчої, виконавчої і судової влади як норми прямої дії» (частина третя статті 1)¹. Для того, щоб належним чином визначити значення цього принципу в правопорядку Німеччини, слід додати, що він поряд із конституційними принципами статті 20 перебуває під захистом так званого «застереження про вічність» (частина третя статті 79), що унеможливлює зміни в цій частині Основного Закону Німеччини.

Пряма дія конституційних норм саме щодо конституційних прав людини² закріплена, серед іншого, в ухвалених протягом 70-х років XX століття після краху авторитарних режимів Салазара і Франко Конституції Португалії (частина перша статті 18)³ та, відповідно, Конституції Іспанії (частина перша статті 53)⁴.

Різноманіття національних рішень сягає значно далі наведених прикладів, аналіз яких заслуговує окремої розвідки, але нормативне розуміння конституції та її юридичних властивостей не має ані заперечувати, ані виключати сприйняття того політико-соціального виміру, у якому діє та застосовується конституція, яка є «...ефективною тільки як складник соціальної діяльності та є релевантною, якщо тільки сприймається та застосовується соціально»⁵. У такому разі конституція – це не тільки нормативні приписи, які прямо та опосередковано упредметнюють певні цінності та принципи, але й практика здійснення цих приписів, яка засвідчує значення та значущість таких упредметнених ними цінностей та принципів, міру їхнього сприйняття й застосування.

Відповідно, «тлумачення і застосування конституції, зокрема судами, авторитетно визначає, яким є сучасне значення конституції, а також окреслює сферу та контури конституційного права»⁶. «Крім того, тлумачення конституції здійснюється в конкретній ситуації, – твердить Василь Лемак – з «прив'язкою» до функціонування національного правопорядку. Для тлумачення конституції це важливіше, ніж для тлумачення закону (статутного правила), з урахуванням двох аспектів. З одного боку, як правило, дія конституції є

¹ Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz), adopted on 23.05.1949 (as amended). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/ (date of access: 18.04.2025).

² Терлецький Д.С. Обмеження конституційних прав: у пошуках балансу між приватними та публічними інтересами. *Права людини в особливих правових режимах: досвід України*: монографія / за заг. ред. М.В. Афанасьєвої. Одеса: ВД «Гельветика», 2022. С. 23–24.

³ Constitution of the Portuguese Republic, adopted on 02.04.1976 (as amended). URL: <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf> (date of access: 18.04.2025).

⁴ Spanish Constitution, adopted on 27.12.1978 (as amended). URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf> (date of access: 18.04.2025).

⁵ Sajó A., Uitz R. *The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2017. P. 26.

⁶ Там само.

більш тривалою у часі, а, з другого – розвиток суспільства і держави накладає відбиток на уявлення людей навіть про «найбільш прості» суспільні феномени й ті правові зразки, які покликані їх врегулювати чи захистити»¹.

Випереджаючи подальші міркування, видається важливим наголосити, що інтерпретація і застосування судами Конституції України, від дня її прийняття та дотепер, зазнали змін. Панівний тривалий час підхід, за яким «застосування судами Конституції ... в абсолютній більшості випадків відбувається через «ритуальне» посилення, зазвичай у резолютивній частині судового рішення, без релевантної аргументації – у мотивувальній»², поволі змінюється³. Найбільшою мірою, на нашу думку, цьому сприяє включення за результатами конституційної реформи щодо правосуддя 2016 року⁴ в національний правопорядок нового засобу юридичного захисту конституційних прав особи – конституційної скарги, а також процесуальна реформа 2017 року, яка наділила суди загальної юрисдикції цілком новим повноваженням: відмовитися під час розгляду справи від застосування закону чи іншого правового акта, який, за висновком суду, суперечить Конституції, та натомість застосувати норми Конституції як норми прямої дії⁵.

Визнаючи й підкреслюючи далекосяжне значення цих чинників, водночас безпідставно його перебільшувати: вирішальним залишається прагнення суддів застосовувати Конституцію під час здійснення правосуддя. Тому «... гарантування права на звернення до суду безпосередньо на підставі конституційних приписів не може не означати обов'язку суду ухвалювати рішення безпосередньо на підставі таких приписів Основного Закону України»⁶. Проте діапазон застосування Конституції, як далі слушно доводить Володимир Венгер⁷, є значно більшим за випадки встановлених судом прогалин і колізій у

¹ Лемак В. Тлумачення в праві. *Загальна теорія права* : підруч. / за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2020. С. 430.

² Єзеров А.А., Терлецький Д.С. Суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України: питання взаємодії. *Право України*. 2020. № 8. С. 232.

³ Єзеров А.А. Застосування Конституції при здійсненні правосуддя: вихідні принципи. *Слово Національної школи суддів України*. 2020. № 3 (32). С. 19–36.

⁴ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n2> (дата звернення: 18.04.2025).

⁵ Див.: статтю 11 Господарського процесуального кодексу України: у редакції Закону України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text> (дата звернення: 18.04.2025); статтю 7 Кодексу адміністративного судочинства України: у редакції Закону України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 18.04.2025); статтю 10 Цивільного процесуального кодексу України: у редакції Закону України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення: 18.04.2025).

⁶ Венгер В.М. Прямая дія Конституції та конституційних норм: теоретичний аспект. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*. Київ: BAITE, 2022. С. 22.

⁷ Там само. С. 27–33.

нормативно-правовому регулюванні або інших недоліків законодавства¹, що нині є предметом змістовного наукового інтересу². В іншому разі смислове значення застосування Конституції неминуче девальвується до засобу усунення та подолання дефектів поточного нормативно-правового регулювання, ба більше, у суто формальному вимірі правового буття.

За запропонованого сприйняття застосування судами Конституції, безперечні особливості її приписів – їхня значуща частка не є, власне, нормами-правилами, а натомість є нормами-цілями і нормами-принципами, у яких використані поняття концептуального рівня, – мають бути враховані належним чином, але це аж ніяк не унеможливорює їхнє застосування як таке. У цьому разі, як зазначив В. Комелла, «те, що каже конституція про свободу слова та приватність, чи про права робітників, чи про права обвинувачуваних, має очевидний вплив, наприклад, на приватне право, трудове право та кримінальне право. З цієї точки зору, конституційне право є не новою юридичною цариною, що має бути додана до традиційних. Скоріш, йдеться про нову перспективу, з якої мають критично оцінюватися традиційні галузі права»³.

Параметри цієї перспективи правового регулювання, включно із розглядом та вирішенням справ судами, яка має сприяти утвердженню і забезпеченню прав і свобод людини, визначають прямо та опосередковано упредметнені приписами Конституції цінності та принципи. Доречно вказати, що нормативні цінності не є бажаними моральними ідеалами або спільними етичними переконаннями, адже іманентно мають зобов'язальну й обмежувальну обов'язковість права, поєднуючи у своїй природі телеологічне із деонтологічним. Це поєднання в Конституції чітко виражене в приписах частини другої статті 3 Конституції, які системно пов'язані, зокрема, із приписами частини третьої статті 8, частини другої статті 55, статті 56 та статті 152, які сукупно нормативно визначають юридичну відповідальність держави, органів та посадових осіб державної влади, місцевого самоврядування за невиконання чи неналежне виконання ними своїх обов'язків⁴. У такий спосіб головний обов'язок держави щодо утвердження й забезпечення прав і свобод людини матеріалізується, розширюється його смислове значення,

¹ Оніщук М.В., Савчин М.В. Прямая дія Конституции та імплементація її положень в адміністративному судочинстві. *Слово Національної школи суддів України*. 2020. № 2 (31). С. 9–10.

² Рибачук А.І. Прямая дія конституційних норм в судовій практиці: сучасний стан розвитку. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*: монографія. Київ: ВАІТЕ, 2022. С. 228–250.

³ Comella V.F. The Rise of Specialized Constitutional Courts. *Comparative Constitutional Law* / eds. T. Ginsburg, R. Dixon. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011. P. 266.

⁴ Див.: абзаци четвертий та п'ятий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 № 7-пн/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#Text> (дата звернення: 18.04.2025).

яке включає й зобов'язання юридичної відповідальності перед людиною за протиправну діяльність суб'єктів владних повноважень та завдану цим шкоду.

З іншого боку, незважаючи на особливості приписів Конституції, більшість конструкцій, сприйнятих і відтворених – подекуди до текстуальних запозичень¹ – під час конструювання конституційних прав і свобод особи, закріплюють визначені за своїм змістом і обсягом повноваження, визначають межі їхнього здійснення, а також підстави і порядок владного втручання та обмеження, і, звісно, є чіткими, зрозумілими та однозначними нормативними приписами.

Іншими словами, конституційні права і свободи є юридично визначеними, мають певний зміст і обсяг, своїх носіїв та адресатів, і вони є юстиціабельними: у разі звернення суд зобов'язаний вирішити питання про захист конституційних прав, разом з їхнім відновленням і відшкодуванням завданої шкоди, що буде практично реалізовано виконанням судового рішення. Пряме застосування судом приписів, які державою визнані і юридично визначені конституційні права і свободи, є тільки складовою частиною більш загального механізму забезпечення дії Конституції².

Саме Конституція як цілісний нормативний регулятор, усі упредметнені її приписами цінності та принципи, які перебувають у взаємообумовленому зв'язку, визначає перспективу правового регулювання, яка уможливорює захист судами конституційних прав і свобод. Із цієї причини пряме застосування Конституції завжди відбувається у визначених таких параметрах. Тому суди, здійснюючи правосуддя, обов'язково мають оцінювати правові акти, що підлягають застосуванню, на відповідність Конституції та мають прагнути витлумачити такі акти у такий спосіб, аби узгодити їх із Конституцією, із упредметненими її приписами цінностями та принципами, а у разі явного й безумовного протиріччя, яке не може бути жодним чином узгоджене із Конституцією, – відмовитися від їхнього застосування і застосовувати норми Конституції як норми прямої дії.

Пряме застосування Конституції в поєднанні з принципом її верховенства над іншими нормативними актами, як резонно вказує Войцех Садурський, неминуче передбачає право та обов'язок судів відмовитися від застосування будь-якого акта, який вони визначають як неконституційний в цілому або в частині³. Збіжним чином і Конституційний Суд України вказав, що пряма

¹ Див., наприклад, статтю 33 Конституції України та статтю 12 Міжнародного пакта про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 18.04.2025).

² Венгер В.М. Пряма дія Конституції та конституційних норм: теоретичний аспект. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*. Київ: БАІТЕ, 2022. С. 20.

³ Sadurski W. *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Dordrecht: Springer, 2014. P. 36.

дія норм Конституції означає, що ці норми застосовуються безпосередньо, а закони та інші нормативно-правові акти застосовуються тільки в частині, що не суперечить Конституції¹. Однак зводити застосування Конституції тільки до цього – означає безпідставно заперечувати її всеосяжну регулятивну спроможність.

Незважаючи на незмінність юридичних властивостей Конституції від дня її прийняття та дотепер, її інтерпретація і застосування судами зазнали суттєвих змін. Найбільшою мірою цьому сприяє включення в національний правопорядок, за результатами конституційної реформи щодо правосуддя 2016 року, нового засобу юридичного захисту конституційних прав особи – конституційної скарги, а також процесуальна реформа 2017 року, яка наділила суди загальної юрисдикції цілком новим повноваженням: відмовитися під час розгляду справи від застосування закону чи іншого правового акта, який, за висновком суду, суперечить Конституції, та натомість застосувати норми Конституції як норми прямої дії.

Водночас діапазон застосування Конституції є значно ширшим за випадки встановлених судом прогалин і колізій у нормативно-правовому регулюванні або інших недоліків законодавства. Прямо та опосередковано упереджені приписами Конституції цінності та принципи визначають іншу – порівняно до поточної – перспективу правового регулювання, разом із розглядом та вирішенням справ судами, що має сприяти утвердженню і забезпеченню прав і свобод людини.

¹ Див.: абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 08.09.2016 № 6-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16#Text> (дата звернення: 18.04.2025).

3.2. Обмеження права на звернення до адміністративного суду та їх допустимість

Право на судовий захист від порушень з боку суб'єктів владних повноважень є фундаментальною конституційною гарантією та запорукою утвердження верховенства права. Водночас законодавство та судова практика виробили низку процесуальних фільтрів доступу до правосуддя в публічно-правових спорах. Ці фільтри, з одного боку, забезпечують упорядкованість та ефективність адміністративного судочинства, а з іншого, – потенційно можуть створювати перешкоди для реалізації права на судовий захист.

Дослідження обмежень права на звернення до адміністративного суду набуває особливої актуальності в контексті розвитку доктрини ефективного судового захисту та практичної реалізації принципу верховенства права. Отож важливо проаналізувати не лише формальний зміст відповідних процесуальних інститутів, але і їхню функціональну спрямованість, а також виявити оптимальний баланс між забезпеченням доступності правосуддя та дотриманням процесуальної дисципліни.

Поняття та правова природа обмежень права на звернення до адміністративного суду.

Процесуальні механізми, що регламентують можливості особи ініціювати судове провадження або впливають на його перебіг на різних стадіях, становлять комплексну систему обмежень права на звернення до адміністративного суду. Ці обмеження відображаються у законодавчо закріплених вимогах щодо дотримання правил юрисдикції та підсудності, процесуальних строків, а також формальних аспектів підготовки і подання позовної документації. Такий комплекс вимог створює певний «фільтр», через який має пройти особа для отримання доступу до механізмів судового захисту в публічно-правових відносинах.

У науковому дискурсі дотепер триває багатоаспектна дискусія щодо правової сутності цих обмежень та їхнього місця в структурі процесуального права. Частина дослідників розглядає їх як невід'ємні структурні елементи процесуальної форми адміністративного судочинства, без яких неможливо забезпечити впорядкованість і передбачуваність судового процесу. Інша група – наголошує на їхній ролі як легітимних перешкод для повноцінної реалізації права на судовий захист, акцентуючи увагу на потенційних ризиках обмеження доступу до правосуддя.

Значна кількість теоретиків і практиків адміністративного процесу розвивають концепцію, за якою такі обмеження виконують функцію процедурних запобіжних механізмів, основне призначення яких полягає в оптимізації процесу вирішення публічно-правових спорів. Згідно із цим підходом, процесуальні обмеження слугують інструментом запобігання зловживанню процесуальними правами та штучному затягуванню розгляду справ, що в кінцевому підсумку сприяє ефективному функціонуванню системи адміністративного правосуддя в цілому.

Глибинний аналіз цієї наукової полеміки дає змогу виявити подвійну природу процесуальних обмежень у контексті їхнього впливу на реалізацію права на судовий захист. З одного боку, вони забезпечують необхідну впорядкованість, регламентованість і структурну цілісність процесу звернення до адміністративного суду, що створює умови для справедливого та ефективного розгляду публічно-правових спорів. Такі обмеження сприяють раціональному розподілу судових ресурсів і підвищенню якості судових рішень через установа чітких «правил гри» для всіх учасників процесу.

З іншого боку, є обґрунтована стурбованість щодо того, що надмірна формалізація та жорсткість процесуальних обмежень може створювати суттєві бар'єри для реалізації права на судовий захист, особливо для вразливих категорій громадян. Особи, які не володіють спеціальними юридичними знаннями або не мають достатніх фінансових можливостей для отримання кваліфікованої правової допомоги, можуть стикатися з непропорційними труднощами під час подолання процесуальних бар'єрів, що ставить під сумнів реалізацію принципу рівності перед законом і судом. Це зумовлює необхідність пошуку оптимального балансу між процесуальною дисципліною та забезпеченням реального доступу до правосуддя для всіх категорій населення.

Важливо також урахувувати, що сама концепція обмеження права на звернення до адміністративного суду не є статичною і зазнає трансформацій під впливом розвитку доктрини адміністративної юстиції. Так, історичний аналіз свідчить про поступовий перехід від суто формального до більш гнучкого підходу у визначенні та застосуванні процесуальних фільтрів. Ця тенденція відображає загальну еволюцію адміністративного судочинства від моделі «суду для адміністрації» до моделі «суду для людини».

Критерії допустимості обмежень права на звернення до адміністративного суду.

Аналізуючи правомірність обмежень права на судовий захист, КСУ по-слідовно виходить із принципу верховенства права, який охоплює низку складників¹. По-перше, обмеження можуть встановлюватися винятково за-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 08.04.2015 № 3-пн/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-15> (дата звернення: 25.04.2025).

конами, а не підзаконними актами чи правозастосовною практикою (вимога законності). По-друге, вони мають переслідувати легітимну мету (наприклад, запобігати зловживанню процесуальними правами, забезпеченню юридичної визначеності, оптимізації навантаження на судову систему). По-третє, ступінь втручання в право має бути мінімально необхідним і пропорційним для досягнення цієї мети. Вимога законності має особливе значення в контексті принципу юридичної визначеності – процесуальні механізми повинні бути чітко сформульовані в законі, а не виводитися шляхом системного або розширювального тлумачення.

Принцип пропорційності передбачає, що втручання в право на доступ до адміністративного суду має бути мінімально необхідним для досягнення легітимної мети. Під час встановлення процесуальних фільтрів законодавець повинен обирати механізми, які найменшою мірою обмежують можливості особи звернутися до суду, забезпечуючи справедливий баланс між інтересами окремої особи та суспільства в цілому. Легітимність мети обмеження також є важливим критерієм – цілі встановлення процесуальних фільтрів можуть бути різноманітними, але ключовим аспектом залишається їхня суспільна значущість, обґрунтованість і відповідність принципам демократичного суспільства.

ЄСПЛ у рішенні від 05.04.2028 у справі «Зубац проти Хорватії» виробив схожі критерії допустимості обмежень права на доступ до суду: 1) передбачуваність і відсутність свавільного тлумачення; 2) наявність розумних часових меж; 3) збереження сутнісного змісту права; 4) забезпечення «пропорційності» між інтересами судової процедури та правами сторін; 5) юридична та фактична реалізованість для заявника¹. Особливу увагу в практиці ЄСПЛ приділено збереженню сутнісного змісту права на доступ до суду, що означає недопустимість встановлення настільки жорстких процесуальних обмежень, які б фактично унеможливлювали реалізацію права на судовий захист. Аналіз взаємозв'язку національних і міжнародних стандартів свідчить про формування єдиного європейського підходу до питання процесуальних фільтрів, заснованого на принципах верховенства права, пропорційності та забезпечення ефективного судового захисту.

Основні види обмежень права на звернення до адміністративного суду.

Узагальнюючи підходи в юридичній літературі та позиції Верховного Суду, можемо виділити декілька основних видів обмежень права на звернення до адміністративного суду:

¹ European Court of Human Rights. Case of *Zubac v. Croatia* (application № 40160/12). Judgment of 05.04.2018. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-184798> (date of access: 25.04.2025).

1. Юрисдикційний тип процесуальних обмежень реалізується через сукупність правил предметної, інстанційної та територіальної юрисдикції, що кодифіковані в статтях 19, 22, 25-29 КАС України. Ці нормативні положення створюють комплексний механізм, що чітко розмежовує компетенцію різних ланок судової системи під час розгляду публічно-правових спорів.

Зазначимо, що сучасна судова доктрина наголошує на необхідності системного тлумачення цих положень з особливою увагою до внутрішньої природи правовідносин, що є предметом спору. Такий підхід потребує глибокого аналізу сутнісних характеристик спірних правовідносин, а не формального застосування юрисдикційних критеріїв, що забезпечує змістовну відповідність між характером конфлікту та компетенцією судового органу, який його розглядає.

2. Темпоральні – охоплюють систему нормативно встановлених часових параметрів для реалізації процесуальних прав у адміністративному судочинстві, що закріплені в статтях 118, 122, 295 КАС України. Ці положення регламентують хронологічні межі для звернення до суду, здійснення процесуальних дій та оскарження судових рішень, утворюючи темпоральний каркас адміністративного процесу.

Фундаментальне призначення процесуальних строків полягає у забезпеченні юридичної визначеності та стабільності публічно-правових відносин через встановлення чітких часових рамок для оскарження адміністративних актів і судових рішень. Водночас правозастосовна практика визнає необхідність гнучкого підходу до оцінки поважності причин недотримання процесуальних строків у виняткових ситуаціях, що зумовлені об'єктивними обставинами або індивідуальними характеристиками учасника процесу, який пропустив строк.

3. Процедурні – формують структурований комплекс вимог щодо форми та змісту процесуальних документів, а також регламентують порядок їхнього подання та механізми усунення виявлених недоліків в адміністративному судочинстві, що закріплено в статтях 160 та 169 КАС України. Ці нормативні положення встановлюють формальні стандарти для звернення до адміністративного суду та подальшої комунікації із судовими органами¹.

Зазначимо, що сучасна доктрина адміністративного процесу виходить з того, що процедурні вимоги не повинні набувати характеру надмірного формалізму. Їхнє тлумачення має здійснюватися з урахуванням принципу верховенства права та пріоритету захисту прав особи в публічно-правових відносинах, сприяючи реалізації права на доступ до правосуддя, а не створюючи штучні бар'єри для судового розгляду спору по суті. Такий підхід

¹ Судова практика. Обов'язок позивача щодо належного оформлення позовної заяви: позиція КАС ВС. Офіційний вебпортал «Судова влада України». 09.11.2023. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1522734/> (дата звернення: 25.04.2025).

забезпечує збалансоване застосування процедурних обмежень, коли формальні вимоги виконують функцію структурування судового процесу, а не інструменту відмови у правосудді.

4. Економічні – пов'язані із фінансовою складовою доступу до правосуддя та охоплюють регламентацію порядку сплати судового збору та механізми розподілу судових витрат, що детально визначені у статтях 132, 134, 139 КАС України. Ці положення встановлюють економічні критерії для ініціювання та підтримання судового процесу.

У своїй правозастосовній практиці ЄСПЛ неодноразово формулював правову позицію, відповідно до якої надмірно високі ставки судового збору можуть фактично унеможливлювати звернення до суду для соціально вразливих категорій населення, порушуючи, таким чином, сутнісний зміст права на доступ до правосуддя¹.

Важливо зауважити, що наведена класифікація не є вичерпною і може бути доповнена іншими видами процесуальних фільтрів. Крім того, в реальній судовій практиці різні види обмежень часто взаємодіють між собою, створюючи комплексні бар'єри доступу до адміністративного судочинства. Отож аналіз їхньої допустимості має здійснюватися не лише окремо щодо кожного виду, але й з урахуванням їхнього сукупного впливу на можливість реалізації права на судовий захист.

Юрисдикційні обмеження та їх застосування у практиці Верховного Суду.

Аналіз статті 19 КАС України виявляє низку дискусійних питань у визначенні предметної юрисдикції адміністративних судів. Зокрема, проблеми стосуються розмежування юрисдикції щодо окремих різновидів публічно-правових спорів, пов'язаних із виборчим процесом², правовідносин із ознаками як публічно-правових, так і приватноправових, а також рішень, дій та бездіяльності юридичних осіб публічного права під час здійснення ними делегованих управлінських повноважень. Особливо гостро ця проблема постає у «пограничних» спорах, які мають ознаки різних видів судочинства, наприклад, щодо розпорядження землею.

Неправильне визначення юрисдикції має серйозні практичні наслідки – відмову у відкритті провадження або скасування судового рішення вищими інстанціями, що порушує право на доступ до правосуддя та спричиняє додаткові витрати для всіх учасників процесу. Щодо суб'єктної юрисдикції, найбільші труднощі виникають стосовно «змішаних публічно-приватних суб'єктів».

Останніми роками спостерігається тенденція до розширення предметної юрисдикції адміністративних судів, що пов'язано з розвитком доктрини публіч-

¹ European Court of Human Rights. Case of *Stankov v. Bulgaria* (application № 68490/01). Judgment of 12.07.2007. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81606> (date of access: 25.04.2025).

² Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.04.2019 у справі № 640/5921/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81136713> (дата звернення: 25.04.2025).

но-правових відносин і гнучкішим підходом Верховного Суду до визначення критеріїв адміністративної юрисдикції. У практиці Верховного Суду з питань юрисдикційних обмежень виділяються ключові підходи: пріоритет змісту правовідносин над формою, системне тлумачення процесуальних норм з урахуванням принципу ефективного судового захисту та формування єдиної правозастосовної практики.

Темпоральні обмеження права на звернення до адміністративного суду.

Системний аналіз статей 122-123 КАС України показує, що ключову роль у механізмі темпоральних обмежень відіграють строки звернення до адміністративного суду. Їх недотримання спричиняє негативні процесуальні наслідки: від залишення позову без руху до відмови у відкритті провадження. Ці строки встановлюються для забезпечення юридичної визначеності та стабільності публічно-правових відносин. ЄСПЛ у рішенні від 18.11.2010 у справі «Мушта проти України» наголосив, що процесуальні строки «служать забезпеченню належного відправлення правосуддя та дотриманню принципу юридичної визначеності»¹. Особливого значення темпоральні обмеження набувають в адміністративному судочинстві, безпосередньо впливаючи на можливість оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, а скорочені строки для певних категорій справ (як-от виборчих) зумовлені необхідністю оперативного вирішення суспільно значущих конфліктів. Отже, недотримання строків звернення до адміністративного суду унеможливорює захист в адміністративному процесі суб'єктивних прав, свобод, інтересів².

Варто наголосити, що в українському адміністративному судочинстві спостерігається формування більш гнучкого підходу щодо застосування часових обмежень. Згідно із судовою практикою, поновлення строку на оскарження актів, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень можливе у випадках, коли зацікавлена особа пропустила встановлений строк з поважних причин. Такий самий принцип застосовується і до виборчих спорів.

Зазначимо, що під час оцінки поважності причин пропуску процесуальних строків необхідно застосовувати індивідуальний підхід до кожної конкретної ситуації, ураховуючи як об'єктивні обставини (хвороба, стихійне лихо), так і суб'єктивні фактори, пов'язані з особою заявника (рівень правової обізнаності, доступ до юридичної допомоги).

КАС України передбачає диференціацію процесуальних строків залежно від категорії адміністративної справи, що зумовлено специфікою відповідних правовідносин. Наприклад, для виборчих спорів встановлено скорочені строки

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «Мушта проти України» (заява № 8863/06). Рішення від 18.11.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_660 (дата звернення: 20.04.2025).

² Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика: підруч. заг. ред. В.М. Бевзенка; пер. з нім. і адапт. Г. Рижкова. Київ: «Дакор», 2020. С. 317.

з огляду на динамічний характер виборчого процесу, а для певних категорій справ (зокрема, щодо пенсійного забезпечення) – більш тривалі, зважаючи на їхню соціальну значущість та потенційну складність.

Процедурні обмеження та вимоги до форми й змісту позовної заяви.

Судова практика підкреслює, що КАС України покладає обов'язок оформлення позовної заяви відповідно до встановлених вимог саме на позивача, про що свідчать положення статей 160 та 161 КАС України. Після отримання матеріалів позовної заяви суддя перевіряє її відповідність зазначеним вимогам, і у випадку виявлення недоліків виносить ухвалу про залишення позовної заяви без руху, надаючи позивачеві певний строк для усунення виявлених недоліків.

У справі «Перетяка та Шереметьєв проти України» ЄСПЛ констатував порушення статті 6 Конвенції через відмову національних судів у прийнятті позову «з суто формальних підстав без будь-якого аналізу його суті»¹. Процедурні обмеження мають подвійну природу: з одного боку, вони забезпечують структурованість судового процесу, а з іншого, – надмірно жорсткі вимоги можуть створювати необґрунтовані перешкоди для доступу до правосуддя, особливо для осіб без спеціальних юридичних знань.

Серед ключових проблем застосування процедурних обмежень в адміністративному судочинстві виділяються: відсутність чітких критеріїв визначення «суттєвості» недоліків позовної заяви, неоднакове тлумачення судами вимог до процесуальних документів та непропорційно суворі наслідки для заявника в разі недотримання формальних вимог. Судова практика підтверджує необхідність дотримання розумного балансу між процесуальною економією та гнучкістю. Відповідно до актуальних правових позицій, висновок про невідповідність форми та змісту позовної заяви вимогам КАС України обов'язково має бути вмотивованим і не може мати формальний характер.

Є також позиція, що залишення позову без руху повинно бути спрямовано на усунення реальних перешкод у розгляді справи по суті, а не на створення штучних формальних перепон у доступі позивача до правосуддя чи затягування розгляду справи.

Такі правові позиції демонструють позитивну тенденцію формування більш гнучкої системи застосування процедурних обмежень в українському адміністративному судочинстві. Цей підхід поступово наближає національну судову практику до європейських стандартів правосуддя та сприяє практичному втіленню принципу верховенства права. Судді отримують більше можливостей оцінювати формальні вимоги крізь призму реального доступу до правосуддя, а не лише через дотримання процедурних аспектів.

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «Перетяка та Шереметьєв проти України» (заяви № 17160/06 та № 35548/06). Рішення від 21.12.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_657 (дата звернення: 25.04.2025).

Водночас для повноцінної реалізації цього принципу необхідне подальше вдосконалення законодавства, зокрема, конкретизація критеріїв оцінки поважності причин недотримання процесуальних вимог, уточнення меж суддівського розсуду під час вирішення питань процедурного характеру та розробка більш детальних механізмів забезпечення балансу між процесуальною економією та ефективним захистом прав учасників адміністративного судочинства.

Економічні обмеження доступу до адміністративного судочинства.

Стаття 132 КАС України визначає судовий збір як збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до адміністративного суду та за видачу документів. Згідно з частиною першою статті 139 КАС України, суд, ураховуючи майновий стан сторони, може відстрочити, розстрочити сплату судового збору, зменшити його розмір або звільнити від сплати у визначених законом випадках. Проте надмірний розмір судового збору може стати фактичною перешкодою для доступу до суду. У рішенні від 12.07.2007 у справі *Stankov v. Bulgaria* ЄСПЛ визнав порушення права на доступ до суду через непомірно високий судовий збір, який *de facto* унеможливив оскарження громадянином рішення про відмову в допомозі по безробіттю¹.

Економічні обмеження мають особливе значення для забезпечення рівного доступу до правосуддя. Установлення надмірно високих ставок судового збору може призвести до дискримінації за майновою ознакою, коли захист прав у суді стає доступним лише для заможних осіб, що суперечить принципу рівності перед законом і судом. В адміністративному судочинстві України застосовується диференціація ставок судового збору залежно від категорії справи та суб'єкта звернення. Для певних категорій справ (соціальний захист, пенсійне забезпечення) та окремих категорій позивачів (особи з інвалідністю, малозабезпечені) передбачені пільги, що сприяє доступності правосуддя для соціально вразливих верств населення.

Актуальна судова практика акцентує увагу на субсидіарності судового збору, підкреслюючи, що його призначення позбавлене фіскального характеру. Натомість судовий збір спрямований на забезпечення належного здійснення правосуддя, відшкодування судових витрат, а також запобігання зловживанню процесуальними правами та їхнє припинення.

Економічні обмеження включають не лише судовий збір, а й інші судові витрати: на правову допомогу, залучення експертів, перекладачів тощо. Їх сукупний розмір може створювати додаткові бар'єри для доступу до правосуддя, тому важливо не лише встановлювати розумні ставки судового збору, але й

¹ European Court of Human Rights. Case of *Stankov v. Bulgaria* (application № 68490/01). Judgment of 12.07.2007. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81606> (date of access: 05.04.2025).

забезпечувати ефективний механізм надання безоплатної правової допомоги та компенсації судових витрат для малозабезпечених осіб.

Зарубіжний досвід процесуальних фільтрів в адміністративному судочинстві.

Під час розгляду системи процесуальних фільтрів в адміністративному судочинстві заслуговує на особливу увагу німецька правова модель. Німецька система вирізняється розвиненим механізмом попередньої судової оцінки прийнятності адміністративних позовів, що становить ефективний інструмент управління судовим навантаженням. Німецький правопорядок передбачає можливість для вищого адміністративного суду федеральної землі відхилити апеляції, які не містять питань принципового характеру для правової системи. Критерієм такої оцінки є значущість справи для забезпечення єдності правозастосування або потенційний внесок у розвиток права.

Визначальною характеристикою німецької моделі адміністративного судочинства є також системне розмежування питань прийнятності позову та його обґрунтованості по суті. Такий підхід дає змогу судовій системі ефективно відфільтровувати завідомо «безперспективні» позови, одночасно зберігаючи гарантії доступу до правосуддя для справ, що мають реальні юридичні перспективи.

Німецька правова система також характеризується гнучкою диференціацією процедур розгляду адміністративних справ різних категорій. Залежно від юридичної складності та суспільної значущості конкретної справи, може застосовуватися один із трьох процесуальних режимів: стандартний, спрощений або прискорений. Такий диференційований підхід сприяє раціональному розподілу судових ресурсів і забезпечує ефективний розгляд справ без створення невинуватених процесуальних перешкод.

У французькій системі адміністративного судочинства центральну роль у забезпеченні ефективності процесу відіграє інститут судді-доповідача. Цей посадовець здійснює комплексну попередню підготовку справи, результатом якої стає детальна письмова доповідь для адміністративного суду. Ця доповідь охоплює ключові аспекти справи: питання процесуальної прийнятності, аналіз фактичних обставин та юридичну оцінку аргументів, представлених сторонами. Суддя-доповідач фактично реалізує функцію процесуальної фільтрації, проводячи первинний правовий аналіз позову за кількома критичними параметрами. Зокрема, оцінюється наявність очевидної необґрунтованості позовних вимог, відповідність обраного способу судового захисту характеру порушеного права та дотримання процесуальних строків.

Характерною ознакою французької моделі є використання письмового провадження як базового принципу розгляду адміністративних справ. Такий підхід забезпечує оптимізацію судових ресурсів та істотне пришвидшення процесу розгляду справ. Водночас система зберігає гнучкість, передбачаючи можливість

проведення повноцінного усного слухання для юридично складних чи суспільно значущих справ, що потребують більш детального судового дослідження.

Естонський досвід організації адміністративного судочинства є інтегрованою системою, яка майстерно поєднує різноманітні процесуальні фільтри з ретельно розробленою диференціацією порядку розгляду адміністративних справ залежно від їхньої категорії та складності. Така структура створює збалансований механізм, що одночасно забезпечує ефективність судової системи та реальну доступність правосуддя для осіб.

Особливу цінність у контексті судової реформи становить естонський підхід до розмежування звичайного та спрощеного провадження. Ця система базується на застосуванні прозорих та об'єктивних критеріїв, що дозволяє оптимізувати судові ресурси без шкоди для якості правосуддя в справах різної юридичної складності.

Визначним елементом естонської моделі є широке впровадження цифрових технологій у судовий процес. Розвинена система електронних засобів комунікації істотно спрощує процедуру звернення громадян до адміністративних судів та суттєво зменшує негативний вплив формальних вимог до оформлення процесуальних документів, що традиційно становлять бар'єр для доступу до правосуддя.

Узагальнюючи зарубіжний досвід, можна виділити кілька ключових тенденцій у розвитку процесуальних фільтрів в адміністративному судочинстві: диференціація процедур залежно від категорії та складності справи; впровадження попереднього розгляду для відсіювання явно необґрунтованих позовів; розширення можливостей електронної комунікації для спрощення процедури звернення до суду.

Таким чином, проведений нами аналіз українського законодавства та правозастосовної практики у сфері адміністративного судочинства дозволяє констатувати, що процесуальні фільтри в адміністративному судочинстві є необхідним балансувальним інструментом між ефективністю правосуддя та його доступністю, водночас найбільш перспективними є моделі, що поєднують диференційовані процедури розгляду справ з гнучкими механізмами оцінки прийнятності позовів, використанням цифрових технологій для спрощення формальних вимог і високим рівнем професійної підготовки суддів, що застосовують відповідні процесуальні механізми.

Проведене нами дослідження дає підстави сформулювати такі конкретні висновки щодо оптимізації системи процесуальних фільтрів в адміністративному судочинстві України:

1. Обмеження права на звернення до адміністративного суду можуть бути допустимими лише за умови дотримання вимог правомірності, легітимності

мети, пропорційності та збереження сутнісного змісту права на доступ до правосуддя. Процесуальні фільтри мають бути встановлені винятково законами, переслідувати суспільно важливу мету та не ускладнювати реалізацію права на судовий захист більше, ніж це об'єктивно необхідно.

2. З метою вдосконалення процесуальних фільтрів у КАС України доцільно запровадити такі зміни: а) доповнити статтю 19 чіткими критеріями розмежування адміністративної юрисдикції у спірних випадках «змішаної» природи правовідносин; б) передбачити у статті 169 вичерпний перелік формальних недоліків позовної заяви, які можуть стати підставою для залишення позову без руху; в) установити у статті 132 диференційовані ставки судового збору для різних категорій адміністративних справ з урахуванням їхньої соціальної значущості та майнового стану позивача.

3. Аналіз положень КАС України та актуальної практики Верховного Суду свідчить про поступове зміщення акцентів у бік більш гнучкого підходу до застосування процесуальних фільтрів. Зокрема, простежуються спроби пом'якшення жорсткості правил щодо строків звернення, вимог до оформлення позовів, сплати судового збору.

4. Ураховуючи зарубіжний досвід, рекомендуємо запровадити в КАС України інститут попередньої оцінки обґрунтованості позову, що передбачає: а) доповнення статті 171 положеннями про прискорений розгляд явно необґрунтованих позовів; б) визначення у статті 12 спеціалізації суддів у складних категоріях адміністративних справ; в) запровадження у статті 262 диференційованих процедур розгляду різних категорій адміністративних справ залежно від їхньої складності та соціальної значущості.

Таким чином, можна констатувати, що обмеження права на звернення до адміністративного суду є необхідним елементом процесуальної форми для забезпечення впорядкованості та ефективності судочинства, проте такі обмеження повинні бути розумними, пропорційними та не порушувати сутнісний зміст права на доступ до правосуддя; досягнення оптимального балансу між процесуальною дисципліною та доступністю правосуддя потребує комплексного підходу, що включає як удосконалення законодавства, так і формування відповідної судової практики, орієнтованої на ефективний судовий захист прав особи в публічно-правових відносинах, з урахуванням національних особливостей правової системи та адаптацією позитивного зарубіжного досвіду до українських реалій.

3.3. Процесуальні фільтри в адміністративному судочинстві: допустимість, реальність, належність

Адміністративне судочинство, як ключовий механізм захисту прав приватних осіб у відносинах із державою, потребує чітких та обґрунтованих процесуальних інструментів для забезпечення справедливості й ефективності судового розгляду. Процесуальні фільтри, що застосовуються для визначення допустимості касаційного розгляду, призначені для забезпечення якісного відбору справ, які мають принципове значення для розвитку права та уніфікації судової практики, сприяючи дієвості судової системи.

Отже, одним із етапів якісного реформування судової системи України стало формування нового підходу до визначення питання допустимості касаційної скарги та запровадження касаційних фільтрів, що було здійснено внесенням змін до процесуальних кодексів Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII¹ та закріплено Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ» від 15.01.2020 № 460-IX². Проте на підвищення ефективності здійснення правосуддя судом касаційної інстанції була спрямована конституційна реформа щодо правосуддя ще 2016 року. Як зазначено в пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», перехід до триланкової судової системи можливий за умови суттєвого підвищення якості судочинства в судах першої та апеляційної інстанцій та відповідного зменшення кількості касаційних скарг (без механічного обмеження права особи на касаційне оскарження судового рішення). Зазначене дозволить уникнути зупинення або перешкод у функціонуванні касаційної інстанції через перенавантаження, які спостерігалися в минулому³.

¹ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#Text> (дата звернення: 25.04.2025).

² Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ: Закон України від 15.01.2020 № 460-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-20#Text> (дата звернення: 25.04.2025).

³ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» реєстр. №3524 від 25.11.2015. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57209&pf35401=366464> (дата звернення: 25.04.2025).

Однак реформа разом з еволюційним розвитком судової системи України започаткувала й низку питань і дискусій, зокрема щодо допустимості та прийнятності процесуальних фільтрів у судовій системі правової держави, а також їхньої відповідності праву на справедливий суд і принципу верховенства права, оскільки ж за своєю суттю встановлення процесуальних фільтрів фактично зменшує можливість звернення до касаційного суду. Чи прийнятним є їх встановлення у правовій державі? Чи обмежує це доступ до суду?

Відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав та основоположних свобод кожен має право, зокрема, на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж 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 обвинувачення¹.

Проте ключовим у відповіді на запитання стосовно допустимості та легальності процесуальних фільтрів є те, що право на доступ до суду не є абсолютним, і, як зауважує ЄСПЛ, це право може бути піддане припустимим обмеженням через те, що вимагає державного регулювання. Держави-учасниці користуються в цьому питанні певною свободою розсуду.

На думку ЄСПЛ, певні обмеження, «фільтри» та процедури допуску до судів вищих інстанцій жодним чином не будуть порушувати право на доступ до суду, за умови, якщо останнє вже буде реалізовано під час звернення до суду першої інстанції.

У Рекомендації № R (95) 5 Комітет Міністрів Ради Європи щодо запровадження та покращення функціонування систем і процедур оскарження у цивільних і господарських справах зазначив, що під час розгляду можливих заходів щодо судів третьої інстанції державам слід виходити з того, що справи вже пройшли слухання у двох інших судах².

Як справедливо зазначають науковці, ЄСПЛ у своїй прецедентній практиці дотримується підходу, відповідно до якого пункт 1 статті 6 Конвенції передусім надає широкий спектр гарантій під час провадження в суді першої інстанції, утім, не зобов'язує держави-учасниці взагалі засновувати суди апеляційної та касаційної інстанцій³.

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 17.01.2025).

² Рекомендація № R (95) 5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо запровадження та покращення функціонування систем і процедур оскарження в цивільних і господарських справах: ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 528 засіданні заступників міністрів від 07.02.1995. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_95_5_1995_02_07.pdf (дата звернення: 20.04.2025).

³ Дорохіна Ю. Передумови («фільтри») касаційного оскарження в адміністративному судочинстві: зміст, види, особливості, порядок застосування. *Law. State. Technology*. 2021. Вип. 3. С. 68.

Гарантоване Конституцією України право на судовий захист має на увазі створення державою необхідних умов для ефективного і справедливого розгляду справи саме в суді першої інстанції, у якому підлягають вирішенню всі суттєві для визначення прав і обов'язків сторін питання. Допущені же судом першої інстанції помилки повинні усуватися судом другої (апеляційної) інстанції в процедурах, найбільш наближених до провадження в суді першої інстанції¹.

Таким чином, право на доступ до суду в достатньому обсязі забезпечується судом першої інстанції, право на оскарження судового рішення – через апеляційні суди, тому можливість оскарження в суді касаційної інстанції не обмежує доступ до суду, а отже, процесуальні фільтри є легальним і допустимим інструментом правової держави.

З огляду на зазначене, процесуальні фільтри, зокрема в адміністративному судочинстві, є не лише допустимим заходом, а навіть є необхідними для забезпечення ефективного функціонування судової системи.

Так, ЄСПЛ стверджує, що варто розрізняти функції та завдання судів апеляційної та касаційної інстанцій (якщо вже такі існують), у такому контексті касаційний перегляд є екстраординарним з огляду на специфіку повноважень суду касаційної інстанції.

Водночас призначення Верховного Суду як найвищої судової установи в Україні – це формування обґрунтованої правової позиції стосовно способу застосування всіма судами конкретної норми матеріального права або дотримання норми процесуального права і, таким чином, спрямування судової практики в єдине та узгоджене правозастосування (указати напрям, у якому слід здійснювати вибір норми права)².

У пояснювальній записці до проекту Закону від 25.10.2019 № 2314 указано, що Верховний Суд – виконує функцію «суду права», що розглядає лише спори, які мають найважливіше (принципове) значення для суспільства та держави, та не є «судом фактів», а отже, у касаційному порядку підлягає розгляду справа за касаційною скаргою, що стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики³.

¹ Луспеник Д. Касаційні фільтри у цивільних справах: проблемні питання судового правотлумачення та правозастосування. *Судово-юридична газета*. 15.06.2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/954084/> (дата звернення: 25.04.2025).

² Берназюк Я.О. Конституційно-правовий статус Верховного Суду як суду права. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. № 6 (12). С. 111.

³ Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку» реєстр. № 2314 від 25.10.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2314&skl=10 (дата звернення: 25.04.2025).

З огляду на вказане, рішення Верховного Суду як правові інструменти забезпечують не лише формальне вирішення певної справи, а виступають формою врегулювання конкретного правового питання та, відповідно, гарантують юридичну визначеність (дотримання принципу *res judicata*) для всіх суб'єктів права; спрямовані, головним чином, на виявлення можливої «системної помилки» у судових рішеннях щодо застосування певних положень законодавства; містять правові позиції (виступають орієнтиром) для всіх судів (у т.ч. і для самого Верховного Суду), що дає змогу в загальному забезпечити на належному рівні конституційне право кожного на судовий захист¹.

Таким чином, з огляду на особливий статус і роль касаційних судів, запровадження процесуальних фільтрів є не просто допустимим, а навіть обґрунтованим і доцільним для забезпечення ефективності судової системи та зосередження судів касаційних інстанцій на питаннях права, що мають ключове значення для уніфікації судової практики. Умови допустимості касаційних скарг спрямовані не стільки на безпосереднє вирішення конкретних спорів, яке забезпечується судами першої та апеляційної інстанцій, скільки на розв'язання правових питань. Так, процесуальні фільтри є не лише законним і виправданим інструментом у правовій державі, але й важливим елементом судочинства, що сприяє його стабільності, передбачуваності та якісному розвитку самого права.

Як підкреслюють деякі науковці, виконання державою обов'язку щодо гарантування остаточності, обов'язковості та стабільності судового рішення можливе шляхом встановлення в законодавстві виняткових підстав для касаційного оскарження та лише в тих випадках, коли таке оскарження є саме об'єктивно необхідним механізмом для виправлення помилки, допущеної під час вирішення справи судами попередніх інстанцій. Зазначене матиме наслідком побудову ефективної судової системи, що гарантуватиме особі право на остаточне та обов'язкове судове рішення².

Ураховуючи правовий статус, а також основну свою функцію забезпечення сталості та єдності судової практики, Верховний Суд може здійснювати касаційний перегляд рішень судів апеляційної інстанції, за наявності обґрунтованих мотивів необхідності такого касаційного перегляду, крім випадків, коли такий перегляд прямо заборонений законом, що забезпечує дотримання в Україні гарантованих, зокрема, статтями 8, 129 Конституції України та статтями 2, 6 КАС України, основних засад (принципів) адміністративного судочинства, а саме верховенства права та його невід'ємного елементу – принципу юридичної визначеності; досягнути вищого рівня єдності практики як однієї з основних

¹ Берназюк Я.О. Конституційно-правовий статус Верховного Суду як суду права. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. № 6 (12). С. 110.

² Ткачук Н.В. Фільтри касаційної скарги в дії: ефективність механізму. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр.* 2021. Вип. 89. С. 104–112.

форм реалізації принципу юридичної визначеності, що є одним із фундаментальних аспектів верховенства права та гарантує розумну передбачуваність судових рішень; гарантувати дотримання принципу рівності всіх громадян перед законом і судом, який втілюється шляхом однакового застосування судом тієї самої норми закону в однакових справах щодо різних осіб, а також є запорукою довіри громадян до судової влади¹.

Процесуальні фільтри в адміністративному судочинстві, за умови їхнього належного застосування, дають змогу забезпечити баланс між правом особи на доступ до правосуддя та необхідністю ефективного функціонування судової системи. Вони сприяють концентрації зусиль суддів касаційної інстанції на справах, що мають системне значення, чим підвищують якість і стабільність судових рішень, що зміцнює верховенство права та юридичну визначеність, як підтверджується національною судовою практикою, так і правовими позиціями ЄСПЛ.

Установлення державою таких фільтрів не може бути довільним, можливість їхнього існування вимагає дотримання умов правомірності, яким вони мають відповідати. Зокрема, як зауважує ЄСПЛ, право доступу до суду не повинно обмежуватися, таким чином, чи такою мірою, щоб сама суть права була зведена нанівець. Так, ЄСПЛ визначив критерії застосування законодавчих обмежень щодо доступу до Верховного Суду: передбачуваність обмеження; несприятливі наслідки помилок під час провадження, що призвело до відмови заявникові в доступі до вищого суду; можливість стверджувати, що такі обмеження здатні спричинити «надмірний формалізм».

Як звернув увагу Дмитро Луспеник, такі фільтри повинні вирізнятися справедливістю, бути зрозумілими не лише суддям, а й споживачам суддівських послуг, вони не повинні містити численних оціночних термінів і необмеженого розсуду судді ще на стадії допуску скарги. Касаційні фільтри повинні допомагати, а не перешкоджати, виконувати основне завдання судочинства – ефективний захист порушених прав і одночасно забезпечити доступ до правосуддя, а право на подачу й розгляд касаційної скарги є тим самим доступом до суду².

Важливо також урахувати позицію КСУ, який зазначає, що, установлюючи обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень, законодавець повинен керуватися таким складником принципу верховенства права як пропорційність, тобто таке обмеження має встановлюватися виключно Конституцією та законами України; переслідувати легітимну мету; бути обумов-

¹ Берназюк Я.О. Конституційно-правовий статус Верховного Суду як суду права. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. № 6 (12). С. 111.

² Луспеник Д. Касаційні фільтри у цивільних справах: проблемні питання судового правотлумачення та правозастосування. *Судово-юридична газета*. 15.06.2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/954084/> (дата звернення: 25.04.2025).

леним суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційним та обґрунтованим; у разі обмеження права на оскарження судових рішень законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист і не порушувати сутнісний зміст такого права¹.

Аналізуючи процесуальні фільтри на касаційне оскарження, які передбачені чинним КАС України, їх можемо поділити на декілька умовних категорій.

До *першої категорії* віднести «безумовно відсікальні» фільтри, тобто переліки категорій спорів і судових рішень (як правило, ухвал судів першої та апеляційної інстанцій), які взагалі не можуть бути оскаржені в касаційному порядку. Такі фільтри існують у формі прямого використання переліку категорій справ, судові рішення в яких не можуть бути оскаржені в касаційному порядку.

Наприклад, частина третя статті 272 КАС України, відповідно до якої судові рішення суду апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справ, визначених статтями 273–277, 282–283-1, 284–286 цього Кодексу, набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

Водночас такі фільтри використовуються у формі визначення переліку ухвал суду першої або апеляційної інстанції, які можуть бути оскаржені в касаційному порядку. Зокрема, можемо звернутися до частини другої статті 328 КАС України, згідно з якою в касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову, заміну заходу забезпечення позову, ухвали, зазначені в пунктах 3, 4, 12, 13, 17, 20 частини першої статті 294 цього Кодексу, після їх перегляду в апеляційному порядку.

До *другої категорії* варто віднести «умовно відсікальні» фільтри, тобто визначення переліку категорій справ, судових рішень, які можуть бути оскаржені лише за певних умов, або ж під час оскарження яких суд касаційної інстанції може відмовити у відкритті касаційного провадження.

Так, коли процесуальний закон дає можливість оскаржити судові рішення лише за існування певних умов, можна навести пункт 2) частини п'ятої статті 328 КАС України, відповідно до якої не підлягають касаційному оскарженню судові рішення в справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження (крім справ, які відповідно до цього Кодексу розглядаються за правилами загального позовного провадження), крім випадків, якщо:

а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики;

¹ Рішення Конституційного Суду України від 08.04.2015 № 3-пн/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-15#Text> (дата звернення: 25.04.2025).

б) особа, яка подає касаційну скаргу, відповідно до цього Кодексу позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, під час розгляду 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.

В іншому випадку, процесуальний закон наділяє суд касаційної інстанції імперативом щодо відмови у відкритті касаційного провадження за скаргами на судові рішення у визначених категоріях справ, якщо не дотримано певних умов. Зокрема, можемо навести частину третю статті 333 КАС України, згідно з якою суд відмовляє у відкритті касаційного провадження з перегляду ухвали про повернення заяви позивачеві (заявникові), а також судових рішень у справах, визначених статтями 280, 281, 287, 288 цього Кодексу, якщо рішення касаційного суду за наслідками розгляду такої скарги не може мати значення для формування єдиної правозастосовної практики.

Нарешті, до *третьої категорії*, на нашу думку, слід віднести «інстанційно-змістовні» фільтри або ж «фільтри касаційної доцільності». Це найбільш значуща категорія процесуальних фільтрів, яка визначає виключні підстави, за наявності яких судові рішення може бути оскаржено до суду касаційної інстанції та допущено до касаційного перегляду. Метою запровадження цих фільтрів є саме утвердження суду касаційної інстанції як «суду права, а не факту», вирішення конфлікту правозастосування, тлумачення норми права, спрямованого на забезпечення єдності та передбачуваності судової практики, а не вирішення конкретного публічно-правового спору.

До таких фільтрів слід віднести частину четверту статті 328 КАС України, відповідно до якої підставами касаційного оскарження судових рішень, зазначених у частині першій цієї статті, є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права виключно в таких випадках:

1) якщо суд апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні застосував норму права без урахування висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в постанові Верховного Суду, крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку;

2) якщо скаргник вмотивовано обґрунтував необхідність відступлення від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного у постанові Верховного Суду та застосованого судом апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні;

3) якщо відсутній висновок Верховного Суду щодо питання застосування норми права у подібних правовідносинах;

4) якщо судові рішення оскаржується з підстав, передбачених частинами другою і третьою статті 353 цього Кодексу.

Також цим ознакам відповідають і положення частини п'ятої статті 191 КАС України: рішення суду апеляційної інстанції за наслідками перегляду типової справи може бути оскаржено в касаційному порядку виключно з таких підстав:

1) суд першої та (або) апеляційної інстанції під час вирішення типової справи не визнав її типовою справою та (або) не врахував правові висновки, викладені в рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи;

2) справа, у якій судом першої та (або) апеляційної інстанції ухвалено рішення з урахуванням правових висновків, викладених у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, не відповідає ознакам типової справи.

Отже, у чинній редакції КАС України нами виділено три категорії процесуальних фільтрів для касаційного оскарження судових рішень, кожна з яких характеризується своїм змістовним навантаженням, різною передбачуваністю для сторін та диференційованими наслідками для особи, яка звернулася з касаційною скаргою.

Складність у застосуванні цих категорій, на нашу думку, зумовлена, насамперед, тим, що процесуальні норми, які містять процесуальні фільтри, розміщені законодавцем у різних статтях, а подекуди в різних розділах і главах КАС України.

Ще однією складністю в подоланні касаційних фільтрів для сторін, на наш погляд, є підхід, за яким усі ці категорії касаційних фільтрів є рівнозначними та застосовуються судом паралельно та незалежно один від одного. Так, існують ситуації, коли особа, наводячи підстави для подолання фільтру, передбаченого для допуску до касаційного перегляду судового рішення в малозначній справі або справі, розглянутій за правилами спрощеного позовного провадження (пункт 2 частини п'ятої статті 328 КАС України), жодним чином не обґрунтовує необхідності касаційного перегляду такого судового рішення з точки зору «фільтру касаційної доцільності» (частина четверта статті 328 КАС України) або ж навпаки.

За нашим переконанням, такий підхід є хибним, оскільки всі три категорії процесуальних фільтрів застосовуються судом послідовно. Спочатку суд перевіряє, чи не відноситься судові рішення, що оскаржується, до переліку судових рішень чи категорій справ, які не можуть бути оскаржені. Потім – чи є підстави, які дають змогу допустити таке судові рішення до перевірки судом касаційної інстанції. Тут варто нагадати, що деякі категорії справ успішно долаючи першу категорію, все одно можуть бути не допущені до касаційного перегляду на підставі частини третьої статті 333 КАС України.

І лише касаційні скарги, які подолали перші дві категорії процесуальних фільтрів, суд перевіряє на відповідність третій категорії фільтрів, передбачених частиною четвертою статті 328 КАС України.

Однак, як показала понад як п'ятирічна практика застосування Верховним Судом частини четвертої статті 328 КАС України в чинній редакції, запровадження таких суттєвих процесуальних фільтрів істотно не відбилося на кількості звернень із касаційними скаргами до суду касаційної інстанції, а отже, не було досягнуто тієї мети, заради якої внесено зазначені зміни в процесуальний закон.

На нашу думку, перешкодою в досягненні мети цих змін стала та обставина, що законодавець, запроваджуючи такі процесуальні фільтри, які саме покликані забезпечити «якісний» відбір правових конфліктів, що потребують висновку суду касаційної інстанції, не імплементував відповідні зміни до процесуальної норми щодо відмови у відкритті касаційного провадження.

Зокрема, частина перша статті 333 КАС України була доповнена пунктом 6), яким передбачено що суд касаційної інстанції відмовляє у відкритті касаційного провадження, якщо Верховний Суд уже викладав у своїй постанові висновок щодо питання застосування норми права в подібних правовідносинах, порушеного в касаційній скарзі на судові рішення, зазначене в частині першій статті 328 цього Кодексу, і суд апеляційної інстанції переглянув судові рішення відповідно до такого висновку (крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку або коли Верховний Суд уважатиме за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах).

Фактично, було імплементовано лише наслідок для неподолання процесуального фільтру, передбаченого пунктом 3) і частково пунктом 2) частини четвертої статті 328 КАС України.

Що ж стосується інших підстав касаційного оскарження, передбачених частиною четвертою статті 328 КАС України, то, у разі їхнього неподолання, суд, на наш погляд, не завжди може, а інколи позбавлений можливості застосувати такий наслідок, як відмова у відкритті касаційного провадження.

Таким чином, запровадження процесуальних фільтрів у касаційному провадженні в адміністративному судочинстві України є обґрунтованим та необхідним механізмом, що забезпечує ефективність функціонування касаційної інстанції. Проте воно має розглядатися не лише як технічне нововведення, а як прояв інституційного дозрівання судової системи до моделі раціонального й цілеспрямованого правозастосування. Такий підхід трансформує функцію касаційної інстанції у суд права, а не фактів, що відповідає європейським стандартам і водночас зміцнює концепцію «касація як інструмент права». У цьому сенсі процесуальні фільтри виступають формою правового фільтруван-

ня, спрямованого на розмежування індивідуального правового конфлікту від загальносистемного правового питання.

Водночас, зважаючи на прийнятність процесуальних фільтрів у демократичному суспільстві, надзвичайно важливо зберігати належний баланс між цими фільтрами та гарантіями реалізації права на судовий захист. Їхнє існування виправдане лише за умов, коли вони є прозорими, передбачуваними, позбавленими надмірного формалізму та не перетворюються на засіб обмеження доступу до правосуддя. Верховний Суд, як орган, що формує судову практику, повинен забезпечити зрозумілість критеріїв допуску, аби не допустити зведення нанівець сутності права на касаційне оскарження. У такому вигляді фільтри виступають не лише допустимим та таким, що формально відповідає праву, а й доцільним елементом правової держави, що гарантує ефективний, диференційований та справедливий доступ до касаційного суду.

Позитивно оцінюючи роль касаційних фільтрів для забезпечення основної функції суду касаційної інстанції (вирішення загальносистемних правових питань і забезпечення сталості та єдності правозастосування) вважаємо, що необхідно внести до КАС України зміни, якими:

- об'єднати в одній правовій нормі Глави 2 Розділу III «Касаційне провадження» всі наявні процесуальні фільтри, які впливають на допуск до касаційного перегляду;
- передбачити можливість допуску до касаційного перегляду судових рішень, які в силу закону не підлягають касаційному оскарженню, але у виняткових випадках, як-то: зміна правового регулювання, визнання неконституційним положення закону тощо;
- чітко структурувати наявні процесуальні фільтри та внормувати черговість і послідовність їхнього застосування;
- поширити необхідність застосування положень пунктів 1–4 частини четвертої статті 328 КАС України під час вирішення питання про можливість допуску до касаційного перегляду ухвал судів першої та апеляційної інстанцій;
- доповнити частину першу статті 333 КАС України положеннями щодо можливості суду відмовити у відкритті касаційного провадження в разі неподолання «фільтру касаційної доцільності», передбаченого будь-яким пунктом частини четвертої статті 328 КАС України.

3.4. Доступ до правосуддя в адміністративних справах в умовах пандемії COVID-19: засвоєні уроки і законодавчі новели

Негативний вплив пандемії COVID-19 на усі сфери суспільного життя, економіку України та світу виявився у світовій рецесії, високому рівні суспільної небезпеки, небезпеки для життя і здоров'я людей, що визначило необхідність безпрецедентної згуртованості усіх держав для боротьби з пандемією та розробки державних програм, спрямованих на заходи щодо боротьби з пандемією, підтримки медико-санітарної допомоги та подолання негативних суспільних наслідків¹.

Запровадження державою карантину не повинно знижувати гарантованість інституційних і процесуальних вимог щодо реалізації права на справедливий суд під час розгляду спорів адміністративними судами, які в найскладніший період для незалежної України продовжують здійснювати правосуддя у сфері публічно-правових відносин. Набуття Україною статусу країни-кандидата в члени ЄС висуває на передній план нові питання та пріоритети в забезпеченні ефективного правосуддя, що актуалізує дослідження концептуальних положень, які покликані забезпечити розвиток адміністративної юстиції та правової системи загалом відповідно до європейських реалій².

Так, Ларс Брокер, зокрема, зазначив, що правовий супровід боротьби з пандемією стосується безпосередньо права на захист від загроз. Швидка реакція держави має бути спрямована на те, щоб убезпечити громадян від порушення їхніх прав і забезпечити верховенство права. Законодавець шляхом прийняття певного базового рішення повинен наділити державу правом на подібне втручання в права людини за особливих умов³.

Відповідно до частини четвертої статті 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 № 1645-III, з метою ліквідації епідемії або спалаху особливо небезпечної інфекційної хвороби запроваджується карантин, який може передбачати тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб, а також додаткові обов'язки, що покладаються на них,

¹ Чайка О.С. Темпоральні характеристики адміністративного судочинства при вирішенні податкових спорів під час дії карантину: дис. ... д-ра філософії в галузі знань 081 «Право» / Державний податковий університет, Міністерство фінансів України. Ірпінь, 2023. С. 3.

² Орленко А.І. Концептуальні засади діяльності адміністративних судів в Україні: дис. ... д-ра філософії в галузі знань 081 «Право» / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2023. С. 5.

³ Правосуддя в дистанційному режимі забезпечує право учасників судових засідань на захист від загроз. 2022. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1301262/> (дата звернення: 01.05.2025).

підстави та порядок обов'язкової самоізоляції, перебування особи в обсерваторії (обсервації), госпіталізації до тимчасових закладів охорони здоров'я (спеціалізованих шпиталів)¹. Тож такі форс-мажорні обставини, як стихійні лиха, війни, пандемії (пандемія COVID-19, повномасштабне вторгнення в Україну) в певному сенсі можна вважати поштовхом для розвитку законодавства; вони часто приводять до удосконалення певного напрямку функціонування².

Перебування України в умовах епідеміологічного надзвичайного стану стало певним каталізатором активізації роботи Верховної Ради України щодо формування законодавчої платформи здійснення судочинства, зокрема під час вирішення спорів судом у сфері публічно-правових відносин з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, а також прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (частина перша статті 2 КАС України).

Не піддаючи сумніву необхідність законодавчих змін, з метою здійснення деяких обмежень у правах, зазначимо, що право на доступ до суду жодним чином не може бути обмежене під час виникнення особливих обставин. Для з'ясування заходів, ужитих державою з метою реалізації права на доступ до адміністративного судочинства в період дії карантинних обмежень, доцільним є проведення ґрунтовного аналізу організаційно-технічних змін, а також положень чинного законодавства, що регулюють відповідну сферу, та практики його застосування.

В умовах пандемії саме учасники судового провадження та суд, як ніхто інший, відчули важливість ролі дистанційного правосуддя. Незважаючи на впровадження карантинних заходів, суди не припиняли своєї роботи³.

Інтенсивне впровадження цифрових технологій, спрямованих на оптимізацію навантаження на суди та забезпечення безперервності судового процесу, й надалі залишається одним із найбільш наріжних аспектів функціонування судової системи. Так, йдеться про застосування інформаційно-комунікаційних технологій, які охоплюють використання відеоплатформ для проведення віддалених судових засідань, цифрових інструментів подання, обміну й збереження процесуальних документів, електронне адміністрування судових справ, а також застосування електронного цифрового підпису. Застосування зазначених технологій передбачає наявність якісного доступу до мережі «Інтернет», дотримання вимог інформаційної безпеки, а

¹ 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> (дата звернення: 01.05.2025).

² Орленко А.І. Деякі аспекти діяльності адміністративних судів в Україні. *Право і суспільство*. 2023. № 2. С. 20.

³ Карманський В. Вийти на дистанцію. *Судовий вісник*. 2023. № 11 (175). URL: <https://pravo.ua/articles/vijti-na-distanciju/> (дата звернення: 01.05.2025).

також забезпечення користувачів судових послуг необхідними технічними засобами, зокрема комп'ютерним обладнанням, відео- та аудіопристроями й стабільним з'єднанням WI-FI.

Попри традиційну обережність суддів щодо інтеграції цифрових інструментів у судовий процес, пандемія спричинила стрімке входження судової системи в цифрову епоху. Ефективне функціонування судових установ у дистанційному форматі потребує забезпечення повного доступу до матеріалів справи всім учасникам процесу, можливості електронного обміну процесуальними документами, а також створення інтегрованої цифрової системи управління судовим провадженням.

Одним із найпоширеніших засобів адаптації судів до умов карантинного режиму та соціального дистанціювання стало проведення судових засідань із використанням відеозв'язку. Успішне впровадження дистанційного судочинства стало можливим, завдяки широкому використанню різноманітних відеоплатформ, що забезпечили необхідний функціонал для реалізації судових процедур у режимі реального часу. Використання дистанційної форми участі в судових засіданнях, що не передбачає фізичної присутності сторін у приміщенні суду, засвідчило практичну доцільність і результативність в аспекті гарантування безперервного здійснення правосуддя в умовах дії карантинних обмежень. Такий формат сприяв забезпеченню дотримання процесуальних прав усіх суб'єктів судового провадження, зберігаючи доступність та ефективність судового розгляду.

Проте повноцінна реалізація такого підходу потребує наявності технічної підготовки всіх учасників процесу – суддів, сторін, адвокатів, прокурорів, перекладачів і свідків – які повинні бути забезпечені стабільним двостороннім аудіо- та відеозв'язком. Окрім того, у разі виникнення технічних збоїв, сторонам має бути гарантована належна технічна підтримка, а сам процес слухання – призупинений до усунення проблем. Водночас обмін матеріалами справи повинен здійснюватися виключно у захищеному електронному форматі, що відповідатиме стандартам інформаційної безпеки.

Уважаємо, що під час визначення доцільності проведення дистанційного слухання адміністративної справи слід урахувати певні обставини, які стали особливо релевантними в умовах пандемії, зокрема: тривалість затримки розгляду спору та його можливі наслідки для реалізації процесуальних прав учасників судового розгляду; характер розгляду справи, що включає її процесуальну складність, необхідність залучення свідків, перекладачів, а також можливий вплив слухання на права учасників судового провадження; технічна оснащеність сторін та інших учасників судового розгляду; наявність вад або інших факторів, які можуть негативно вплинути на здатність сторін

брати участь в дистанційному слуханні (вік, вади зору, недостатній рівень володіння цифровими технологіями тощо); необхідність сторін у залученні професійного юридичного представництва; здатність забезпечити конфіденційність комунікації між захисником і клієнтом під час проведення судового засідання в режимі відеоконференції; потреба у виклику свідків для дачі показань, а також у здійсненні безпосереднього дослідження доказів, що може вимагати фізичної присутності.

Отже, прийняття рішення про доцільність дистанційного судового розгляду адміністративного спору повинно ґрунтуватися на узагальнених процедурах і передбачених правових засадах, з урахуванням обставин конкретної справи й загального принципу забезпечення права на справедливий суд.

Таким чином, запровадження технологічних рішень у відповідь на форс-мажорні обставини, якими стала, зокрема, й епідеміологічна ситуація в країні, потребує комплексного підходу, що передбачає врахування інтересів усіх учасників адміністративного судочинства. Важливо забезпечити доступність цифрових інструментів та можливість їх ефективного використання, з урахуванням технічних і соціальних факторів. Мають бути розроблені чіткі критерії для класифікації справ, у яких можливе дистанційне провадження, та тих, що потребують фізичної присутності сторін у залі суду. Рішення щодо доцільності застосування дистанційної форми розгляду має ухвалюватися судом на основі принципу дотримання права на справедливий судовий розгляд.

Розширене застосування новітніх технологій у судовій сфері, зокрема й в адміністративному судочинстві, вимагає створення відповідної нормативної бази, а також надання сторонам та іншим учасникам процесу технічної підтримки для забезпечення безперешкодної участі в слуханні. Фізична присутність сторін на судових засіданнях повинна залишатися правилом, а застосування процедури дистанційного провадження – становити виняток. Судові органи повинні забезпечити, щоб усі слухання проводилися особисто, якщо в інший спосіб не можна гарантувати права на справедливий судовий розгляд. Усі обмеження мають відповідати критеріям законності, необхідності та пропорційності, відповідності застосування нових технологій міжнародним зобов'язанням у сфері захисту прав людини.

Під час реалізації механізмів дистанційного судочинства постають додаткові організаційно-процесуальні питання щодо модерації судових засідань, які охоплюють аспекти керування аудіозв'язком (вимкнення або приглушення мікрофонів), використання віртуальних індикаторів активності, таких як функція «підняття руки», а також застосування чатів і їхній можливий вплив на динаміку перебігу слухання.

Держава зобов'язана забезпечити відповідне фінансування судової системи з метою організації дистанційного правосуддя, зокрема щодо придбання технічного обладнання, налагодження інтернет-з'єднання, проведення

навчання персоналу, гарантування доступу до судочинства для соціально вразливих груп. Тож вирішення цих проблем є концептуальним завданням, що стосується не лише адміністративного судочинства.

Слід підкреслити, що карантинні обмеження не зупинили руху запровадження новітніх технологій у судочинство, а лише поглибили тенденцію цифровізації правосуддя через зрозумілі ускладнення доступу громадян до правосуддя в жорстоких реаліях війни¹.

Низку процесуальних інструментів і механізмів, спрямованих на забезпечення здійснення судочинства в умовах правових режимів воєнного чи надзвичайного стану, було передбачено законопроектом «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України (щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану)», який було зареєстровано у Верховній Раді України 26.04.2022. Зокрема, пропонувалося: запровадити можливість виконання функцій секретаря судового засідання іншими працівниками апарату суду; дозволити секретарям судового засідання здійснювати свої повноваження дистанційно; додатково повідомляти учасників судових проваджень про розгляд справ будь-якими доступними засобами, таких як телефонограми, SMSповідомлення, електронна пошта, повідомлення у месенджерах та через розміщення такої інформації на офіційній інтернет-сторінці судової влади України; розширити сферу застосування письмового провадження під час розгляду справ у судах усіх юрисдикцій; застосовувати особливості розгляду судових справ аналогічних тим, які використовувались під час карантину через COVID-2019².

Цей законопроект був відхилений Верховною Радою України, проте зараз можна стверджувати про посилення діджиталізації судової гілки влади, яка є продовженням уже реалізованих кроків: оцифрування судових справ (майже на 70%) і розширення функціоналу Електронного кабінету судді.

Пізніше, за рекомендаціями експертів Європейської комісії з ефективності правосуддя (CEPEJ), попередній варіант законопроекту був доопрацьований і на початок 2023 року зареєстрований новий проект закону (№ 8358)³.

¹ Бакаянова Н.М. Проблеми цифровізації правосуддя. *Актуальні проблеми судового права: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Харків, 21.04.2023) / відпов. ред.: Л.М. Москвич. Харків: Юрайт, 2023. С. 46.

² Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України (щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану): проект Закону України № 7316 від 26.04.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39489> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо здійснення судочинства під час дії воєнного чи надзвичайного стану та врегулювання спорів за участі судді: проект Закону України № 8358 від 13.01.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41130> (дата звернення: 01.05.2025).

Відповідно до пояснювальної записки, законопроект пропонує, зокрема: забезпечити можливість делегування повноважень секретаря іншим співробітникам апарату суду та можливість виконання секретарем роботи на віддаленій основі; дозволити суду запрошувати або повідомляти учасників судового процесу про дату, час і місце засідання у справі будь-якими доступними засобами спілкування (телефонограма, СМС-повідомлення, електронна пошта, повідомлення в месенджерах тощо), а також публікувати інформацію про судові засідання на офіційному вебпорталі судової влади України (уважатиметься, що повідомлення було доставлено учаснику судового процесу лише після отримання судом підтвердження про його отримання або після того, як він ознайомився з повідомленням); гарантувати проведення підготовчого провадження та / або судового розгляду в розумний строк, з урахуванням можливості учасників справи брати участь у розгляді справи; розширити застосування письмового провадження в судах всіх юрисдикцій; забезпечити можливість судді отримувати дистанційний доступ до автоматизованої системи документообігу суду з використанням власного кваліфікованого електронного підпису; вдосконалити процедуру врегулювання спору за участі судді¹.

Надаючи оцінку зазначеному законопроекту, Вища рада правосуддя врахувала думку Ради суддів України, яка підтримала його прийняття і зазначила, що введення ефективних механізмів судочинства в умовах воєнного та надзвичайного станів належним чином гарантуватиме право кожної особи на доступ до суду (у певних випадках – до альтернативних способів врегулювання спорів) для забезпечення юридичного захисту в разі порушення їхніх прав. Це особливо важливо в умовах складних обставин, в яких знаходиться Україна в цей час². Однак нині законопроект нерозглянутий Верховною Радою України.

Функціонування Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи (стаття 18 КАС України), що набуло особливого значення в період карантину, є одним із способів реалізації положень, передбачених КАС України. Завдяки функціоналу підсистеми «Електронний суд» учасники судового процесу мають можливість подання процесуальних документів (позовних заяв, клопотань тощо) в електронній формі, після чого відстежують хід і статус

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо здійснення судочинства під час дії воєнного чи надзвичайного стану та врегулювання спорів за участі судді від 13.01.2023 № 8358. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/bills/pubfile/1608269> (дата звернення: 01.05.2025).

² Про надання консультативного висновку щодо законопроекту № 8358: рішення Вищої ради правосуддя України від 23.02.2023 № 143/0/15-23. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS38011> (дата звернення: 01.05.2025).

їхнього розгляду. Інформаційні повідомлення про доставку, реєстрацію та інші операції з документами автоматично надходять до «Електронного кабінету» користувача. Водночас через відповідний сервіс можлива онлайн-оплата судового збору та інших обов'язкових платежів, оформлення електронного доручення іншій особі, а також отримання вебпосилань на всі процесуальні документи у справі (судові рішення, повістки, виклики тощо). Учасники також мають доступ до вхідної документації у справі, отриманої як від суду, так і від інших учасників, включно з файлами в цифровому форматі, протоколами автоматизованого розподілу справ і документами, що спричинили зміну стану розгляду справи.

У сучасних умовах цифрової трансформації можливо з упевненістю констатувати, що впровадження новітніх технологічних рішень сприяє переходу доступу до правосуддя на якісно новий рівень. Завдяки таким інноваціям забезпечується реалізація фундаментального права особи на доступ до правосуддя та право на справедливий судовий розгляд; територіальна віддаленість судових установ більше не становить істотної перешкоди для участі приватних осіб у судових провадженнях.

Розгортання підсистеми «Електронний суд» має розглядатися як ключовий пріоритет для органів судової влади з огляду на необхідність гарантування незалежного виконання суддями своїх функцій із захисту прав і свобод осіб та забезпечення принципу верховенства права. Аналіз судової практики з означених питань спонукає до висновку про необхідність удосконалення правового регулювання електронного документообігу в судовому адміністративному процесі. Зокрема, насамперед доцільно: передбачити обов'язковість фіксування в Єдиній судовій інформаційно-комунікаційній системі офіційних електронних адрес учасників процесу (адвокатів, нотаріусів, судових експертів, приватних і державних виконавців, суб'єктів владних повноважень); визначити вимогу щодо належної якості передачі процесуальних документів; забезпечити гарантії інформаційної безпеки обміну інформацією.

Водночас питання забезпечення безпеки суддів та інших учасників судових засідань все ще залишається актуальним. Незважаючи на те, що Законом України № 3755-IX «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції», що набрав чинності 19.07.2024, було внесено зміни до КАС України, які мали на меті вдосконалити участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, науковці та практики вказують на низку проблемних питань, що потребують вирішення та законодавчого вноормування, зокрема, щодо організації зборів суддів під час дії воєнного

або надзвичайного стану в дистанційному режимі; пошуку альтернативи автоматизованому розподілу справ у випадку об'єктивної неможливості функціонування Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи; участі суддів у судовому засіданні в дистанційному форматі з використанням відеоконференцз'язку; можливості розгляду будь-якої судової справи у випадку письмового клопотання сторін відповідно до правил спрощеного позовного провадження¹.

Важливим аспектом доступу до правосуддя є відображене у статті 6 ЄКПЛ положення про те, що справа має бути розглянута впродовж розумного строку². Критерії оцінювання розумності строку під час здійснення судочинства є спільними для всіх категорій справ (цивільних, господарських, кримінальних чи адміністративних): складність справи; поведінка заявника та інших учасників процесу; поведінка органів державної влади; характер процесу та його значення для заявника. Дотримання розумних процесуальних строків є актуальним для адміністративних спорів, зокрема і в умовах особливих правових режимів, коли обмеження в часі та дотримання процесуальних строків мають значення для діяльності усіх категорій її учасників.

Реалізація карантинних заходів в Україні з метою захисту від COVID-19, запобігання її поширенню, локалізації спалахів пандемії визначила необхідність зміни режиму розгляду судових справ, який, з одного боку, унеможливив або принаймні звів до мінімуму ризику завдання шкоди учасникам судового процесу, а з іншого – гарантував доступ до правосуддя та дотримання вимоги розгляду справи у розумний строк.

Пошук необхідного балансу між гарантуванням розгляду справи протягом розумного строку та безпекою громадян – учасників судового процесу – визначив запровадження уніфікованого підходу щодо процедур розгляду в умовах карантину. Так, у рішенні Вищої ради правосуддя від 26.03.2020 «Про доступ до правосуддя в умовах пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2», було запропоновано низку рекомендацій, безпосередньо спрямованих на забезпечення розгляду справ протягом розумного строку: безперервне здійснення судочинства у справах невідкладного характеру за положеннями чинних процесуальних кодексів, під час забезпечення балансу між правом особи на безпечне для життя і здоров'я довкілля та правом на справедливий суд, за можливості проведення судових засідань у режимі реального часу через мережу «Інтернет»;

¹ Смокович М.І. Здійснення правосуддя в умовах воєнного стану: до питання законодавчих змін. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2022. Вип. 70. С. 453.

² Конвенція про захист права людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_004 (дата звернення: 01.05.2025).

доведення до відома учасників судових процесів можливості відкладення розгляду справ через карантинні заходи¹.

Аналогічне рішення було ухвалено Вищою радою правосуддя спільно з Консультативною місією ЄС з реформування сектору цивільної безпеки України від 01.04.2021 № 763/0/15-21. У ньому розроблено уніфіковані рекомендації для всіх судів України щодо безпечної роботи в умовах карантину, доступу до правосуддя, організації робочого процесу та протиепідемічних заходів у приміщеннях і на робочому місці².

З метою законодавчого закріплення продовження строків розгляду справ та забезпечення учасників належним доступом до правосуддя 30.03.2020 було ухвалено Закон № 540-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019)»³, згідно з яким КАС України доповнено положеннями щодо особливостей розгляду справ в умовах запровадження карантинних заходів.

Зокрема, цим Законом України встановлено, що на строк дії карантину продовжуються усі основні процесуальні строки, встановлені як для учасників справи, так і для самого суду. До продовжених строків, установлених для учасників справи, належать такі: строк на апеляційне оскарження; строк на звернення про перегляд рішень за нововиявленими або виключними обставинами; строки подання всіх основних процесуальних документів (заяв по суті, інших заяв та клопотань); звернення зі скаргами щодо рішень та дій органів виконавчої служби чи приватних виконавців. Отже, якщо раніше особа, за загальним правилом, мала змогу звернутися до адміністративного суду по захист своїх прав та інтересів протягом шестимісячного строку з моменту, коли вона дізналася про таке порушення, то нині такий строк продовжується на період карантину. Щодо продовжених строків для суду, то до них належать: строки розгляду справ; строки для вчинення інших процесуальних дій, наприклад, строк на залишення апеляційної скарги без руху чи її повернення.

Важливо зазначити, що зумовленість обставин пропуску процесуального строку виконанням вимог законодавства про правовий режим карантину

¹ Про доступ до правосуддя в умовах пандемії гострої респіраторної хвороби Covid-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2): рішення Вищої ради правосуддя від 26.03.2020 № 880/0/15-20. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/6776> (дата звернення: 01.05.2025).

² Про надання уніфікованих рекомендацій для судів усіх інстанцій та юрисдикцій щодо безпечної роботи в умовах карантину: рішення Вищої ради правосуддя від 01.04.2021 № 763/0/15-21 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0763910-21#top> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів, 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> (дата звернення: 01.05.2025).

має визнаватися адміністративним судом поважною причиною пропуску процесуального строку та підставою для поновлення (продовження) такого строку, що охоплюється гіпотезою норм частини першої статті 121, частини першої статті 123 КАС України. Гіпотеза положень абзаців першого та другого пункту 3 Розділу VI «Прикінцеві положення» КАС України фактично дублює відповідні гіпотези зазначених норм.

Пунктом 3 Розділу VI «Прикінцеві положення» КАС України передбачено право суду поновити процесуальні строки за заявою учасників справи та осіб, які не були залучені до справи, але суд вирішив питання про їхні права та обов'язки. Підставою поновлення є визнання судом причини пропуску поважними і такими, що зумовлені обмеженнями, обмеженнями, упровадженнями у зв'язку з карантинном. Суд може поновити відповідний строк як до, так і після його закінчення.

Слід також зазначити, що абзац перший пункту 3 Розділу VI «Прикінцеві положення» КАС України встановлює додаткову підставу для поновлення процесуального строку – пропуск у зв'язку з обмеженнями, зумовленими впровадженням карантину. Зазначена підстава також охоплює загальну категорію поважної причини пропуску процесуального строку в адміністративному судочинстві. Таким чином, зумовленість обставин пропуску процесуального строку виконанням вимог законодавства про впровадження карантину має визнаватися адміністративним судом поважною причиною пропуску процесуального строку та підставою для поновлення (продовження) такого строку, що охоплюється частиною першою статті 121 та частиною першою статті 123.

Вітчизняні науковці виокремлюють проблеми, які призводять до порушення розумного строку, які лише ускладнюються в умовах вимушених тимчасових обмежень: невжиття судом заходів для забезпечення присутності учасників судового провадження (свідків, відповідачів, експертів); надто тривалі перерви між судовими засіданнями без поважної причини; надмірна тривалість судових експертиз та невжиття судом заходів для належного їх здійснення; невинуватна тривалість розгляду справ апеляційних та касаційних скарг у судах вищих інстанцій¹. Означені недоліки, насамперед організаційно-правового, технічного характеру, не зникли спочатку в умовах протикарантинних заходів, а згодом – під час війни в Україні.

Резюмуючи, зазначимо, що оновлення адміністративного процесуального законодавства є складним завданням та своєрідним продовженням його реформування, розпочатого у зв'язку з введенням карантинних обмежень

¹ Лагута В.О. Критерії визначення розумних строків. *Форум права*. 2013. № 3. С. 330. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_55 (дата звернення : 01.05.2025).

в Україні. Потреби та умови такої ситуації вимагають специфічного підходу до забезпечення ефективного функціонування судової системи та доступу до правосуддя. Під час удосконалення адміністративного процесуального законодавства з метою забезпечення доступності правосуддя в надзвичайних ситуаціях є запровадження процедур, які дозволять ефективно, швидко та об'єктивно вирішувати адміністративні спори, а також розроблення чіткого механізму дій та управління в кризових ситуаціях. Запровадження таких заходів потребує комплексного підходу, залучення до дискусій щодо оновлення процесуального законодавства експертів, суддів, адвокатів і представників правозахисних організацій, з урахуванням міжнародного досвіду та кращих світових практик.

Звичайно, законодавчі зміни не здатні вирішити всіх проблем адміністративного судочинства та доступу до нього через форс-мажорні обставини. Проте окремої уваги потребують й інші не менш важливі суміжні концептуальні питання організаційно-правового, технічного, методичного, економічного характеру: реформування адміністративних судів та адміністративного судочинства; забезпечення єдності судової практики у справах адміністративної юрисдикції; подальша діджиталізація судочинства; фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності адміністративних судів тощо.

3.5. Адміністративна юрисдикція як ефективний механізм захисту прав особи

Утвердження України як демократичної правової держави вимагає дієвих механізмів захисту прав особи у відносинах із суб'єктами владних повноважень (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи). Адміністративна юрисдикція, яка функціонує на основі частини п'ятої статті 125 Конституції України, та ефективність роботи адміністративних судів у вирішенні спорів між особою та суб'єктами владних повноважень має ключове значення для забезпечення верховенства права (правовладдя) та зміцнення довіри в суспільстві.

Наукова гіпотеза цього дослідження полягає у припущенні, що адміністративні суди є ефективнішим механізмом захисту прав особи у відносинах із суб'єктами владних повноважень порівняно з приватноправовими судами.

Зазначені питання розглядалися автором і в інших наукових роботах, присвячених конституційному статусу адміністративних судів, особливостям реалізації адміністративної процедури, застосуванню дискреційних повноважень та практиці захисту публічних інтересів у судовому порядку¹.

Попри позитивні досягнення в становленні адміністративної юстиції, на практиці існують серйозні виклики, які впливають на реальну ефективність захисту прав особи. Серед них – складнощі в розмежуванні юрисдикцій, питання своєчасності розгляду справ, виконання судових рішень, а також визначення меж судового контролю за дискреційними повноваженнями суб'єктів владних повноважень.

Основними завданнями цього дослідження є визначення сутності та конституційно-правових засад адміністративної юрисдикції, аналіз критеріїв роз-

¹ Берназюк Я. Адміністративний суд: конституційний статус, завдання та місце в системі судуострою України. *Слово Національної школи суддів України*. 2023. № 2(43). С. 28–46. URL: http://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/2023_2_43/slovo02-23.pdf (дата звернення: 30.04.2025); Берназюк Я. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на практику адміністративних судів. *Національна школа суддів України*. 22.02.2024. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/administrative_procedure_bernaziuk.pdf (дата звернення: 30.04.2025); Берназюк Я. Дискреційні повноваження у світлі нового Закону України «Про адміністративну процедуру». *Національна школа суддів України*. 07.10.2024. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/99-%20administrative_procedure_discretion.pdf (дата звернення: 30.04.2025); Берназюк Я. Правові позиції Верховного Суду у публічно-правових земельних спорах: *матеріали Всеукраїнського круглого столу «Актуальні питання юрисдикції у земельних спорах»* (м. Харків, 28.03.2025). URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/128_Case_law_of_the_Supreme_Court_on_public_land_disputes_bernaziuk.pdf (дата звернення: 30.04.2025).

межування адміністративної юрисдикції з приватноправовими судами, аналіз переваг адміністративного судочинства, а також проведення порівняльного аналізу ефективності адміністративної та приватноправової юрисдикцій.

Адміністративна юрисдикція є невід’ємною складовою частиною системи правосуддя, що функціонує на основі принципу спеціалізації судоустрою (частина перша статті 125 Конституції України, стаття 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Її основне завдання, як визначено частиною п’ятою статті 125 Конституції України, – захист прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин. Це завдання кореспондує із засадами статті 3 Конституції України, яка проголошує людину, її права та свободи найвищою цінністю та покладає на державу обов’язок їх утвердження і забезпечення, а також відповідальність перед людиною за свою діяльність. Гарантоване статтею 55 Конституції України право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень знаходить свою реалізацію насамперед через механізми адміністративного судочинства. Гарантування права на доступ до суду з метою оскарження рішень, дій або бездіяльності суб’єктів владних повноважень є вимогою принципу верховенства права, спрямованою на перевірку законності та правомірності їх діяльності. Адміністративне судочинство є стрижневим елементом демократичного врядування, а його дієвість – засадничою для будь-якого суспільства, що ґрунтуються на принципі верховенства права, адже саме адміністративні суди покликані захищати особу, яка завжди є «слабшою» стороною у відносинах із державою та місцевим самоврядуванням. Завданням адміністративного судочинства, згідно зі статтею 2 КАС України, є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб’єктів владних повноважень.

Визначення предметної юрисдикції адміністративних судів є одним із найбільш складних і дискусійних питань, що мають ключове значення для забезпечення права на доступ до правосуддя. Як свідчить практика Верховного Суду, під час вирішення питання про віднесення спору до адміністративної юрисдикції недостатньо враховувати лише суб’єктний склад сторін. Необхідно аналізувати *сутність (характер) спірних правовідносин*: чи виник спір у зв’язку зі здійсненням суб’єктом владних повноважень своїх *владних управлінських функцій*? Чи перебувають сторони у відносинах *влади-підпорядкування*? Саме це відрізняє публічно-правовий спір від приватноправового, у якому домінує майновий чи особистий немайновий інтерес учасників.

Особливого значення набуває питання *дотримання (чи порушення) адміністративної процедури* суб'єктом владних повноважень. Недотримання встановленого законом порядку дій під час прийняття адміністративних актів чи вчиненні юридично значущих дій (наприклад, процедури вилучення земельної ділянки без належної згоди землекористувача, процедури державної реєстрації речових прав або процедури розгляду скарг на дії реєстраторів) становить самостійний предмет оскарження саме в порядку адміністративного судочинства¹. Набрання 15.12.2023 чинності ЗАП і подальше узгодження з ним спеціального законодавства (наприклад, Закону України № 4017-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру») ще більше підкреслює публічно-правовий характер спорів, пов'язаних із реалізацією адміністративних процедур, та виключну компетенцію адміністративних судів у їхньому розгляді².

Особливий статус та завдання адміністративної юрисдикції реалізуються через систему специфічних принципів, які відрізняють її від інших видів судочинства і спрямовані на забезпечення дієвого захисту прав особи в її відносинах з державою та місцевим самоврядуванням. Поряд із засадничим принципом *верховенства права*, що інтерпретується крізь призму захисту прав людини як найвищої цінності (стаття 6 КАС України), ключове значення для ефективності мають: законність, юридична визначеність та легітимні очікування, добросовісність та заборона суперечливої поведінки (*venire contra factum proprium*), належне врядування (*good governance*), пропорційність, офіційне з'ясування обставин та активна роль суду.

Комплексне застосування цих принципів розкриває специфіку адміністративної юрисдикції як механізму, що має на меті не лише формальне вирішення спору, а й реальне відновлення порушених прав особи в її відносинах з державою або місцевим самоврядуванням.

Аналіз законодавства та судової практики дає змогу виокремити низку суттєвих переваг адміністративної юрисдикції як механізму захисту прав особи у її відносинах із суб'єктами владних повноважень. Ці переваги впливають як зі специфіки процесуальних гарантій, так і з принципів, що закладені в основу адміністративного судочинства, а також спеціалізованих механізмів, спрямованих на підвищення ефективності правосуддя.

Визнаючи нерівність сторін у публічно-правовому спорі, де особі протистоїть держава з її апаратом та ресурсами, КАС України встановлює низку

¹ Постанова Верховного Суду від 24.01.2025 у справі № 520/14994/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124705719> (дата звернення: 30.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 22.11.2024 у справі № 520/34082/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123241615> (дата звернення: 30.04.2025).

процесуальних гарантій, покликаних вирівняти можливості сторін і забезпечити реальний доступ до правосуддя для особи (фізичної або юридичної).

По-перше, це *доступність звернення до суду*. Передбачена можливість складання позовної заяви шляхом заповнення бланка, а також отримання допомоги в її оформленні від працівників апарату суду (стаття 160 КАС України). Крім того, для певних категорій справ (соціальних, малозначних) встановлено винятки щодо обов'язкового представництва адвокатом (частина п'ята статті 131-2 Конституції України), а розміри судового збору, як правило, є фіксованими та значно нижчими, ніж у майнових спорах в інших юрисдикціях (стаття 4 Закону «Про судовий збір»).

По-друге, ключовою перевагою є *покладання тягаря доказування на суб'єкта владних повноважень* (частина друга статті 77 КАС України). Такий суб'єкт не може посилається на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення (за винятком неможливості їх отримання з незалежних причин), а суд не може витребувати докази в позивача, окрім тих, що підтверджують обставини порушення його прав.

По-третє, *активна роль суду та принцип офіційного з'ясування обставин* відрізняють адміністративний процес від суто змагального. Суд не обмежується доводами сторін, а має вживати заходів для всебічного, повного та об'єктивного з'ясування всіх обставин справи. Це включає право суду витребувати докази з власної ініціативи. Більше того, діє принцип *jura novit curia* («суд знає закони»), який зобов'язує суд застосовувати належні норми права незалежно від того, чи посилалися на них сторони. Унікальною є й норма частини другої статті 9 КАСУ, яка дозволяє суду *виходити за межі позовних вимог*, якщо це необхідно для повного та ефективного захисту прав, свобод та інтересів особи. Це кардинально відрізняється від підходів цивільного та господарського судочинства, у яких суд обмежений доводами сторін та заявленими вимогами.

Переваги адміністративної юрисдикції також проявляються через практичне застосування судами спеціальних принципів, розглянутих вище. Ці принципи стають дієвим інструментом захисту від свавілля чи помилок влади, гарантуючи, що особа не може бути безправною в адміністративній процедурі.

Принцип *добросовісності та заборона суперечливої поведінки* (*venire contra factum proprium*) не дає змоги суб'єкту владних повноважень змінювати свою позицію на шкоду особі, яка діяла, розраховуючи на попередню поведінку такого суб'єкта. Принцип добросовісності повинен застосовуватися не лише під час оцінки окремих адміністративних актів, а й у ширшому контексті адміністративного процесу. Наприклад, суб'єкт владних повноважень не може притягувати до відповідальності за невиконання вимог, які сам же

визнав неактуальними або сприяв їхньому невиконанню. Це забезпечує передбачуваність і захищає від маніпуляцій з боку влади.

Принципи *юридичної визначеності та легітимних очікувань* гарантують стабільність правового становища особи. Якщо особа отримала певний акт адміністративного характеру, як дозвіл або ліцензія, вона може розраховувати на його дію, і суб'єкт владних повноважень не може її анулювати лише через те, що сам припустився помилки під час перевірки документів і їх видачі. Анулювання можливе лише на чітких законних підставах, а не через намагання виправити власні недоліки за рахунок особи¹.

Принцип *подолання формалізму* є надзвичайно важливим для реального захисту прав. Адміністративний суд прагне встановити дійсну суть правовідносин. Відсутність певного формального документа (наприклад, посвідчення) не повинна бути перепорою для отримання належних пільг чи виплат, якщо право особи підтверджується іншими доказами, а сама особа діяла добросовісно. Звісно, це не означає повного ігнорування процедури, але фокус зміщується на захист права по суті.

Принцип *пропорційності* виступає гарантією від надмірного втручання держави в права особи. Навіть якщо порушення з боку особи доведене, застосований до неї захід відповідальності має бути співмірним, необхідним і найменш обтяжливим. Суд оцінює не лише факт порушення, але й адекватність реакції на нього з боку суб'єкта владних повноважень: ефективний контроль має включати обов'язкову оцінку дотримання принципу належного врядування під час реалізації дискреційних повноважень².

Перевагою адміністративної юрисдикції є її *спеціалізація* на публічно-правових спорах, що дає змогу суддям глибше зрозуміти специфіку відносин «людина – влада», особливості застосування адміністративного законодавства та відповідних принципів.

Крім того, адміністративне судочинство має *спеціалізовані механізми*, спрямовані на підвищення ефективності захисту прав та забезпечення єдності практики. Інститут *зразкової справи* дозволяє Верховному Суду вирішувати типові справи, рішення в яких є орієнтиром для судів нижчих інстанцій під час розгляду аналогічних спорів, що пришвидшує їх розгляд та забезпечує передбачуваність. Механізми *судового контролю за виконанням судових рішень* (статті 382, 383 КАС України) дають суду важелі впливу на суб'єктів владних повноважень для забезпечення реалізації судових рішень на користь особи.

¹ Постанова Верховного Суду від 15.08.2024 у справі № 460/13317/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121036341> (дата звернення: 30.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 09.12.2024 у справі № 260/10888/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123602582> (дата звернення: 30.04.2025).

Прагнення до ефективності знаходить вияв і в застосуванні підходу «*один спір – один процес*», коли суд намагається вирішити всі аспекти спору в межах одного провадження, не змушуючи особу ініціювати кілька позовів для захисту одного порушеного права (наприклад, одночасно вирішуючи питання і протиправності відмови у пенсії, і правильності розрахунку стажу, залучивши відповідний орган як третю особу).

Певним показником ефективності захисту може слугувати і статистика: дані за 2024 рік свідчать про досить високий відсоток задоволення позовів до суб'єктів владних повноважень у судах першої інстанції (загалом 82%, а в найбільш масовій категорії соціальних спорів – 88%), що може вказувати на дієвість судового контролю за рішеннями та діями влади¹.

Зважаючи на мету адміністративного судочинства, роль суду не обмежується лише констатацією порушення. Керівною ідеєю має бути те, що якщо є предмет судового захисту, суд повинен мати ефективні інструменти для його реалізації. Адміністративний суд покликаний не лише *виправити конкретну помилку суб'єкта владних повноважень та захистити право позивача*, але й через своє рішення вказати владі на неприпустимість подібних порушень у майбутньому, тим самим сприяючи *забезпеченню принципу юридичної визначеності* для ширшого кола осіб.

Суд активно контролює дотримання суб'єктами владних повноважень встановлених *адміністративних процедур*, адже саме процедура є гарантією прав особи у відносинах з державою та місцевим самоврядуванням. Порушення процедури (наприклад, під час вилучення землі без належної згоди) є підставою для визнання дій влади протиправними. Суд оцінює, чи були вжиті суб'єктом владних повноважень заходи для інформування особи, з'ясування її позиції, забезпечення балансу інтересів.

Таким чином, переваги адміністративної юрисдикції полягають у комплексному поєднанні процесуальних гарантій, орієнтованих на захист «слабшої сторони», дієвих принципів, що обмежують свавілля влади та формалізм, а також активної ролі суду, спрямованої на реальне відновлення порушених прав та забезпечення законності в діяльності публічної адміністрації².

Попри беззаперечні переваги та ключову роль у захисті прав особи, функціонування системи адміністративної юрисдикції в Україні стикається з низкою викликів і проблемних аспектів, які впливають на її ефективність та потребують постійної уваги як з боку законодавця, так і судової практики.

¹ Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2024 році. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/rizne/Analiz_KAS_2024.pdf (дата звернення: 30.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 09.05.2024 у справі № 580/3690/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118962328> (дата звернення: 30.04.2025).

Однією з перманентних проблем залишається чітке розмежування адміністративної юрисдикції від господарської та цивільної. Незважаючи на вироблення Верховним Судом критеріїв розмежування, що базуються на сутності правовідносин і наявності владних управлінських функцій, у практиці виникають складні ситуації. Особливо це стосується справ, у яких публічно-правовий елемент тісно переплетений з приватноправовим (наприклад, спори щодо державної реєстрації прав, що впливають з корпоративних відносин, або майнові спори за участю суб'єктів владних повноважень). Як свідчить практика, навіть у випадках оскарження актів органів влади (наприклад, наказів Мін'юсту за наслідками розгляду скарг на реєстраторів), визначення належної юрисдикції залежить від того, чи оскаржується сама процедура розгляду скарги суб'єктом владних повноважень, чи первинний спір, що призвів до реєстраційних дій. Така невизначеність може призводити до тривалих юрисдикційних спорів, затягування розгляду справи по суті та потенційної відмови в доступі до ефективного правосуддя.

Навіть ухвалення законного та обґрунтованого рішення на користь особи не завжди гарантує реальне відновлення її прав. Питання виконання судових рішень в адміністративних справах, особливо тих, у яких відповідачем є суб'єкт владних повноважень, залишається актуальним викликом. Хоча КАС України передбачає механізми судового контролю за виконанням рішень (статті 382, 383), їхня практична дієвість не завжди є достатньою. Невиконання або неналежне виконання судових рішень органами влади підриває авторитет суду та нівелює саму суть права на судовий захист, перетворюючи його на формальність.

Ефективність правосуддя нерозривно пов'язана з його своєчасністю. Аналіз статистичних даних за 2024 рік свідчить про значне навантаження на адміністративні суди всіх інстанцій. Кількість справ, що надходять на розгляд, залишається високою: спостерігається суттєва нерівномірність навантаження між різними судами; середній час розгляду справ також має тенденцію до збільшення¹. Хоча адміністративне судочинство прагне до реалізації принципу «один спір – один процес» для пришвидшення захисту права, високе навантаження та процесуальні складнощі можуть нівелювати ці зусилля, що призводить до затягування розгляду.

Адміністративне судочинство покликане захищати особу від порушень з боку влади, але водночас воно має враховувати й публічні інтереси, а в

¹ Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2024 році. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/rizne/Analiz_KAS_2024.pdf (дата звернення: 30.04.2025).

певних випадках – і питання національної безпеки (трискладовий тест¹). Знаходження справедливого балансу між часто суперечливими інтересами, є складним завданням. Наприклад, під час застосування заходів відповідальності до суб'єктів господарювання (анулювання ліцензій, дозволів, доступу до реєстрів) суд має перевіряти дотримання суб'єктом владних повноважень принципу пропорційності – чи відповідає застосований захід меті та чи не є він надмірно обтяжливим для особи. Практичне застосування цього принципу потребує ретельної оцінки всіх обставин та може бути предметом дискусій.

Наявність у суб'єктів владних повноважень дискреційних повноважень (права діяти на власний розсуд у межах закону) є необхідним елементом управління. Однак це створює виклик для судового контролю. Як свідчить практика Верховного Суду, суд не повинен підміняти суб'єкта владних повноважень та перебирати на себе його дискреційні повноваження². Якщо рішення такого суб'єкта визнано протиправним, але прийняття нового рішення належить до дискреції цього органу, суд, як правило, може лише зобов'язати його повторно розглянути питання з урахуванням висновків суду. Ефективність такого способу захисту може бути обмеженою, якщо суб'єкт владних повноважень знаходить формальні підстави для ухвалення аналогічного не вигідного для особи рішення. Важливим є дотримання балансу: дискреційним повноваженням суб'єкта владних повноважень мають кореспондувати адекватні контрольні повноваження суду, щоб забезпечити реальний, а не ілюзорний захист. Метою судового контролю є не лише виправлення конкретної помилки, а й захист права та запобігання аналогічним порушенням у майбутньому. Забезпечення балансу між повагою до дискреції та ефективним судовим контролем є ключовим чинником довіри до адміністративної юстиції.

Формалізм (суворе дотримання форми: правил, процедур, формальних вимог закону) *vs* *субстантивний підхід* (орієнтація на сутність правовідносин, справжні цілі та інтереси, які закон має захищати). Хоча однією з переваг адміністративного судочинства є прагнення до подолання надмірного формалізму та захисту права по суті, існує і зворотний ризик. Учасники процесу, включно із суб'єктами владних повноважень, можуть намагатися використовувати формальні процедурні недоліки (наприклад, посилячись на пропуск строку прокурором, що представляє публічні інтереси) для уникнення розгляду справи по суті та необхідності доводити правомірність

¹ Берназюк Я. Адміністративний суд: конституційний статус, завдання та місце в системі судустрою України. *Слово Національної школи суддів України*. 2023. № 2 (43). С. 31. URL: http://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/2023_2_43/slovo02-23.pdf (дата звернення: 30.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 09.12.2024 у справі № 260/10888/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123602582> (дата звернення: 30.04.2025).

своїх дій. З іншого боку, і суди мають знаходити баланс між недопущенням зловживання процесуальними правами та необхідністю дотримання ключових процедурних гарантій. Не кожне формальне порушення процедури з боку суб'єкта владних повноважень має наслідком скасування його акта, а лише те, що суттєво вплинуло на зміст рішення чи права сторін. Визначення цієї «суттєвості» також може бути викликом на практиці.

Оцінка ефективності адміністративної юрисдикції як механізму захисту прав особи була б неповною без порівняння її з іншими судовими інстанціями, до яких особа може звернутися за захистом, насамперед – із судами цивільної та господарської юрисдикції. Таке порівняння дозволяє краще зрозуміти специфіку, сильні та слабкі сторони кожного механізму саме з точки зору особи, чиї права порушено.

Як детально було розглянуто, адміністративна юрисдикція має низку переваг, які особливо яскраво проявляються під час порівняння з приватноправовими судами, коли йдеться про захист від дій (бездіяльності) чи рішень суб'єктів владних повноважень:

- спеціалізація та фокус на захисті від влади: адміністративні суди створені саме для розгляду спорів у сфері публічно-правових відносин, що забезпечує глибше розуміння специфіки діяльності суб'єктів владних повноважень і кращий захист особи як «слабшої сторони»;

- підвищена доступність: нижчі ставки судового збору, можливість отримати допомогу в оформленні позову, винятки з обов'язкового адвокатського представництва роблять звернення до адміністративного суду доступнішим для особи;

- активна роль суду та полегшений тягар доказування: принцип офіційного з'ясування обставин та покладання обов'язку доказування правомірності на суб'єкта владних повноважень значно полегшують позивачеві процес захисту своїх прав. Суд не є пасивним арбітром, а активно сприяє встановленню істини;

- ширші повноваження суду для ефективного захисту: право суду вийти за межі позовних вимог (стаття 9 КАС України), якщо це необхідно для повного захисту прав особи, є унікальною гарантією, відсутньою у ЦПК України та ГПК України, де суд обмежений доводами сторін і заявленими вимогами. Це дає змогу адміністративному суду обрати найбільш ефективний спосіб захисту, навіть якщо позивач його не зовсім точно сформулював;

- специфічні принципи як запобіжники: застосування принципів належного врядування, легітимних очікувань, юридичної визначеності, добросовісності, заборони суперечливої поведінки, пропорційності надає додаткові інстру-

менти для захисту особи від неправомірних дій влади, які не завжди мають прямі аналоги в приватноправовому регулюванні;

- контроль за процедурою: адміністративні суди приділяють значну увагу дотриманню суб'єктами владних повноважень установлених законом процедур, визнаючи процедурні порушення самостійною підставою для скасування рішень такого суб'єкта, що є важливою гарантією від свавілля.

Водночас було б неправильно стверджувати про абсолютну перевагу адміністративної юрисдикції в усіх аспектах. Приватноправові суди також мають свої сильні сторони, які можуть бути більш ефективними для певних типів спорів або для певних категорій позивачів:

- чітка спеціалізація на приватних відносинах: господарські та цивільні суди мають усталені механізми для вирішення спорів, що виникають між приватними особами (договірні, корпоративні, спадкові, сімейні, спори щодо власності між приватними особами тощо);

- принцип диспозитивності: хоча активна роль суду в адміністративному процесі є перевагою для «слабшої сторони», у спорах між рівними суб'єктами принцип диспозитивності (сторони самі визначають предмет і межі спору, розпоряджаються своїми правами) може бути більш зручним і передбачуваним для сторін, які мають достатньо ресурсів для самостійного ведення справи;

- оперативність у певних категоріях: можливо, для деяких стандартизованих або безспірних вимог у приватноправовій сфері існують більш швидкі процедури (наприклад, наказне провадження), ніж розгляд справи в порядку адміністративного судочинства. Однак це потребує детальнішого порівняльного аналізу строків за конкретними категоріями справ.

Найбільші складнощі виникають у так званих «гібридних» справах, у яких перетинаються публічно-правові та приватноправові елементи. Саме тут питання розмежування юрисдикції стоїть найгостріше і може впливати на ефективність захисту.

Підсумовуючи порівняльний аналіз, можна дійти висновку, що для спорів, у яких *основний конфлікт виникає у сфері публічно-правових відносин* за участю суб'єкта владних повноважень, який діє в межах своїх владних управлінських функцій, *адміністративна юрисдикція пропонує більш спеціалізований та, як правило, більш сприятливий для особи механізм захисту порушених прав*. Якщо існує предмет судового захисту у публічно-правовій сфері, адміністративний суд повинен мати ефективні інструменти для його реалізації.

Водночас ефективність адміністративної юрисдикції не є абсолютною і стикається з викликами, розглянутими вище (дотримання строків, виконання судових рішень та ефективність контролю за дискреційними повноваження-

ми). Приватноправові суди залишаються основним та ефективним інструментом для вирішення спорів між рівними суб'єктами приватного права. Вибір належної юрисдикції залежить від правильного визначення *сутності правовідносин та основного характеру спору*. У цьому контексті подальша робота над чіткістю критеріїв розмежування та забезпеченням співпраці між судами різних юрисдикцій є важливою для гарантування права кожного на ефективний судовий захист.

Висновки

1. Адміністративна юрисдикція є ключовим інструментом захисту прав і свобод особи в публічно-правових відносинах, заснованим на спеціалізації судової системи та застосуванні принципів верховенства права, законності, юридичної визначеності, пропорційності й належного врядування. Її конституційно закріплене призначення полягає в гарантуванні справедливого судового захисту особи від можливого свавілля суб'єктів владних повноважень.

2. До основних переваг адміністративного судочинства належать: взаємодоповнюючі спеціалізовані процесуальні гарантії доступності та ефективного захисту прав особи (особливо як «слабшої сторони»); активна роль суду у всебічному встановленні обставин справи (принцип офіційного з'ясування); можливість суду виходити за межі формального процесу в інтересах повного захисту порушених прав.

3. Попри суттєві переваги, ефективне функціонування адміністративної юрисдикції обмежується низкою системних викликів, зокрема: труднощами у практичному розмежуванні юрисдикцій, затягуванням розгляду справ через надмірне навантаження на суди, проблемами належного виконання судових рішень суб'єктами владних повноважень і викликами забезпечення ефективного судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень.

4. Адміністративна юрисдикція виступає найбільш ефективним механізмом захисту прав особи у спорах із суб'єктами владних повноважень, тоді як приватноправові суди залишаються оптимальним інструментом вирішення спорів між рівними суб'єктами приватного права. Подальше вдосконалення законодавства та судової практики щодо розмежування юрисдикцій та виконання рішень є ключовим для повної реалізації потенціалу адміністративної юстиції.

3.6. Окремі аспекти реалізації права на касаційне оскарження постанови суду апеляційної інстанції про направлення справи для продовження розгляду

Право доступу до суду є складовою права на справедливий суд, гарантованого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод¹. Указане право закріплене в Україні на конституційному рівні. Так, відповідно до статті 8 Конституції України звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина гарантується.

У статті 55 Розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону України закріплено положення про те, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Указане конституційне право має загальний характер і не може бути обмеженим. Отже, відмова суду у прийнятті до розгляду позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист.

Зазначимо, що право доступу до суду неодноразово було предметом дослідження українських учених. Так, Юрій Матат зазначив, що під доступом до правосуддя, згідно зі стандартами суду, варто розуміти здатність особи безперешкодно отримувати судовий захист як доступ до незалежного і безстороннього вирішення спорів за встановленою процедурою на засадах верховенства права. Розглядувана категорія разом із такими елементами, як остаточність судового рішення та своєчасність виконання остаточних рішень, є невід'ємними складниками права на суд, яке передусім посідає одне з основних місць у системі фундаментальних цінностей будь-якого демократичного суспільства².

Слушною є думка Тетяни Цувіної про те, що право на доступ до суду має бути ефективним і охоплює не лише можливість звернення до суду за судовим захистом, а й розгляд справи з ухваленням остаточного рішення, а також виконання такого рішення. Зазначене право не є абсолютним і може підлягати обмеженням, що мають оцінюватися, з огляду на принцип пропорційності³.

Наталія Шелевер зауважує, що право на доступ до суду не є абсолютним. Це право може бути обмежене, але ці обмеження повинні відповідати юри-

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 08.04.2025).

² Матат Ю. Право на доступ до суду: європейська традиція та проблеми забезпечення в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 6–2 (28). С. 20.

³ Цувіна Т. Право на доступ до суду: підхід ЄСПЛ. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 66–67.

дичній меті. Такі обмеження мають бути пропорційними між використовуваними інструментами і метою, яку прагнули досягти. Якщо встановлюються певні незаконні обмеження щодо права на доступ до суду, то права і свободи людини залишаються в такому випадку лише теоретичними та ілюзорними до того часу, поки порушене право не буде відновлено¹.

Водночас Андрій Помазанов розглядає реалізацію права доступу до суду через призму права на касаційне оскарження судового рішення і зазначає, що право на касаційне оскарження є невід'ємною складовою частиною права на справедливий суд. У процесуальному аспекті саме відкриття касаційного провадження може розцінюватися як головний та вирішальний елемент реалізації такого права. Зазначене пояснюється тим, що лише подання касаційної скарги в установленому законом порядку, хоч і є необхідним для касаційного оскарження, маючи відповідне юридичне значення, проте не гарантує настання факту відкриття касаційного провадження².

Таким чином, питання доступу до правосуддя було об'єктом наукових зацікавлень багатьох учених, які розкрили сутність цього права та його окремі аспекти. Однак науковий інтерес до вказаної проблематики постійно зростає з огляду на еволюцію процесуального законодавства, обумовленого внесенням змін та доповнень до нього, зміною праворозуміння тощо. Отож постає потреба подальших досліджень у цій сфері, зокрема такого питання, коли праву доступу особи до суду протиставляється право іншої особи на касаційне оскарження судового рішення, у якому було вирішено питання доступу особи до суду, а саме, щодо оскарження в касаційному порядку постанови суду апеляційної інстанції, якою скасовано ухвалу суду першої інстанції про повернення позовної заяви та направлено справу для продовження розгляду. З огляду на таку постановку предмета наукового дослідження, вважаємо за необхідне зазначити таке.

Частинами першою, третьою статті 124 Конституції України передбачено, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи. Згідно ж з частинами першою, третьою, п'ятою статті 125 Конституції України судоустрій в Україні формується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом. Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України. З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

¹ Шелевер Н.В. Конституційне право на доступ до суду в умовах воєнного стану та пандемії COVID-19. *Актуальні проблеми політики*. 2022. Вип. 70. С. 157.

² Помазанов А.В. Здійснення права на касаційне оскарження та відкриття касаційного провадження. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2018. Вип. 2 (38). С. 132.

Відповідно до статті 1 КАС України цей законодавчий акт визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах. Порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, цим Кодексом та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (частина перша статті 3 КАС України).

Зазначимо, що право на судовий захист, гарантоване Конституцією України, реалізується, зокрема через положення КАС України, у частині першій статті 5 якого закріплено, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист у спосіб, визначений цим процесуальним законом, або в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Відповідно до пункту 4 частини третьої статті 2 КАС України основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є, зокрема, змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі. У статті 9 КАС України передбачено, що суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, в межах позовних вимог. Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановлених цим Кодексом. Окрім цього, частиною першою статті 47 КАС України передбачено, що крім прав та обов'язків, визначених у статті 44 цього Кодексу, позивач має право на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову. Позивач має право змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог.

Зі змісту статей 2, 9, 47 КАС України вбачається, що принцип диспозитивності є одним із основоположних принципів адміністративного судочинства. Під указаним принципом розуміють надання особам, які беруть участь у справі, можливості вільно розпоряджатися своїми матеріальними та процесуальними правами на власний розсуд.

Таким чином, провадження у справі може бути порушено лише за заявою позивача, яка оформлена й подана відповідно до вимог процесуального закону. А отже, обов'язковою підставою для відкриття провадження у справі є волевиявлення особи, яка вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю відповідача порушено її права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових

відносин. Особа, яка подала позов, може відмовитися від нього на будь-якій стадії судового процесу до ухвалення рішення по суті справи.

Неприпустимим є примушування позивача до подання позову, зокрема у разі, якщо ухвалою суду першої інстанції позовну заяву повернуто заявнику. Тільки особа, якій повернуто позовну заяву (у деяких випадках особа, якій надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи), може прийняти рішення про оскарження такої ухвали, якою її позбавлено доступу до суду, в апеляційному та касаційному порядку.

Указане відповідає принципу диспозитивності, який безумовно діє і на стадії апеляційного чи касаційного провадження.

Наголошуємо, що право на звернення до адміністративного суду з позовом до суб'єкта владних повноважень необхідно розглядати як суб'єктивне право, механізм реалізації якого відбувається у порядку, визначеному КАС України, та здійснюється через активні процесуальні дії заінтересованої особи, спрямовані на відкриття провадження у справі. Реалізація права особи на звернення до суду за захистом порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин залежить не тільки від суб'єктивної волі такої особи, яка виражається через звернення до суду з позовною заявою до відповідача, але й від процесуальних дій суду щодо прийняття та розгляду позовної заяви, зокрема на етапі вирішення питання про відкриття провадження у справі. Залежно від того, чи не проявить суд надмірного формалізму під час вирішення питання про відкриття провадження у справі, можна вказувати на дійсний або декларативний характер гарантування права на звернення до суду за захистом.

Відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом. Так, ЄСПЛ у рішенні від 05.04.2018 у справі «Зубац проти Хорватії» визначив критерії застосування законодавчих обмежень щодо доступу до Верховного Суду, а саме: передбачуваність обмеження; несприятливі наслідки помилок під час провадження, що призвело до відмови заявникові у доступі до вищого суду; можливість стверджувати, що такі обмеження здатні спричинити «надмірний формалізм». Суд також наголосив, що коли національне законодавство дало суду змогу відфільтрувати справи, які надходять до нього, вищий суд, вирішуючи питання про надання доступу, не обмежений помилковою оцінкою цього порогу, наданою судами нижчої інстанції. Окрім цього, ЄСПЛ підкреслив, що оскаржуване обмеження мало законну мету – дотримання встановленого законом раціонального порогу

для подання скарг до Верховного Суду задля забезпечення того, щоб найвища інстанція розглядала лише питання, які мають фундаментальне значення¹.

Таким чином, позиція ЄСПЛ свідчить, що будь-які обмеження в доступі до касаційного перегляду справи є сумісними з вимогами статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якщо вони передбачені національним законодавством та не обмежують реалізацію цього права в такий спосіб або до такої міри, щоб саму суть права не було порушено; ці обмеження повинні переслідувати легітимну (законну) мету.

Звертаємо увагу на те, що під час застосування адміністративним судом процесуальних норм необхідно уникати як надмірного формалізму, так і надмірної гнучкості, які можуть призвести до нівелювання процесуальних вимог, установлених законом. Надмірний формалізм у трактуванні норм процесуального законодавства визнається неправомірним обмеженням права на доступ до суду як елемента права на справедливий суд, згідно зі статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Вимоги щодо форми та змісту позовної заяви установлені в статтях 160, 161, 172 КАС України. Водночас, відповідно до частин першої, третьої, п'ятої, шостої, сьомої статті 169 КАС України, суддя, установивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, установлених статтями 160, 161 цього Кодексу, протягом п'яти днів з дня подання позовної заяви постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху. Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви в строк, установлений судом, вона вважається поданою в день первинного її подання до адміністративного суду та приймається до розгляду, про що суд постановляє ухвалу в порядку, встановленому статтею 171 цього Кодексу. Суддя повертає позовну заяву й додані до неї документи без розгляду не пізніше п'яти днів з дня її надходження або з дня закінчення строку на усунення недоліків. Про повернення позовної заяви суд постановляє ухвалу. Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху або про повернення позовної заяви надсилається особі, яка подала позовну заяву, не пізніше наступного дня після її постановлення. Копія позовної заяви залишається в суді. Ухвалу про повернення позовної заяви може бути оскаржено. У разі скасування ухвали про повернення позовної заяви за результатами її перегляду та направлення справи для продовження розгляду суд не має права повторно повертати позовну заяву.

Зауважимо, що положення частини сьомої статті 169 КАС України не вказують на те, що ухвала про повернення позовної заяви може бути оскаржена лише особою, яка звернулася до суду за захистом. Проте, з огляду на зміст

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «Зубац проти Хорватії» (*Zubac v. Croatia*) (заява № 40160/12). Рішення від 05.04.2018. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-184798> (дата звернення: 08.04.2025).

принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві, про що зазначалося вище, а також положення частини шостої статті 169 КАС України, які передбачають, що *«копія ухвали про залишення позовної заяви без руху або про повернення позовної заяви надсилається особі, яка подала позовну заяву»*, можемо стверджувати, що право на оскарження ухвали суду про повернення позовної заяви надається тільки особі, яка звернулася до суду із позовом до відповідача про захист прав, інтересів та свобод у публічно-правових відносинах (окрім випадків, коли таке право відповідно до закону надано особам, уповноваженим звертатися до суду в інтересах інших осіб).

До моменту відкриття провадження фактично існують процесуальні відносини між особою, яка подала до суду позовну заяву, з однієї сторони, та адміністративним судом, з іншої – як спеціально уповноваженим органом державної влади, на який покладено функції зі здійснення правосуддя. На цьому етапі відбувається перевірка дотримання заінтересованою особою порядку звернення до суду з метою реалізації права особи на судовий захист. Суд перевіряє, чи дотримується особа вимог процесуального закону, необхідних для початку процедури судового захисту.

Отже, на етапі вирішення питання про відкриття провадження у справі не здійснюється захист будь-яких процесуальних або матеріальних прав та інтересів відповідача. Відповідач не може подавати заперечення проти відкриття провадження у справі. Указане підтверджується й тим, що навіть у разі постановлення судом ухвали про відкриття провадження у справі відповідач чи інші учасники справи не мають права оскаржувати до суду апеляційної / касаційної інстанції судові рішення, яким відкрито провадження у справі.

Відповідно, оскільки вирішення процесуального питання щодо відкриття провадження у справі стосується лише можливості реалізації особою-позивачем права доступу до суду, і така процесуальна дія не стосується прав та інтересів інших учасників справи, то, відповідно, лише в особи, яка звернулася до суду за захистом, є право на оскарження до суду апеляційної інстанції процесуальних дій суду першої інстанції, оформлених у вигляді ухвали про повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження у справі, які, на думку позивача, незаконно позбавляють його доступу до суду.

Статтею 129 Конституції України передбачено, що однією з основних засад судочинства визначено забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення.

Відповідно до приписів частини першої статті 13 КАС України учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право на апеля-

ційний перегляд справи, та у визначених законом випадках, – на касаційне оскарження судового рішення.

Таким чином, особи, які беруть участь у справі, у тому разі, якщо вони не погоджуються з ухваленими (постановленими) судовими рішеннями, мають право на його оскарження в апеляційному порядку, а після їхнього перегляду в апеляційному порядку можуть реалізувати право на їхнє касаційне оскарження тільки у визначених законом випадках.

Положеннями Глави 1 «Апеляційне провадження» Розділу III «Перегляд судових рішень» КАС України встановлено порядок перегляду судових рішень місцевих адміністративних судів в апеляційному порядку. Так, частиною першою статті 293 КАС України передбачено, що учасники справи, особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право подати апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції. Відповідно до пункту 3 частини першої статті 294 КАС України окремо від рішення суду можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції щодо повернення заяви позивачеві (заявникові).

Статтею 320 КАС України визначено підстави для скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду до суду першої інстанції, зокрема, указано, що підставами для скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду до суду першої інстанції є: 1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи; 2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції визнав встановленими; 3) невідповідність висновків суду обставинам справи; 4) неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, які призвели до неправильного вирішення питання. Відповідно до частини першої статті 321 КАС України суд апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанов згідно з вимогами, встановленими статтею 34 та Главою 9 Розділу II цього Кодексу, з урахуванням особливостей, зазначених у ній.

Таким чином, за результатами розгляду апеляційної скарги суд апеляційної інстанції в разі наявності підстав, передбачених у статті 320 КАС України, може ухвалити постанову про скасування ухвали суду першої інстанції про повернення позовної заяви та направлення справи до суду першої інстанції для продовження розгляду. Водночас таке «продовження розгляду» фактично відбудеться на стадії вирішення питання про відкриття провадження у справі.

Постановою про скасування ухвали суду першої інстанції про повернення позовної заяви суд апеляційної інстанції вирішує лише питання щодо права звернення особи до суду, тобто надає оцінку висновкам суду першої інстанції щодо можливості / неможливості реалізації особою-позивачем свого права на звернення до суду за захистом. Жодних прав та інтересів відповідача чи інших учасників справи таке рішення не стосується, оскільки розгляд справи по суті вимог ані в суді першої інстанції, ані в суді апеляційної інстанції не відбувався.

Отже, як уже було зазначено, у цьому випадку судом апеляційної інстанції перевіряються процесуальні дії суду першої інстанції, вчинені ним до моменту відкриття провадження у справі, і які жодним чином не стосуються матеріальних та процесуальних прав інших учасників справи. Жоден учасник справи, окрім позивача, не має права оскаржувати до суду апеляційної інстанції процесуальні рішення суду першої інстанції, ухвалені до моменту відкриття провадження у справі. Більше того, навіть ухвала про відкриття провадження у справі не може бути оскаржена до суду апеляційної інстанції, зокрема й самим позивачем.

Водночас учасники справи не позбавлені процесуальної можливості після відкриття провадження у справі клопотати перед судом, який відкрив таке провадження та здійснює розгляд справи, про залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі, якщо вважають, що позивач звернувся до суду з порушенням норм процесуального закону, а суд першої інстанції, вирішуючи питання про відкриття провадження у справі, належним чином не перевібив таку позовну заяву або обставини щодо невідповідності поданої позовної заяви вимогам процесуального закону, якщо такі стали відомі / виникли вже після постановлення ухвали про відкриття провадження у справі.

Окрім того, інші учасники справи не позбавлені права навести відповідні доводи щодо порушення судом першої інстанції норм процесуального права в апеляційній чи касаційній скаргах, поданих на рішення судів попередніх інстанцій, ухвалених за результатом розгляду справи по суті.

Статтею 24 КАС України встановлено, що Верховний Суд переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. Окрім цього, у статті 327 КАС України зазначено, що судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Верховний Суд.

Так, Главою 2 «Касаційне провадження» Розділу III «Перегляд судових рішень» КАС України установлено порядок перегляду судових рішень місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку. Необхідно зазначити, що будь-яке відхилення від встановленого законом порядку касаційного перегляду призведе до порушення принципу юридичної визначеності.

Відповідно до частин першої, другої, четвертої статті 328 КАС України учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд

вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених цим Кодексом. У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову, заміну заходу забезпечення позову, ухвали, зазначені у пунктах 3 (прим. *ухвала суду першої інстанції щодо повернення заяви позивачеві [заявникові]*), 4, 12, 13, 17, 20 частини першої статті 294 цього Кодексу, після їх перегляду в апеляційному порядку. Підставами касаційного оскарження судових рішень, зазначених у частині першій цієї статті, є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права.

Згідно з частиною першою статті 353 КАС України підставою для скасування ухвали судів першої та (або) апеляційної інстанцій і направлення справи для продовження розгляду є неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, що призвели до постановлення незаконної ухвали суду першої інстанції та (або) постанови суду апеляційної інстанції, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі.

Аналіз положень статті 328, частини першої статті 353 КАС України, у логічному взаємозв'язку із частиною першою статті 294 КАС України, дає можливість зробити висновки, що касаційному перегляду підлягають судові рішення судів попередніх інстанцій за таких умов:

- у процесуальному законі має бути передбачено, що таке судове рішення може бути переглянуте в касаційному порядку. Водночас перелік ухвал, передбачених частиною першою статті 294 КАС України, не є вичерпним. За відсутності певної ухвали в цьому переліку встановленню та оцінці судом підлягає те, чи перешкоджає ця ухвала подальшому провадженню у справі та / або чи може вона бути оскаржена разом із рішенням суду (тобто чи є в особи, яка подає апеляційну скаргу, можливість поновити свої процесуальні права в інший спосіб). У нашому випадку – це ухвала про повернення позовної заяви, яка, відповідно до частини другої статті 328 КАС України, може бути переглянута у касаційному порядку після її апеляційного перегляду;

- загальною підставою для касаційного оскарження ухвали суду першої інстанції про повернення позовної заяви та постанови суду апеляційної інстанції про залишення в силі такої ухвали є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права;

- учасники справи / особи, які не брали участі у справі, мають право на касаційний перегляд рішення судів попередніх інстанцій, зокрема й ухвали про повернення позовної заяви, за умови, якщо суд вирішив питання про їхні

права, свободи, інтереси та (або) обов'язки. Як уже було зазначено, ухвала про повернення позовної заяви стосується тільки прав та інтересів особи, яка подала позов, зокрема права на звернення до суду та інтересу щодо отримання судового захисту за результатами розгляду справи. Ухвала про повернення позовної заяви, а також постанова суду апеляційної інстанції, прийнята за результатом перегляду ухвали про повернення позовної заяви, жодним чином не стосується прав та інтересів відповідача чи інших учасників справи, оскільки саме судове провадження за такою заявою ще не відкрито, а інші вказані в позові учасники справи фактично не набули процесуального статусу. Ухвалення такого судового рішення не покладає на інших осіб (можливих учасників справи) жодних процесуальних обов'язків, а тому ухвала про повернення позовної заяви може бути оскаржена в апеляційному порядку тільки особою, яка її подала. І якщо суд апеляційної інстанції постановою залишить без змін ухвалу суду першої інстанції про повернення позовної заяви, то, з огляду на принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві в частині права на подання заяви про порушення провадження у справі, тільки позивач може оскаржувати такі судові рішення, якими вирішено його питання щодо права доступу до суду;

– оскарження в касаційному порядку постанови суду апеляційної інстанції, якою скасовано ухвалу суду першої інстанції про повернення позовної заяви та направлено справу для продовження розгляду, може призвести до ситуації, коли після направлення судом апеляційної інстанції справи до суду першої інстанції для продовження розгляду останній відкриє провадження у справі та розпочне розгляд справи по суті, водночас заявлений відповідач чи інший учасник справи оскаржить постанову суду апеляційної інстанції про направлення справи до суду першої інстанції в касаційному порядку, то вказане може призвести до «процесуального хаосу», за якого, можливо, буде скасовано постанову суду апеляційної інстанції про направлення справи для продовження розгляду за одночасної відсутності у суду першої інстанції підстав для закриття провадження у справі чи залишення позовної заяви без розгляду. Така ситуація призведе до юридичної невизначеності та не відповідатиме принципу верховенства права як основи адміністративного судочинства;

– у разі прийняття судом апеляційної інстанції постанови про скасування ухвали суду першої інстанції, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі (зокрема, ухвал про повернення позовної заяви, відмови у відкритті провадження у справі, залишення позову без розгляду, закриття провадження у справі), та направлення справи для продовження розгляду до суду першої інстанції, усуваються перешкоди для подальшого провадження у справі, тому суд касаційної інстанції, у силу положень КАС України, не має повноважень для

перегляду такої постанови суду апеляційної інстанції. Таким чином, постанова про скасування ухвали суду першої інстанції, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, не може бути предметом касаційного оскарження.

Отже, у контексті статті 8 Конституції України, юридична визначеність забезпечує впевненість особи у своєму правовому становищі, а також захист від свавільного втручання з боку держави у сферу її прав, а, у нашому випадку – конституційного права на доступ до суду.

З огляду на зазначене вище, доходимо висновків, що постанова суду апеляційної інстанції, якою скасовано ухвалу суду першої інстанції про повернення позовної заяви та направлено справу для продовження розгляду, не може бути предметом касаційного оскарження, оскільки таким судовим рішенням не вирішуються питання про права, свободи, інтереси та (або) обов'язки інших суб'єктів правовідносин, окрім особи, яка подала позов і яка в результаті ухвалення такого судового рішення домоглася усунення перешкод в реалізації її права на доступ до суду, у розумінні Конституції України та статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Таке судове рішення не може бути оскаржене й особою, якої воно стосується – позивачем, оскільки це буде суперечити меті касаційного перегляду судових рішень, яка полягає у виправленні судових помилок, якщо такі є, і така помилка, у нашому випадку, усунута судом апеляційної інстанції шляхом скасування ухвали суду апеляційної інстанції про повернення позовної заяви та направлення справи до суду першої інстанції для продовження розгляду. Отож виправлення помилки, яка сталася через неправильне застосування судом першої інстанції норм процесуального права, відбулося шляхом поновлення права особи на звернення до суду з метою отримання судового захисту своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

З метою забезпечення юридичної визначеності як елемента верховенства права пропонуємо внести зміни до статті 320 КАС України шляхом її доповнення частиною другою такого змісту: «Судове рішення суду апеляційної інстанції, яким скасовано ухвалу суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлено справу для продовження розгляду до суду першої інстанції, є остаточною і оскарженню не підлягає».

3.7. Обмеження доступу до касаційного перегляду судового рішення в адміністративних справах і гарантованість судового захисту прав і свобод

«Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Це положення статті 3 Конституції України не може розглядатися як абстрактна декларація. Воно зобов'язує усі державні органи орієнтувати свою діяльність на забезпечення фундаментальної вимоги – гарантування дотримання й реалізації суб'єктивних прав громадян, у першу чергу – прав, закріплених у Конституції України.

Одною з гарантій поваги до прав людини – найпершого складника принципу верховенства права¹ – є право на судовий захист, закріплене в статті 55 Конституції України, яке служить для реалізації її статті 3. По суті це право складає основу всіх прав і свобод, оскільки без судового захисту суб'єктивні права перетворюються на декларацію, а позитивне право стає інструментом сваволі держави.

Одна із засад судочинства, викладена у пункті 8 частини другої статті 129 Конституції України, визначає (а отже, вимагає їх забезпечення) два подібні за змістом суб'єктивні права – «право на апеляційний перегляд справи» і «право на касаційне оскарження судового рішення у визначених законом випадках». Ці конституційні суб'єктивні права водночас є складниками основоположного права на судовий захист прав людини і громадянина, захищеного, поряд із статтею 55 Конституції України, також статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод як право на справедливий суд. Відповідно до частини першої статті 2 КАС України, на виконання функції ефективного захисту прав і свобод спрямована, зокрема, діяльність адміністративних судів.

Як і абсолютна більшість суб'єктивних прав людини – індивіда, громадянина, фізичної особи, – право на судовий захист не є абсолютним і може підлягати обмеженням, які теж повинні відповідати принципу верховенства права, зокрема, вимозі пропорційності (домірності) мети обмеження та засобу його досягнення². Однак специфічне формулювання *назви* права на касаційне оскарження із застосуванням застереження «у визначених законом випадках» вимагає уважного аналізу змісту такого застереження, нетипового для положень, якими встановлюються (закріплюються) суб'єктивні права, і відсутнього

¹ Загальна теорія права: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 361.

² Там само. С. 373.

стосовно права на апеляційний перегляд. Зокрема, необхідно з'ясувати, чи виконує це застереження функцію пропорційного обмеження «права на касаційне оскарження». Таке з'ясування повинно спиратися на основні характеристики суб'єктивного права та способи його правомірного обмеження.

Як відомо, будь-яке суб'єктивне право характеризується кількома аспектами.

По-перше, має бути визначено, кому належить таке право; це вимагає достатньо чіткого окреслення *суб'єкта права* (кола його носіїв).

По-друге, суб'єктивне право означає врегульовану правом можливість суб'єкта права досягати певного «блага» (останній термін розуміють у широкому сенсі як певну суспільно або індивідуально бажану мету); конкретне суб'єктивне право орієнтоване на відповідний вид «блага».

По-третє, дії суб'єкта спрямовані на досягнення «блага», завжди здійснюються *на його розсуд*: сам суб'єкт визначає, чи хоче він досягнути цього блага, вчиняючи певні дії. Іншими словами, право не може реалізовуватися під примусом.

По-четверте, під час реалізації права суб'єкт – носій цього права вступає в правовідносини з іншими суб'єктами: в останніх виникають щодо носія права певні обов'язки, які можуть мати негативний характер (заборона перешкоджати досягненню «блага») або бути позитивними (сприяти такому досягненню)¹. Отже, вчинення іншими суб'єктами дій, спрямованих на створення перешкод у реалізації суб'єктивного права його носієм (досягненні відповідного «блага»), повинно кваліфікуватися як протиправне.

Практично жодне суб'єктивне право не є абсолютним; з метою узгодження такого права з правами інших суб'єктів воно може зазнавати певних обмежень.

Такі обмеження можуть мати різну природу. У деяких умовах встановлюється обмеження *змісту та / або обсягу права* (тобто природи «блага», досягнення якого є метою права, або зменшення його кількісних характеристик²), що, взагалі кажучи, суперечить частині третій статті 22 та (якщо мова йде про конституційне право) частині першій статті 64 Конституції України. Узгодження права суб'єкта з правами інших, передбачене статтею 23 Конституції України, як правило, досягається шляхом установлення законом вимог до *порядку реалізації* суб'єктивного права (без впливу на його зміст чи обсяг); порушення порядку реалізації права, внаслідок чого можлива загроза порушення прав інших суб'єктів, вважається протиправним діянням.

¹ На виникненні такого обов'язку як неодмінної ознаки реалізації суб'єктивного права на прикладі роз'яснення змісту «права бути обраним» наголосив свого часу Конституційний Суд України. Див.: Рішення Конституційного Суду України від 04.12.2001 № 16-рп/2001 (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-01> (дата звернення: 26.04.2025).

² Щодо тлумачення понять «зміст та обсяг права» та розуміння їх звуження див.: Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2005 № 8-рп/2005 (абзаци п'ятий та шостий пункту 4 мотивувальної частини). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-05> (дата звернення: 26.04.2025).

Наголосимо, що інших *правомірних* способів узгодження суб'єктивного права з правами інших, а отже, впливу на можливість його реалізації носієм права, не існує. Будь-який вплив інших суб'єктів на процес реалізації права, який створює перешкоди в досягненні мети права, має протиправний характер і має розцінюватися як порушення права.

Розглянемо характеристики конкретного «права на касаційне оскарження у визначених законом випадках», як вони встановлені КАС України.

Суб'єкт цього права, на перший погляд, досить чітко окреслений частиною першою статті 328 КАС України, відповідно до якої таке право належить, по-перше, учасникам справи – сторонам (позивачам, відповідачам) та третім особам, і, по-друге, особам (суб'єктам), які не були учасниками, однак судові рішення стосується їхніх прав, свобод, інтересів, обов'язків. Однак з таким розумінням цього положення погодитися не можна.

Право на касаційне оскарження, як і право на апеляційний перегляд справи, є складником конституційного права на судовий захист порушених прав. Це конституційне право, відповідно до частини другої статті 55 Конституції України, *у повному обсязі* (з усіма його елементами) *належить «кожному»*. Немає підстав стверджувати, що таке право *виникає* у «кожного» лише в разі вчинення діянь, які порушують його права і свободи: це б означало неприйнятний висновок, що своїми діями порушник наділяє правом на судовий захист особу, чие право він порушив. Насправді внаслідок порушення у суб'єкта, якому належить право на судовий захист, з'являється потреба *скористатися наявним у нього правом*; факт порушення прав і свобод є підставою для користування цим правом.

Ці міркування повністю застосовні до окремих складників права на судовий захист, у тому числі на касаційне оскарження, яке статтею 129 Конституції України визначене саме як *право*. Отже, зміст частини першої статті 328 КАС України слід розуміти як визначення *загальних об'єктивних підстав* для можливості реалізувати право на касаційне оскарження суб'єктом, який володіє правом, закріпленим у статті 55 Конституції України: лише за таких підстав може виникнути потреба скористатися правом на касаційне оскарження.

Інші частини статті 328 КАС України окреслюють загальний обсяг правової можливості суб'єкта права оскаржити судові рішення після перегляду справи в апеляційній інстанції. Однак уже тут з'являється вплив «визначених законом випадків», які, встановлюючи можливий *предмет* касаційного оскарження, тим самим впливають на *зміст права* і не лише конкретизують об'єктивні *підстави* можливості користуватися правом, але й визначають *суб'єктивні* (однак незалежні від носія права) *обставини*, які позбавляють можливості скористатися цим правом навіть за підстав, визначених частиною першою статті 328 КАС України.

Обмеження, установлені частинами другою - п'ятою статті 328 КАС України, мають дуже різну правову природу.

Так, *випадки* можливості оскарження ухвал судів першої та апеляційної інстанцій визначаються предметом («типом») таких ухвал. У контексті нашого розгляду важливо відзначити, що випадки, зазначені в частині другій статті 328 КАС України (ухвали суду першої інстанції) не передбачають оскарження ухвали про відкриття провадження, якою вирішується питання про розгляд справи в порядку спрощеного провадження (частина дев'ята статті 171 КАС України), оскільки така ухвала не підлягає навіть апеляційному оскарженню окремо від рішення суду (стаття 294 КАС України).

Далі ми зосередимося на питаннях можливості / неможливості касаційного оскарження постанов судів апеляційних інстанцій (і через них – рішень судів першої інстанції). Випадки, коли таке оскарження можливе, визначені частиною четвертою статті 328 КАС України. Залишаючи осторонь пункт 4 цієї частини, який відсилає до порушень норм процесуального права (частина друга статті 353 КАС України), звернемо увагу, що передбачена частиною четвертою підстава у вигляді порушення норм матеріального права пов'язується пунктами 1 – 3 цієї частини виключно з практикою Верховного Суду – «висновками щодо застосування норми права в подібних правовідносинах» (що прийнято також позначати терміном «правові висновки» на відміну від інших висновків, яких доходить суд під час розгляду справи).

Зазначимо, що обґрунтування касаційної скарги посиланням на наявні, відсутні, недотримані правові висновки чи на відступи від правових висновків становить складне завдання. Насамперед, як слушно зазначає Дмитро Луспенник, труднощі викликає те, що дефініція цього поняття та форми його викладу законодавчо не визначені¹, а судова практика не надала цьому поняттю належного тлумачення, зокрема, у порівнянні з поняттям «правові позиції».

Чималі труднощі пов'язані також із тим, що пошук правових висновків Верховного Суду, релевантних до відповідної справи, вимагає перегляду великого масиву постанов Касаційного адміністративного суду та Великої Палати Верховного Суду, систематизація якого здійснюється дуже спорадично і вибірково. У низці ситуацій наявність розходжень в практиці Верховного Суду створює проблему: який правовий висновок із кількох наявних різного змісту мав би бути застосований судом нижчих інстанцій. Покладення обов'язку перевіряти наявність правових висновків на скаржника (навіть ураховуючи

¹ Луспенник Д. Касаційні фільтри у цивільних справах: проблемні питання судового правотлумачення та правозастосування. *Судово-юридична газета*. 15.06.2020. URL: <https://bit.ly/2YQ79Yn> (дата звернення: 30.04.2025). Цитована стаття присвячена питанням цивільного процесу, однак більшість розглянутих проблем є спільними для різних судових юрисдикцій, у тому числі адміністративної.

використання ним допомоги кваліфікованого адвоката) навряд чи сприяє реалізації права на касаційне оскарження.

Однак вважаємо, що найбільші проблеми пов'язані з нечіткістю законодавчого регулювання «випадків», які надають можливість касаційного оскарження, та відсутністю єдиної усталеної практики його застосування під час вирішення питань про відкриття касаційного провадження.

У першу чергу слід з'ясувати, чи визначені статтею 328 КАС України обмеження справ, які можуть бути оскаржені в касаційному порядку, встановлюють випадки *наявності* (чи *відсутності*) *права на касаційне оскарження*, чи вони обмежують можливість скористатися таким правом, *наявним a priori*. В одному з таких рішень Верховний Суд дійшов висновку, що «особи, які беруть участь у справі, у разі, якщо не погоджуються із ухваленими судовими рішеннями після їх перегляду в апеляційному порядку, *можуть скористатися правом їх оскарження* в касаційному порядку лише у визначених законом випадках»¹. Таким чином, Суд визнав, що «встановлені законом випадки» обмежують не саму суть права (яке у скаржника наявне), а лише можливість цим правом скористатися.

Як уже згадувалося, обмеження можливості користуватися суб'єктивним правом має своїм витоком положення статті 23 Конституції України, яка вимагає від суб'єкта реалізувати своє право в такий спосіб, щоб при цьому не завдавати шкоди правам інших суб'єктів. Таке взаємоузгоджене користування своїми правами вимагає встановлення певного порядку (процедури, процесу) реалізації права; порушення цього порядку несе небезпеку порушення прав інших, а отже, є протиправним.

У випадку звернення до суду таке процедурне обмеження можливості користуватися правом полягає у встановленні вимог до відповідних процесуальних документів. Як зазначав Верховний Суд, учасники справи повинні мати «намір добросовісної реалізації належного їм права на касаційне оскарження судового рішення», дотримуючись вимог процесуального закону, адресованих учаснику справи, зокрема, «стосовно строку подання касаційної скарги, її форми та змісту»² (ухвала від 26.03.2025 у справі № 320/1025/23).

Відмова у відкритті касаційного провадження (або повернення касаційної скарги заявнику) у разі відсутності у скарзі належного обґрунтування відповідає природі права на касаційне оскарження, оскільки вимоги до порядку користування правом адресовані суб'єкту цього права, і їх дотримання залежить від самого суб'єкта, а не від інших обставин.

¹ Ухвала Верховного Суду від 25.03.2025 у справі № 420/2622/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121330183> (дата звернення: 30.04.2025).

² Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 320/1025/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136823> (дата звернення: 30.04.2025).

Однак щодо ситуацій, коли в касаційних скаргах наведено аргументи, які відповідають пунктам 1-3 частини четвертої статті 328 КАС України, практика Верховного Суду стосовно оцінки таких аргументів різна.

Прикладом одного підходу може бути висновок: «наведені [скаржником] доводи вказують на наявність обставин, визначених пунктами 1, 3 і 4 частини четвертої статті 328 КАС України, які потребують ретельної перевірки, що, у свою чергу, є підставою для відкриття касаційного провадження»¹. У такому підході Верховний Суд оцінює тільки наявність у касаційній скарзі відповідних аргументів, але не їх достовірність. Так, у справі № 580/5966/22 Верховний Суд відкрив касаційне провадження на підставі аргументів скарги, яка містила твердження про неврахування в судових рішеннях попередніх інстанцій правового висновку Верховного Суду у вказаній справі² (пункт 1 частини четвертої статті 328 КАС України). Однак під час розгляду справи по суті Верховний Суд встановив відсутність подібності правовідносин у цих двох справах і з цієї підстави закрити касаційне провадження на підставі пункту 5 частини першої статті 339 КАС України. Подібно у справі № 420/7462/20 Верховний Суд відкрив касаційне провадження на підставі доводів касаційної скарги³. Однак твердження скаржниці, що не було враховано правового висновку Верховного Суду, не підтвердилося під час розгляду обставин справи; постановою Верховного Суду касаційна скарга залишена без задоволення.

Ураховуючи, що право на касаційне оскарження (як і право на звернення до суду) за своїм змістом має за мету не задоволення касаційної скарги, а лише її об'єктивний і безсторонній розгляд, можна стверджувати, що в рамках такого підходу Верховного Суду право на касаційне оскарження реалізоване.

Однак у рамках іншого підходу Верховний Суд аналізує достовірність аргументів, викладених у касаційній скарзі вже під час розгляду питання про відкриття касаційного провадження. Наприклад, відмовляючи у відкритті касаційного провадження у справі № 240/23152/23, Верховний Суд визнав помилковим твердження скаржника про необхідність застосування судами попередніх інстанцій зазначених у скарзі правових висновків Великої Палати Верховного Суду, оскільки «обставини цієї справи та справ, зазначених скаржником з метою обґрунтування підстав касаційного оскарження, виникли за різних фактичних обставин, у різні періоди часу, з урахуванням різного зако-

¹ Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 400/1906/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136769> (дата звернення: 30.04.2025). Див. також: Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 480/3032/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136852> (дата звернення: 30.04.2025).

² Ухвала Верховного Суду від 05.05.2023 у справі № 580/5966/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110678479> (дата звернення: 30.04.2025).

³ Ухвала Верховного Суду від 28.03.2024 у справі № 420/7462/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117974614> (дата звернення: 30.04.2025).

нодавчого регулювання та його застосування»¹. Таким чином, Суд оцінив не лише аргументацію касаційної скарги, але й обставини цієї справи в порівнянні з тими, на висновки в яких посилався скаржник.

У деяких ухвалах цей підхід сформульовано Верховним Судом особливо чітко: «Проаналізувавши встановлені судами обставини справи, предмет спору та обраний позивачем спосіб захисту його прав, доводи касаційної скарги (в останню чергу. – Авт.), Верховний Суд дійшов висновку про те, що характер спірних правовідносин, предмет і категорія спору, коло учасників спірних правовідносин, правозастосовна практика, що складалася з приводу спорів цієї категорії, відсутність ознак, які відрізняють цю касаційну скаргу від інших, дають підставу вважати, що судові рішення ...[у цій справі] не підлягають касаційному оскарженню»².

Відповідно до частини першої статті 341 КАС України, урахування фактичних обставин справи, встановлених судами попередніх інстанцій, відбувається під час касаційного перегляду справи, тобто *після відкриття* касаційного провадження. Це підтверджується приписом пункту 5 частини першої статті 339 КАС України, який встановлює відповідну підставу для закриття вже відкритого касаційного провадження.

Таким чином, розглядаючи питання про відкриття касаційного провадження, у цитованих випадках Суд розглянув справу *по суті*. Внаслідок такого процесуального кроку замість відмови у задоволенні касаційної скарги чи закриття касаційного провадження (що означало б *реалізацію права* на касаційне оскарження) Суд відмовив у відкритті провадження (тобто *відмовив у реалізації* цього права).

Частина п'ята статті 328 КАС України встановлює додаткові обмеження «випадків можливості касаційного оскарження». Особливе значення має обмеження, встановлене основною частиною (без винятків) пункту 2 частини п'ятої статті 328 КАС України, яке стосується «справ незначної складності та інших справ, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження». Це змушує звернутися до регулювання випадків застосування спрощеного провадження в адміністративних справах.

Таке регулювання визначене статтею 257 КАС України, відповідно до якої за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком деяких справ, зазначених у частині четвертій цієї статті. Звернемо увагу, що рішення

¹ Ухвала Верховного Суду від 28.03.2024 у справі № 240/23152/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118011821> (дата звернення: 30.04.2025).

² Ухвала Верховного Суду від 25.03.2025 у справі № 420/26226/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136664> (дата звернення: 30.04.2025); Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 200/3937/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136701> (дата звернення: 30.04.2025).

про розгляд справи за правилами спрощеного провадження ухвалюється одноосібно суддею суду першої інстанції під час відкриття провадження по суті на власний розсуд (частина дев'ята статті 171 КАС України). Верховний Суд навіть висловив думку, що «суд має право (тобто дискрецію. – Авт.) віднести до категорії справ незначної складності справу, яка не передбачена у... переліку [частини шостої статті 12 КАС України], за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження»¹. Така позиція Верховного Суду практично виключає можливість застосування винятку із обмеження пункту 2 частини п'ятої статті 328 КАС України, визначеного підпунктом «г» цього пункту.

Зіставляючи порядок визначення правил провадження (спрощене чи загальне) із обмеженням можливості касаційного оскарження, встановленим пунктом 2 частини п'ятої статті 328 КАС України, доходимо висновку, що реалізація права на касаційне оскарження обмежується одноосібним рішенням судді під час відкриття провадження в суді першої інстанції, тобто ще перед розглядом справи взагалі. Така залежність можливості носія права скористатися ним від дискреційного рішення суб'єкта владних повноважень (судді) не може вважатися природною для конституційного суб'єктивного права.

Винятки із заборони пункту 2 частини п'ятої статті 328 КАС України визначені підпунктами «а»-«г» зазначеного пункту. Верховний Суд стверджує, що ці положення пункту 2 частини п'ятої статті 328 КАС України встановлюють «юридичні факти», з якими «процесуальний закон пов'язує можливість касаційного перегляду в справах незначної складності»². Але зміст цих положень погано асоціюється з категорією юридичних фактів, які, як відомо, можуть бути діями або подіями³. На нашу думку, складно вважати фактом те, що певне питання права має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики або що справа становить значний суспільний інтерес. У всякому разі, такого роду «факти» принаймні вимагають офіційного встановлення (підтвердження). Зауважимо, що таке офіційне підтвердження щодо обставин («фактів»), визначених підпунктами «а»-«г» пункту 2 частини п'ятої статті 328 КАС України, може дати лише суд; скаргник їх не встановлює, хоча й уважає, що ці обставини наявні. У цьому контексті не можемо погодитися з позицією, що «обов'язок доведення наявності таких виняткових обставин покладається

¹ Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 640/18079/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126168958> (дата звернення: 30.04.2025).

² Ухвала Верховного Суду від 28.01.2025 у справі № 420/37007/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124782345> (дата звернення: 30.04.2025); Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі 320/1025/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136823> (дата звернення: 30.04.2025).

³ Див.: Загальна теорія права: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: ВАІТЕ, 2015. С. 232.

на особу, яка звертається до суду з касаційною скаргою»¹. Однак, як уже зазначалося, суд може підтвердити або спростувати ці обставини лише під час розгляду скарги *по суті*; на стадії вирішення питання про відкриття касаційного провадження можлива тільки оцінка, чи наявна в касаційній скарзі аргументація, необхідність якої передбачена процесуальним законом.

Об'єктивні критерії наявності деяких із обставин, зазначених у підпунктах «а» та «в» пункту 2 частини п'ятої статті 328 КАС України, дуже нечіткі, а тому підлягають судовому тлумаченню.

Верховний Суд надав тлумачення поняттю «фундаментальне значення для формування правозастосовної практики» (підпункт «а»), яке полягає в тому, що «скаржник у своїй касаційній скарзі ставить на вирішення касаційного суду проблему, яка... впливатиме на широку масу спорів, створюючи тривалий в часі, відмінний від минулого підхід до вирішення актуальної правової проблеми»; у такій скарзі мають зазначатися «новітні, проблемні, засадничі, раніше ґрунтовно не досліджувані питання права, відповідь... на які мала б надати нового уніфікованого розуміння та застосування права... для невизначеного, але широкого кола суб'єктів правовідносин»; докази скаржника, на думку Верховного Суду, повинні мати не лише якісний, але й кількісний вимір². Вважаємо, що подібні вимоги до проблеми, яку ставить скаржник, прагнучи реалізувати своє право на касаційне оскарження, є утопічними і по суті *a priori* виключають можливість реалізувати право на касаційне оскарження. Дозволимо собі припустити, що не у всіх випадках, коли Верховний Суд відкрив касаційне провадження і задовольнив касаційну скаргу, правові питання відповідали такому критерію.

Верховний Суд надав також тлумачення поняттю «значний суспільний інтерес» (підпункт «в»), стверджуючи, що такий інтерес необхідно розуміти як серйозну, обґрунтовану зацікавленість, яка має неабияке виняткове значення для усього суспільства в цілому, певних груп людей, територіальних громад, об'єднань громадян тощо до певної справи в контексті можливого впливу ухваленого в ній судового рішення на права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб. Указане поняття охоплює ті потреби суспільства або окремих його груп, які пов'язані зі збереженням, примноженням, захистом цінностей, девальвація та / або втрата яких мала б значний негативний вплив на розвиток суспільства. Наявність значного суспільного інтересу може мати місце й тоді, коли предмет спору зачіпає питання загальнодержавного

¹ Ухвала Верховного Суду від 28.03.2024 у справі № 240/23152/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118011821> (дата звернення: 30.04.2025).

² Див., наприклад: Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 160/12035/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126169050> (дата звернення: 30.04.2025). Посилання в цій ухвалі на позицію Великої Палати Верховного Суду, висловлену в ухвалі від 07.12.2018 у господарській справі № 922/6554/15, вважаємо нерелевантним у зв'язку з відмінними обставинами і предметом справи (питання полягало в тому, чи має справа «виключне», а не «фундаментальне» значення).

значення, як-от визначення і зміни конституційного ладу в Україні, виборчого процесу (референдуму), обороноздатності держави, її суверенітету, найвищих соціальних цінностей, визначених Конституцією України тощо¹. Така позиція фактично вимагає від скаржника проведення аналізу щодо впливу його справи на становище суспільства, що потребує значної дослідницької діяльності. У всякому разі, оцінити аргументацію скаржника з цього приводу можна, тільки розглядаючи справу *по суті*.

Отже, слід погодитися з оцінкою Верховним Судом змісту цих нормативних положень: «...законодавець обмежив можливість касаційного оскарження судових рішень у названій категорії адміністративних справ (розглянутих за правилами спрощеного провадження. – Авт.), поставивши можливість такого оскарження в залежність від *імовірності значення* (курсив наш. – Авт.) ухваленого за наслідком касаційного провадження судового рішення...»². Зазначимо, що ставити умову реалізації суб'єктивного права особи в залежність від імовірних наслідків майбутніх дій іншого суб'єкта не відповідає природі суб'єктивного права.

Крім вимоги становлення «значного суспільного інтересу», підпункт «в» пункту 2 частини п'ятої статті 328 КАС України містить альтернативну обставину, яка дозволяє Верховному Суду відкрити касаційне провадження: «справа має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу». Однак ця підстава найчастіше взагалі не розглядається Верховним Судом під час встановлення підстав для відмови у відкритті касаційного провадження³.

В ухвалі у справі № 240/12773/24 висловлено слушну думку, що «кожна справа має виняткове значення для кожного учасника справи», оскільки спір стосується його прав, свобод, інтересів чи повноважень⁴. У зв'язку з цим зазначене нормативне положення також вимагає уточнення⁵.

В ухвалі у справі № 380/11648/24 стверджується, що оцінка судом «винятковості для скаржника» може бути здійснена «виключно на підставі дослідження

¹ Ухвала Верховного Суду від 28.03.2024 у справі № 240/23152/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118011821> (дата звернення: 30.04.2025); Ухвала Верховного Суду від 25.03.2025 у справі № 420/26226/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136664> (дата звернення: 30.04.2025); Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 200/3937/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136701> (дата звернення: 30.04.2025).

² Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 240/12773/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136803> (дата звернення: 30.04.2025).

³ Див., наприклад: Ухвала Верховного Суду від 28.03.2024 у справі № 240/23152/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118011821> (дата звернення: 30.04.2025).

⁴ Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 240/12773/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136803> (дата звернення: 30.04.2025).

⁵ Свого часу Європейський суд з прав людини висловився: «Судові рішення завжди впливають на особу»; див.: European Court of Human Rights. Case of *Delcourt v. Belgium* (application № 2689/65). Judgment of 17.01.1970 (para. 25). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57467> (date of access: 30.04.2025).

мотивів, відповідно до яких сам учасник справи вважає її такою, що має для нього виняткове значення... Відтак, особа, яка подає касаційну скаргу, має обґрунтувати наявність відповідних обставин у касаційній скарзі»¹. З цієї позицією можна погодитися частково. Вимога, щоб відповідне обґрунтування було зазначене в касаційній скарзі, встановлює вимогу до суб'єкта права на касаційне оскарження щодо порядку реалізації цього права й тому цілком прийнятна; водночас оцінка судом обґрунтованості такого твердження скажника з дослідженням мотивів може бути здійснена лише під час розгляду справи по суті, тобто після відкриття касаційного провадження.

Оцінюючи можливість застосування «фільтрів» із застосуванням оціночних суджень, Верховний Суд сформував правову позицію, відповідно до якої, «виходячи із статусу Верховного Суду, у деяких випадках вирішення питання про можливість касаційного провадження має відноситися до його дискреційних повноважень, оскільки розгляд скарг касаційним судом покликаний забезпечувати сталість судової практики, а не можливість проведення "розгляду заради розгляду"»².

З цього приводу Дмитро Луспенник зауважив: «...нечітке визначення в процесуальному законі касаційних фільтрів, їх переліку може призвести до ситуації, коли право Верховного Суду на дискрецію, яке він безумовно має мати, але коли ще на стадії прийняття скарги (допуску до касації) кожна справа оцінюється суб'єктивно, через незрозумілі оціночні чинники фільтрів, цим не повною мірою буде забезпечуватися реалізація принципу верховенства права»³.

Поділяючи стурбованість небезпекою порушення принципу верховенства права використанням оціночних суджень щодо застосуванням нечітких «касаційних фільтрів», все ж висловимо деякі заперечення щодо визнання дискреції Верховного Суду щодо їх застосування.

По-перше, попри усю важливість сталості судової практики (яка на практиці може бути досягнута лише «в загальних рисах», а не абсолютно) не можна забувати про основне завдання адміністративного судочинства, встановлене статтею 2 КАС України і спрямоване на реалізацію статті 3 Конституції України. Прагнення зберегти сталість судової практики, особливо в сучасних динамічних суспільних умовах, не може переважати над завданням забезпечити ефективний захист прав, свобод і законних інтересів носіїв конституційних прав.

¹ Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 380/11648/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136872> (дата звернення: 30.04.2025).

² Ухвала Верховного Суду від 25.03.2025 у справі № 420/26226/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136664> (дата звернення: 30.04.2025); Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 200/3937/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136701> (дата звернення: 30.04.2025).

³ Луспенник Д. Касаційні фільтри у цивільних справах: проблемні питання судового правотлумачення та правозастосування. *Судово-юридична газета*. 15.06.2020. URL: <https://bit.ly/2YQ79Yn> (дата звернення: 30.04.2025).

По-друге, припущення, що право на касаційне оскарження (як і будь-яке конституційне право) може бути обмежене в реалізації через дискрецію (розсуд) органу державної влади, яким є Верховний Суд, суперечить принципу верховенства права, оскільки відкриває можливості сваволі й протиправних порушень прав і свобод¹.

Підсумовуючи проведений аналіз судової практики, доходимо висновку, що формула «у визначених законом випадках» зводиться до визначення категорії справ («фільтра»), які можуть підлягати касаційному перегляду. Визнається, що такі «фільтри касаційного перегляду – це обов’язковий елемент самообмеження юрисдикції ВС»², тобто є предметом розсуду Верховного Суду. Однак такий «фільтр» за ознаками *справ* не може бути ані підставою для обмеження *змісту права* на касаційне оскарження, ані обмеженням *порядку* реалізації цього права його суб’єктом, оскільки визначається факторами, які від суб’єкта права незалежні і не завжди мають об’єктивний характер.

Застосування подібних «фільтрів» (в термінології ЄСПЛ – «бар’єру *ratione valoris*») для допуску справ (а не скаргників) до касаційного перегляду відображає усталений для держав континентальної Європи (і континентальної правової сім’ї) погляд на роль касаційної інстанції як *додаткового*, екстраординарного способу забезпечення правосудності судових рішень, який застосовується, лише якщо вичерпано звичайні («ординарні», включно з апеляційним) способи оскарження судового рішення³. Зокрема, модель «обмеженої касації» представлена Комітетом Міністрів Ради Європи у Рекомендації R(95)5, стаття 7 якої рекомендує застосовувати «обмеження кількості справ, що потребують третього судового розгляду», зокрема, справами, «які розвиватимуть право або сприятимуть однаковому тлумаченню закону», а також справами, «де питання права мають значення для широкого загалу»⁴.

Позиція ЄСПЛ стосовно ролі вищих судів у здійсненні судочинства зазнала певної еволюції. У рішенні у справі «Делькур проти Бельгії» (1970 рік), у якій Суд уперше звернувся до цієї проблеми, вказано: «Частина перша статті 6 Конвенції дійсно не вимагає від договірних держав створити апеляційні суди або касацію. Тим не менше, держава, яка утворює такі суди, зобов’язана забезпечити, щоб особи, які звертаються до закону, мали перед цими судами основні гарантії,

¹ Див.: Загальна теорія права: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: ВАІТЕ, 2015. С. 367.

² Луспенік Д. Касаційні фільтри у цивільних справах: проблемні питання судового правотлумачення та правозастосування. *Судово-юридична газета*. 15.06.2020. URL: <https://bit.ly/2YQ79Yn> (дата звернення: 30.04.2025).

³ Там само.

⁴ Recommendation R(95)5 of the Committee of Ministers to Member States concerning the Introduction and improvement of the functioning of appeal systems and procedures in civil and commercial cases. Adopted on 07.02.1995. URL: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680505f3c> (date of access: 30.04.2025).

що містяться у статті 6»¹. Пізніше ЄСПЛ, повторивши цю позицію, уточнив: «Однак спосіб, у якому стаття 6 застосовується до апеляційних судів або касації, повинен чітко залежати від особливостей відповідного провадження, які повинні враховуватися у всьому провадженні, що здійснюється відповідно до національного правового порядку та місця касаційного суду в ньому»².

Найбільш повно відповідна позиція ЄСПЛ викладена у відносно недавньому рішенні у справі «Зубак проти Хорватії» (2018 рік)³; вона заслуговує на детальний аналіз у зіставленні з практикою Верховного Суду. Тут ми зазначимо деякі важливі доповнення, зроблені ЄСПЛ у цьому рішенні до своєї цитованої вище позиції.

Зокрема, ЄСПЛ зауважив, що спосіб, яким частина перша статті 6 Конвенції застосовується до апеляційних або касаційних судів, залежить від особливостей відповідного провадження. Тому ЄСПЛ визнав, що застосування встановленого законом бар'єру *ratione valoris* (тобто «фільтрів», згаданих вище) для звернення до Верховного Суду є легітимною та розумною процедурною вимогою, що враховує основну суть ролі Верховного Суду, яка полягає в розгляді лише справ необхідного значення. Щодо застосування законодавчих обмежень *ratione valoris* стосовно доступу до вищих судів, необхідно враховувати певні фактори: по-перше, передбачуваність установлених обмежень; яка сторона – скаргник чи держава – повинна зазнати несприятливих наслідків від дій, вчинених під час провадження, що призвели до відмови скаргнику в доступі до Верховного Суду; по-третє, чи можна оцінити обмеження (і їх застосування) як прояв «надмірного формалізму», внаслідок якого відмова в розгляді касаційної скарги може стати порушенням самої суті права доступу до суду.

У контексті концепції «права на касаційне оскарження» важливе значення має друга із сформульованих вимог: особа, яка реалізує таке *право*, не може зазнати обмежень внаслідок факторів, які від неї не залежать. Однак ця позиція, на наше переконання, погано суміщається із визнанням потреби «фільтрів» *ratione valoris*, призначених для забезпечення особливої ролі суду касаційної інстанції, оскільки більшість таких фільтрів за своїм змістом не залежать від волі і дій суб'єкта права.

Узагальнюючи нормативну базу, практику Верховного Суду та ЄСПЛ, можемо стверджувати, що існує принципова суперечність між визнанням і конституційним закріпленням «права на касаційне оскарження у визначених

¹ European Court of Human Rights. Case of *Delcourt v. Belgium* (application № 2689/65). Judgment of 17.01.1970 (para. 25). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57467> (date of access: 30.04.2025).

² European Court of Human Rights. Case of *Levages Prestation Services v. France* (application № 21920/93). Judgment of 23.10.1996 (para 45). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58065> 57467 (date of access: 30.04.2025).

³ European Court of Human Rights. Case of *Zubac v. Croatia* (application № 40160/12). Judgment (Great Chamber) of 05.04.2018 (para 83–86). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-181821> (date of access: 30.04.2025).

законом випадках», з одного боку, та загальноприйнятим визнанням ролі й місця Верховного Суду як суду касаційної інстанції з особливим повноваженням самообмежуватися (у встановлених законом рамках) щодо розгляду справ відповідного типу і змісту – з іншого.

Ця суперечність може бути вирішена двома способами.

Перший, заснований на повноцінному визнанні права на касаційне оскарження (з установленими законом обмеженнями об'єктивної природи, адресованими суб'єкту права), а значить – послабленні встановлених національним законодавством «фільтрів *ratione valoris*» і, як наслідок, збільшенні навантаження на Верховний Суд кількістю справ і тим самим ускладненні його функцій забезпечення єдності й сталості судової практики.

Другий, більш радикальний спосіб змушує уважно придивитися, чи дійсно можливість касаційного оскарження, поставлена в умови «випадків, визначених законом», може розглядатися як суб'єктивне право (на відміну від права на апеляційний перегляд справи). Певну вказівку на таку інтерпретацію цієї ситуації міститься в рішенні ЄСПЛ у справі «Суччі та інші проти Італії», де зазначено, що касаційний суд може самостійно оцінювати зміст касаційних скарг, що потрібно для єдиного підходу до таких звернень, і це гарантує належне та ефективне використання наявних ресурсів суду. Такий підхід пояснюється самою природою звернення з касацією, яка захищає, з одного боку, *інтерес* (а не *право*!) відповідача бачити його критику оскаржуваного рішення, а з іншого – загального інтересу до касаційного рішення, яке повинно надати єдине правильне тлумачення закону¹.

Другий спосіб вимагав би зміни формулювання пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України, у якому касаційне оскарження було б означене як «можливість у відповідних випадках», але не як суб'єктивне право. Однак на цьому шляху не виникатиме проблем зі збереженням і закріпленням ролі та місця Верховного Суду як суду права, який здійснює екстраординарний перегляд з найбільш важливих правових питань. Водночас це вимагатиме уважного аналізу практики Верховного Суду щодо застосування фільтрів статті 328 КАС України для забезпечення єдності й сталості судової практики і в цьому відношенні.

¹ Cour Européenne des droits de l'homme. Affaire *Succi et autres c. Italie* (Requêtes № 55064/11, 37781 et 26049/14). Arrêt 28.10.2021, para. 78, 79. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-212667> (date d'accès: 30.04.2025).

3.8. Окремі проблеми розуміння належного платника судового збору в адміністративному судочинстві

Проблема правового регулювання сплати судового збору в адміністративному судочинстві неодноразово ставала предметом наукових досліджень. Зокрема, Ян Берназюк¹, Олеся Радишевська² та ін. досліджували зміст і сутність поняття «судовий збір», розглядаючи обов'язок щодо сплати судового збору в аспекті співвідношення доступності до суду та необхідності забезпечення фінансової незалежності суду. Інші науковці, наприклад, Микола Кобилицький³, вивчали питання звільнення, розстрочення та відстрочення сплати судових витрат в адміністративному судочинстві України. Деякі науковці розглядали проблемні аспекти сплати судового збору за представництво інтересів держави в суді, зокрема, прокурором⁴ тощо.

Водночас актуальним та недостатньо дослідженим залишається питання щодо розуміння належного платника судового збору в адміністративному судочинстві в аспекті проблеми повернення судового збору в разі настання відповідних правових підстав.

Слід зауважити, що в КАС України, так само, як у Законі України «Про судовий збір» від 08.07.2011 № 3674-VI (далі – Закон № 3674-VI), не вживається термін «належний платник судового збору». Однак, як показує судова практика, під час вирішення питань щодо повернення судового збору зазначений термін застосовується судом, а отже, виникає потреба в розумінні належного платника, оскільки сплата судового збору саме належним платником дає змогу уникати настання негативних наслідків для сторін у справі (наприклад, у випадках неповернення судового збору).

Розглядаючи питання щодо належного платника судового збору, передусім, необхідно з'ясувати сутнісні ознаки судового збору. Ян Берназюк пропонує розглядати судовий збір як обов'язковий грошовий платіж на ко-

¹ Берназюк Я. Судовий збір (*court fees*): конституційна гарантія незалежності суду чи перешкода в доступі до правосуддя? *Constitutionalist.com.ua*. 2023. URL: <https://constitutionalist.com.ua/sudovyj-zbir-court-fees-konstytutsijna-harantiia-nezalezhnosti-sudu-chy-pereshkoda-u-dostupi-do-pravosuddia-2/> (дата звернення: 15.04.2025).

² Радишевська О.Р. Особливості справляння судового збору в Україні: колізійні аспекти вітчизняного законодавства. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1(7). С. 185-194.

³ Кобилицький М.М., Джох Р.В. Теорія та практика звільнення, розстрочення та відстрочення сплати судових витрат в адміністративному судочинстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 232-236. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-9/56> (дата звернення: 15.04.2025).

⁴ Соболева І.В. Прокурор в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 24 с.

ристь суду, який зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України та сплачується учасниками справи у встановлених законом випадках та розмірах за розгляд судом позову, апеляційної та касаційної скарги, інших процесуальних документів або за вчинення судом окремих процесуальних дій, крім випадків звільнення (зменшення) від сплати судового збору, визначених законом або судовим рішенням¹. Водночас Олеся Радишевська розглядала судовий збір як універсальний обов'язковий платіж податкового характеру, що справляється під час звернення до судів загальної юрисдикції першої, апеляційної та касаційної інстанцій².

Для визначення правової природи судового збору звернемося також до аналізу положень законодавства. Так, відповідно до частини першої статті 132 КАС України судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних з розглядом справи. Згідно з частиною другою статті 132 КАС України розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються законом. Таким нормативно-правовим актом є Закон № 3674-VI, який визначає правові засади справляння судового збору, платників, об'єкти та розміри ставок судового збору, порядок сплати, звільнення від сплати та повернення судового збору³.

Отже, норми частини другої статті 132 КАС України мають бланкетний характер і всі питання сплати судового збору врегульовано саме Законом № 3674-VI. Проте норми вказаного Закону та КАС України, що регулюють процесуальні питання, пов'язані з судовим збором, дають підстави визнавати цей збір різновидом авансових платежів, що вказує на потенційну можливість (необхідність) його повернення платнику. Ця властивість судового збору повинна враховуватися судом на стадії прийняття документа про підтвердження його сплати під час звернення відповідного заявника до суду. Здійснення достатньої оцінки судом такого платежу з його процесуальним «санкціонуванням» (судовим визнанням) зумовлює, по-перше, допуск відповідного платника до суду (процесу, судової справи), по-друге, надання судом процесуальних гарантій заявнику щодо розгляду його заяви (звернення, клопотання) з прийняттям відповідного рішення; по-третє, гарантії повернення такого платежу (або його частини, зокрема 50%) у випадках, визначених процесуальним та спеціальними законами.

¹ Берназюк Я. Судовий збір (*court fees*): конституційна гарантія незалежності суду чи перешкода у доступі до правосуддя? *Constitutionalist.com.ua*. 2023. URL: <https://constitutionalist.com.ua/sudovyj-zbir-court-fees-konstytutsijna-harantiia-nezalezhnosti-sudu-chy-pereshkoda-u-dostupi-do-pravosuddia-2>. С. 71 (дата звернення: 15.04.2025).

² Радишевська О.Р. Особливості справляння судового збору в Україні: колізійні аспекти вітчизняного законодавства. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1 (7). С. 187.

³ Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text> (дата звернення: 15.04.2025).

Так, у другому випадку, приймаючи судовий збір й визнаючи його належним, суд має мінімізувати настання ризиків як для самого суду, так і для заявника (позивача) під час розгляду справи виникнення питань щодо повернення сплаченого судового збору як помилкового із зобов'язанням заявника повторно сплатити відповідний судовий збір. Наприклад, адміністративний позов подано позивачем – юридичною особою, а судовий збір сплачено фізичною особою працівником цієї юридичної особи із зазначенням у реквізитах платежу платником саме цю фізичну особу; унаслідок прийняття й визнання такого платежу судом та після відкриття провадження в процесі розгляду справи до суду надходить заява від громадянина (який зазначений платником в платіжному документі та який на момент звернення вже звільнений з роботи в юридичній особі – позивача) про повернення йому помилково сплаченого судового збору, мотивуючи сплату такого збору за власні кошти, неподанням ним жодних документів до суду та відсутністю у нього статусу учасника судового процесу.

Платниками судового збору є громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (у тому числі іноземні) та фізичні особи-підприємці, які звертаються до суду чи стосовно яких ухвалене судове рішення, передбачене цим Законом (стаття 2 Закону № 3674-VI). Згідно зі статтею 3 Закону № 3674-VI, судовий збір справляється: за подання до суду позовної заяви та іншої заяви, передбаченої процесуальним законодавством; за подання до суду апеляційної і касаційної скарги на судові рішення, заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами, заяви про скасування рішення третейського суду, заяви про видачу виконавчого документа на примусове виконання рішення третейського суду та заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом України; за видачу судами документів; у разі ухвалення судового рішення, передбаченого цим Законом (постанови про накладення адміністративного стягнення, що передбачено частиною п'ятою статті 4 Закону № 3674-VI).

Таким чином, платниками судового збору є ті суб'єкти, які звертаються до суду із заявами, скаргами, за видачею документів чи стосовно яких ухвалена постанова про накладення адміністративного стягнення.

Нормативно-правове визначення підстав і мети сплати судового збору вказує на безпосередній зв'язок такої сплати з особою платника, а саме його статусом. Сам факт сплати судового збору не зумовлює виникнення права в особи на отримання «судової послуги». Така особа повинна мати відповідний статус. Так, наприклад, факт сплати особою судового збору за видачу в електронному вигляді копії технічного запису судового засідання не є достатнім для визнання у цього платника права на таку видачу. Очевидно,

що на таку послугу має претендувати особа з відповідним процесуальним статусом у конкретній справі. Із цього випливає, що платник того чи іншого судового збору має володіти відповідним статусом, який підлягає перевірці судом під час розгляду відповідних заяв, звернень тощо. Отже, розуміння належного платника судового збору пов'язане зі статусом особи в судовому процесі, зокрема з такими учасниками справи як «сторона» і «третя особа».

Стаття 42 КАС України передбачає, що до учасників справи належать сторони та треті особи. У справах можуть також брати участь органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Сторонами в адміністративному процесі є позивач та відповідач (частина перша статті 46 КАС України). Відповідно до частини першої статті 55 КАС України, сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника, крім випадку, встановленого частиною дев'ятою статті 266 цього Кодексу. Представником у суді може бути адвокат або законний представник (частина перша статті 57 КАС України).

Відповідно до частини другої статті 160 КАС України, позовна заява подається в письмовій формі позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. До позовної заяви додається документ про сплату судового збору у встановлених порядку і розмірі або документи, які підтверджують підстави звільнення від сплати судового збору відповідно до закону (частини третя стаття 161 КАС України). Окрім цього, учасники справи, особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право подати апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції та право оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених цим Кодексом (частина перша статті 293 та частина перша статті 328 КАС України). До апеляційної скарги додається, зокрема, документ про сплату судового збору. Якщо апеляційна скарга подається особою, звільненою від сплати судового збору відповідно до закону, у ній зазначаються підстави звільнення від сплати судового збору (частини п'ята та шоста статті 296 КАС України).

Також відповідно до частин четвертої–п'ятої статті 330 КАС України до касаційної скарги додаються документ про сплату судового збору, а також копії касаційної скарги відповідно до кількості учасників справи. Якщо касаційна скарга подається особою, звільненою від сплати судового збору відповідно до закону, у ній зазначаються підстави звільнення від сплати судового збору.

Таким чином, коло суб'єктів звернення до суду залежить від виду документа (позовна заява, скарга), з яким ці особи звертаються до суду. Позовна заява може бути подана виключно позивачем особисто або через представника, на відміну від апеляційної та касаційної скарг, які мають право подати особисто позивачі, відповідачі, треті особи та особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, або їх представники. Крім того, до позовної заяви, апеляційної чи касаційної скарги додається документ про сплату судового збору, за винятком звільнення особи, яка подає таку заяву чи скаргу, від сплати судового збору. Не підтвердження сплати судового збору має наслідком залишення заяви (скарги) без руху та їх повернення за правилами, передбаченими статтею 169 КАС України.

Ураховуючи те, що залучення представника до судового процесу є лише однією з форм участі в ньому учасника справи, і жодним чином не впливає на обсяг адміністративної процесуальної правосуб'єктності, оскільки представник представляє в суді не свої інтереси, а іншої особи та здійснює від її імені всі процесуальні права та обов'язки, то у взаємозв'язку з положенням статті 2 Закону № 3674-VI (про те, що платниками судового збору є суб'єкти, які звертаються до суду), то належними платниками судового збору є: позивачі щодо подання позову; позивачі, відповідачі, треті особи та особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки щодо подання апеляційної чи касаційної скарги.

Зважаючи на те, що об'єктом справляння судового збору є, зокрема, подання до суду позовної заяви, апеляційної і касаційної скарг на судові рішення, то незалежно від способу реалізації особою свого права на таке подання (особисто чи через представника) не змінюється суть зобов'язання щодо сплати судового збору, яке покладається саме на заявника чи скаргника, інакше для них у разі його несплати матимуть місце зазначені вище наслідки. У цьому й полягає особливість правової природи судового збору. Отже, у контексті взаємозв'язку положень процесуального кодексу й Закону № 3674-VI розуміння належного платника судового збору пов'язано із тим суб'єктом, який має право звернутися до суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів, тобто з учасником справи та особами, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки. Такі особи, звертаючись до суду, повинні сплатити судовий збір або надати до суду документи, які підтверджують звільнення від його сплати. Ключовим у цьому вимірі є «право звернутися до суду за захистом», а не спосіб реалізації такого права.

Дещо інший підхід до розуміння поняття «платник» міститься в Законі України від 30.06.2021 № 1591-IX «Про платіжні послуги» (далі – Закон № 1591-IX).

Так, згідно із пунктом 68 частини першої статті 1 Закону № 1591-IX платник – це особа, з рахунку якої ініціюється платіжна операція на підставі платіжної інструкції або яка ініціює платіжну операцію шляхом подання / формування платіжної інструкції разом з відповідною сумою готівкових коштів. Відповідно, платіжна інструкція – це розпорядження ініціатора надавачу платіжних послуг щодо виконання платіжної операції; платіжна операція – будь-яке внесення, переказ або зняття коштів незалежно від правовідносин між платником і отримувачем, які є підставою для цього (пункти 54, 57 частини першої статті 1 Закону № 1591-IX)¹.

Стосовно порядку сплати судового збору, відповідно до частини першої статті 6 Закону № 3674-VI, судовий збір перераховується в безготівковій або готівковій формі, у тому числі з використанням електронного платіжного засобу або за допомогою платіжних пристроїв, в тому числі з використанням платіжних систем через мережу «Інтернет» у режимі реального часу. За подання до суду процесуальних документів в електронній формі судовий збір може бути сплачено за допомогою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи та з використанням платіжних систем через мережу «Інтернет» у режимі реального часу. Сплата судового збору за допомогою електронного платіжного засобу оформляється квитанцією платіжного термінала, чеком банкомата, сліпом або іншими документами за операціями з використанням електронних платіжних засобів у паперовій або електронній формі. Сплата судового збору за допомогою платіжного пристрою оформлюється за допомогою касового документа (квитанції, чека тощо), який містить усі обов'язкові реквізити касового документа.

Постановою Правління Національного банку України 25.09.2018 № 103 затверджена Інструкція про порядок організації касової роботи банками та проведення платіжних операцій надавачами платіжних послуг в Україні (далі – Інструкція № 103). Відповідно до пункту 104 цієї інструкції, касові документи мають містити, зокрема, такі обов'язкові реквізити: назву касового документа; дату здійснення операції; зазначення платника та отримувача; суму касової операції; призначення платежу; власноручний підпис або електронний підпис користувача про згоду з умовами договору про надання платіжних послуг; номер рахунку отримувача (у разі зарахування суми переказу на рахунок) та інші².

¹ Про платіжні послуги: Закон України від 30.06.2021 № 1591-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-20#Text> (дата звернення: 15.04.2025).

² Про затвердження Інструкції про порядок організації касової роботи банками та проведення платіжних операцій надавачами платіжних послуг в Україні: постанова Правління Національного банку України від 25.09.2018 № 103. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0103500-18#Text> (дата звернення: 15.04.2025).

У зв'язку із зазначеним можна диференціювати: платника судового збору, який самостійно звернувся до суду за захистом своїх прав і є його фактичним платником; платника судового збору, який представляє в судовому процесі іншу особу, права якої порушені та з метою захисту яких він представляє її інтереси та діє від її імені, та є фактичним платником судового збору.

Отже, реальний платник судового збору, який здійснює фактичну його оплату в банку чи через мережу «Інтернет», може не бути позивачем чи скаржником у справі, а діяти на основі представництва таких осіб. Однак участь представника в судовому процесі не передбачає автоматичного права чи обов'язку на сплату судового збору від імені особи, яку він представляє. Здійснення таких платіжних операцій не є частиною судового процесу, але представники мають право на їхнє вчинення на підставі спеціальної довіреності.

Положення КАС України про можливість застосування судом правил щодо залишення заяви (скарги) без руху та їх повернення в разі не підтвердження сплати судового збору (передбачених статтею 169) указує на те, що суд перевіряє наявність документа про таку сплату.

Процесуальний закон хоча й не наділяє суд обов'язком перевіряти зміст платіжного документа про сплату судового збору в аспекті його платника, який повинен містити низку обов'язкових реквізитів, у тому числі щодо призначення платежу розуміється, що суддя не технічно долучає до справи платіжний документ зі сплати судового збору, а з метою ухвалення відповідного рішення (наприклад, щодо відкриття провадження у справі, повернення позовної заяви тощо) має провести певний його аналіз. Це зумовлено необхідністю ідентифікації даних цього документа із заявником (скаржником) та справою, яка перебуває на розгляді в суді, чи заявою (скаргою), що подані до суду. Таким чином, суддя перевіряє інформацію, що зазначена в реквізитах платіжного документа, передусім – призначення платежу, інформацію щодо платника, розмір судового збору та інші. Саме на цьому етапі відбувається так зване «судове погодження» (акцепт – прийняття пропозиції заявника) судового збору, тобто прийняття платіжного документа або його повернення, що зумовлює подальший статус, зокрема, позовної заяви, апеляційної чи касаційної скарги та самого заявника.

Відповідно до статті 9 Закону № 1591-IX судовий збір сплачується за місцем розгляду справи та зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України. Суд перед відкриттям (порушенням) провадження у справі, прийняттям до розгляду заяв (скарг) перевіряє зарахування судового збору до спеціального фонду Державного бюджету України. Отже, суд має перевірити наявність документа про сплату судового збору, що включає перевірку

інформації, зазначеної в реквізитах, та його зарахування до відповідного Державного бюджету України.

Оскільки частина восьма статті 6 Закону № 1591-IX встановлює, що розподіл судового збору між сторонами та перевірка повноти сплати судового збору здійснюються відповідно до процесуального законодавства, тому термін «судові витрати», що вживається у статті 139 КАС України включає як судовий збір, так і витрати, пов'язані з розглядом справи. Отже, розподіл судового збору відбувається на підставі судового рішення між сторонами у справі.

Отже, з огляду на зазначене, обов'язок щодо сплати судових витрат відповідно до процесуального закону покладається саме на сторони у справі. Рішення про розподіл судових витрат між сторонами справи ухвалює суд відповідно до правил, установлених КАС України. Розподіл судових витрат у частині сплати судового збору також відбувається на підставі судового рішення між сторонами у справі, тобто позивачем та відповідачем, у розмірі (частині), що визначені таким рішенням.

З огляду на розподіл судових витрат, зокрема відшкодування судового збору, та виконання в цій частині судового рішення, необхідно, щоб платник судового збору був належним платником, тобто був саме стороною у справі, оскільки виключно між сторонами здійснюється такий розподіл.

Аналіз норм чинного законодавства дає змогу виокремити два способи повернення судового збору: 1) процесуальний спосіб, який здійснюється на підставі судового рішення (ухвали суду) та відповідно до норм КАС України і Закону № 3674-VI; 2) позапроцесуальний спосіб, який стосується повернення помилково сплаченого судового збору й здійснюється відповідно до Порядку повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 03.09.2013 № 787 (далі – Порядок № 787) без процедури ухвалення судового рішення (на підставі подання Верховного Суду до Державної казначейської служби України¹.

Щодо першого способу, то відповідно до абзаців першого, сьомого пункту 5 пункту 5 Порядку № 787 повернення судового збору (крім помилково зарахованого) здійснюється за судовим рішенням, яке набрало законної сили. У цьому разі до Казначейства (у разі сплати судового збору в іноземній валюті) або його головних управлінь подається платником копія судового рішення, засвідчена належним чином, разом з його заявою про повернення коштів з бюджету та оригіналом або копією документа на переказ або паперовою копією електронного розрахункового документа, які

¹ Про затвердження Порядку повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів: наказ Міністерства фінансів України від 03.09.2013 № 787. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1650-13#Text> (дата звернення: 15.04.2025).

підтверджують перерахування коштів до бюджету. З огляду на зазначене, окрім процесуального значення сплати судового збору, з ним можуть бути пов'язані питання щодо його повернення та, зокрема, щодо суб'єкта, якого слід вважати належним у такому випадку.

Ураховуючи зміст норм КАС України, Закону № 3674-VI та Порядку № 787, які регулюють порядок повернення судового збору, очевидно, що всі вони по-різному вказують на суб'єкта, який звертається за поверненням судового збору або кому він повертається: позивач, скаржник (заявник); особа, яка його сплатила; платник. Оскільки у цьому контексті мова йде про повернення судового збору на підставі судового рішення (відповідно до статті 251 КАС України) то копія судового рішення вручається учасникам справи, то можна висувати, що належним суб'єктом щодо сплати судового збору та його повернення є саме сторона у справі (учасник справи).

Отже, слід узагальнити, що в разі настання підстав, визначених цією нормою, вони є достатніми для постановлення судом за клопотанням належного платника судового збору ухвали про його повернення. Пропонуємо звернути увагу, що повернення судового збору на підставі частини першої статті 7 Закону № 3674-VI виключає випадки повернення помилково сплаченого судового збору шляхом застосування процесуального способу.

Щодо позапроцесуального способу повернення судового збору, то такий механізм передбачає проведення оцінки на предмет помилковості сплачених коштів, яку здійснюють відповідні структурні підрозділи Верховного Суду. Єдиним нормативно-правовим актом, який містить визначення помилково зарахованих коштів, є Порядок № 787. Виходячи зі змісту абзацу третього пункту 1 Порядку № 787 (поняття надміру зарахованих коштів), суть платежу (збору) в аспекті судового збору характеризують такі ознаки:

- платіж (збір) здійснюється в конкретно визначеному розмірі, який розраховується відповідно до ставок судового збору, встановлених у Законі № 3674-VI;

- платник повинен сплатити платіж (збір), водночас термін «повинен» в більшій мірі пов'язаний не із розумінням обов'язку взагалі, як самостійним елементом правового статусу, а має причинно-наслідкове значення, зумовлене реалізацією права на захист у суді, оскільки звернення до суду передбачає сплату судового збору. І, навпаки, його несплата має наслідком повернення заяви чи скарги особі, тобто документ про сплату судового збору є одним із своєрідних гарантій розгляду судом справи та ефективного захисту порушених прав;

– судовий збір має цільовий характер, йому присвоєний відповідний код доходу та зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України;

– зазначені ознаки (сума коштів, цільове призначення та саме зобов'язання) визначено законодавством.

З огляду на зазначене, якщо сплата судового збору має характер грошового зобов'язання, то, очевидно, що таке грошове зобов'язання покладається саме на заявника (скаржника), який звертається до суду. Отже, це виключно його обов'язок, звертаючись до суду за захистом чи по іншу «судову послугу», сплатити судовий збір. Можна виснувати, що термін «платник», вжитий у пункті 1 Порядку № 787, ототожнюється із суб'єктом, який звертається до суду і є стороною у справі, оскільки грошове зобов'язання покладається саме на нього.

З огляду на це, фактична сплата судового збору іншою особою (крім сторони, заявника), у тому числі представником заявника (скаржника), дає підстави говорити про невідповідність сплати судового збору суті платежу (збору), визначеного в абзаці третьому пункту 1 Порядку № 787, а тому такий платіж можна кваліфікувати як помилково сплачені (зараховані) кошти.

Таким чином, сплата судового збору неналежним платником призводить до настання правових наслідків: по-перше, порушення питання про повернення цих коштів і прийняття відповідного рішення позасудовим процесом; по-друге, визнання таких коштів помилково сплаченими (зарахованими). Отже, залежно від того, хто є фактичним платником судового збору (наприклад, позивач, скаржник, їхній представник, інші особи) за наявності підстав, передбачених КАС України та Законом № 3674-VI, ця особа може порушувати питання про повернення судового збору, використовуючи, відповідно, процесуальний або позапроцесуальний порядок. Визначальним щодо застосування одного із механізмів повернення є саме розуміння належного платника судового збору.

Таким чином, проведене дослідження дозволяє узагальнити такі висновки та висунути певні пропозиції.

1. Особлива правова природа судового збору як різновиду авансових платежів й грошових зобов'язань та його значення в судовому процесі вимагають від суду на стадії прийняття документа про його сплату визначення належності такого платежу, у тому числі встановлення належного платника такого збору. Аналіз змісту й системного взаємозв'язку норм КАС України, Закону № 3674-VI і Порядку № 787 указують, що розуміння належного платника судового збору пов'язується із учасником справи (стороною, третьою особою), зокрема, із суб'єктом, який має право звернутися до суду за захи-

стом своїх прав, свобод та інтересів. Сплата судового збору за своєю суттю є грошовим зобов'язанням у відносинах особи з судом, яке покладається саме на заявника (скаржника), який звертається до суду, залежне від волевиявлення такої особи, та не може бути перекладене для виконання на інших осіб.

2. Зважаючи на те, що судовий збір становить складову судових витрат, які в сукупності складають фінансовий тягар сторони (заявника) в судовому процесі, з метою забезпечення юридичних гарантій такої особи щодо повернення або відшкодування їй визначених в судовому порядку та/або відповідно до законодавства видів і сум відповідних витрат, а також з метою сприяння й стимулювання учасниками судового процесу дотриманню загального фінансового правопорядку, підвищення ефективності правосуддя, що передбачає недопущення нових спорів, вважаємо необхідним визнавати належним платником судового збору лише заявника (сторону, третю особу).

3. З метою уникнення ситуацій, коли судовий збір сплачує особа, яка не має процесуального статусу, і в подальшому виникає плутанина з поверненням коштів, можна розглянути доцільність доповнення частини третьої статті 161 КАС України (документи, що додаються до позовної заяви) новим абзацом такого змісту: «У разі подання документа про сплату судового збору, суд перевіряє відповідність зазначеної в ньому інформації про платника особі, яка звертається до суду (заявникові, позивачеві, скаржникові). У випадку виявлення невідповідності або відсутності підтвердження правомірності сплати судового збору від імені відповідного учасника справи, документ повертається для усунення недоліків або ініціюється процедура повернення збору в порядку, встановленому законодавством».

4. Для чіткого розмежування суб'єктів повернення судового збору – учасників справи та сторонніх осіб (які можуть повернути його через Казначейство, якщо плата була помилковою), доцільно статтю 139 КАС України (розподіл судових витрат) доповнити новою частиною такого змісту: «Повернення судового збору в межах судового провадження допускається лише на користь особи, яка мала процесуальний статус у справі та яка сплатила судовий збір особисто або через уповноваженого представника, що діяв на підставі відповідної довіреності. Інші особи мають право на повернення судового збору виключно в порядку повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів».

Розділ 4.

Процесуальні аспекти адміністративного судочинства: емпіричні напрацювання та юрисдикційні перспективи

4.1. Відкриття провадження в адміністративній справі: проблеми та перспективи вдосконалення

Відкриття провадження у справі є надважливою стадією адміністративного судочинства, саме на цій стадії вирішується питання допуску позовної заяви до судового розгляду та доступу до правосуддя заявника.

Процесуальне законодавство висуває низку вимог до позовної заяви, які має перевірити суддя після одержання позовної заяви. Такі вимоги наведені, зокрема, у статтях 160, 161, 171 КАС України. Проте під час розгляду деяких особливих категорій спорів можуть бути визначені додаткові вимоги до позовних заяв. Наприклад, пунктом 4 частини другої статті 289-5 КАС України передбачено необхідність зазначення в позовній заяві номеру та дати прийняття оскаржуваного рішення Національного агентства з питань запобігання корупції про відмову в державному фінансуванні статутної діяльності політичної партії чи зупинення (припинення) державного фінансування статутної діяльності політичної партії, дату його отримання політичною партією.

В усіх справах перед відкриттям провадження у справі суддя має перевірити адміністративну процесуальну дієздатність позивача, повноваження його представника (у випадку подання позовної заяви представником), додержання форми й змісту позовної заяви, перелік документів, доданих до такої заяви, чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності, а також у строк звернення до суду.

Якщо за вказаними або іншими підставами, передбаченими КАС України, відсутні причини для залишення позову без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті позовного провадження, суддя приймає рішення про відкриття позовного провадження.

Варто звернути увагу, що в частині першій статті 160 КАС України, крім іншого, визначено, що в позовній заяві позивач викладає свої вимоги щодо предмета спору та їхнього обґрунтування.

Відповідно до пункту 2 частини п'ятої вказаної статті в позовній заяві зазначається ціна позову, обґрунтований розрахунок суми, що стягується, – якщо у позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Велика Палата Верховного Суду, переглядаючи в апеляційному порядку ухвалу Верховного Суду у справі № 990/114/23 про повернення позову з підстав того, що позивачем не усунуто недоліків позовної заяви (позовна заява не містить обґрунтованого розрахунку шкоди, заподіяної бездіяльністю суб'єкта владних повноважень), зробила, зокрема, такі висновки:

«КАС України не передбачає конкретну форму викладу позовних вимог, а наділяє позивача правом визначати учасників справи та довільно викласти зміст позовних вимог, спосіб (способи) захисту прав або інтересів, передбачених законом чи договором, або інший спосіб (способи) захисту прав та інтересів, який не суперечить закону і який позивач просить суд визначити у рішенні. Отже, стаття 160 КАС України не конкретизує вимоги щодо змісту позовної заяви, який викладається позивачем у довільній формі. Головним є те, щоб позовна заява містила виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, достатність яких в подальшому має бути оцінена судом під час судового розгляду справи по суті. Однак суд першої інстанції вказані норми процесуального права не врахував. Фактично суд вдався до оцінки викладених позивачем обставин справи та доказів, що не віднесено до компетенції суду на стадії вирішення питання про відкриття провадження у справі. Ураховуючи наведене, Велика Палата Верховного Суду вважає, що повернення позовної заяви із підстав, наведених судом першої інстанції, є формальним та сумнівним з точки зору дотримання права позивача на доступ до правосуддя, гарантованого йому національним та європейським законодавством права на доступ до правосуддя»¹.

У вказаній справі Велика Палата Верховного Суду фактично проаналізувала дві проблеми, які є важливими на стадії відкриття провадження у справі. По-перше, чи може суддя оцінювати питання щодо належної обґрунтованості позовних вимог і розрахунку завданої шкоди, а, по-друге, питання дотримання балансу між надмірним формалізмом та надмірною гнучкістю під час установа-лення відповідності позовної заяви вимогам процесуального законодавства.

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31.08.2023 у справі № 990/114/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113396904> (дата звернення: 08.04.2025).

Проблема дотримання цього балансу не є новою для українського судочинства, вона притаманна всім видам судочинства та на всіх стадіях судового провадження, що неодноразово аналізувалося ЄСПЛ.

У пункті 33 рішення ЄСПЛ від 08.12.2016 у справі «ТОВ «Фріда» проти України» визначено, що, застосовуючи процесуальні норми, національні суди повинні уникати як надмірного формалізму, який може вплинути на справедливість провадження, так і надмірної гнучкості, яка призведе до анулювання вимог процесуального законодавства. Так, у пункті 32 вказаного рішення Суд виснував, що право на доступ до суду не є абсолютним та може підлягати обмеженням; вони дозволяються опосередковано, оскільки право на доступ за своєю природою потребує регулювання з боку держави, яке може змінюватися у часі та просторі відповідно до потреб і ресурсів суспільства та окремих осіб. Установлюючи такі правила, Договірні держави користуються певною свободою розсуду. Хоча остаточне рішення щодо дотримання вимог Конвенції залишається за Судом, до його функцій не входить заміна оцінки національних органів влади власним визначенням найкращої можливої політики у цій сфері. Проте встановлені обмеження не повинні обмежувати доступ, наданий особам, у такий спосіб або такою мірою, що підриватимуть саму суть цього права. Крім того, обмеження буде несумісним із пунктом 1 статті 6, якщо воно не переслідує законної мети, та в разі відсутності розумного пропорційного співвідношення між застосованими засобами та метою, якої прагнуть досягти¹.

Незважаючи на те, що формалізм, надмірний формалізм, гнучкість та надмірна гнучкість є оціночними судженнями, які визначаються у кожній конкретній справі з урахуванням обставин відповідної справи, суддя під час вирішення питання про відкриття провадження у справі має керуватися нормами чинного законодавства та внутрішнім переконанням для того, щоб віднайти справедливий баланс між певними недоліками форми або змісту позовної заяви та суттю норми процесуального законодавства.

У продовження проблеми надмірного формалізму на стадії відкриття провадження у справі необхідно проаналізувати судову практику щодо застосування статті 59 КАС України під час подання позовної заяви через підсистему «Електронний суд».

Згідно з пунктом 1 частини першої статті 59 КАС України повноваження представників сторін та інших учасників справи мають бути підтверджені, зокрема, довіреністю фізичної або юридичної особи.

Відповідно до частини сьомої цієї ж статті в разі подання представником заяви по суті справи в електронній формі він може додати до неї довіреність

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «ТОВ «Фріда» проти України» (заява №24003/07). Рішення від 08.12.2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c83#Text (дата звернення: 08.04.2025).

або ордер в електронній формі, підписані електронним цифровим підписом відповідно до Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему. У разі подання представником до суду заяви, скарги, клопотання він додає довіреність або інший документ, що посвідчує його повноваження, якщо в справі немає підтвердження такого повноваження на момент подання відповідної заяви, скарги, клопотання.

У справі № 160/3200/23 Третій апеляційний адміністративний суд, вирішуючи питання про відкриття апеляційного провадження у справі, звернув увагу, зокрема, на такий недолік апеляційної скарги, як те, що апеляційна скарга подана представником в інтересах позивача і до неї додано копію нотаріально посвідченої довіреності позивача про надання повноважень представнику представляти його інтереси; проте копію вказаної довіреності не було завірено будь-яким чином.

З посиланням на статтю 34 Закону України «Про нотаріат» суд апеляційної інстанції зазначав, що указані положення передбачають перелік нотаріальних дій, які вчиняють нотаріуси, та те, що нотаріуси засвідчують правильність копій (фотокопій) документів і виписок із них, а також видають дублікати нотаріальних документів, що зберігаються у справах нотаріуса; за таких обставин, правильність копії нотаріально посвідченої довіреності повинна бути засвідчена нотаріусом; матеріали справи не містять оригіналу довіреності позивача на ім'я представника позивача, або її копії, засвідченої суддею, або копії, засвідченої у встановленому законом порядку, що не відповідає вимогам частини шостої статті 59 КАС України.

Згодом Третій апеляційний адміністративний суд ухвалою від 15.05.2023 повернув апеляційну скаргу з підстав того, що матеріали справи не містять оригіналу довіреності на ім'я представника, або її копії, засвідченої суддею, або копії, засвідченої у встановленому законом порядку.

Верховний Суд не погодився з такими висновками суду апеляційної інстанції і, скасовуючи ухвалу Третього апеляційного адміністративного суду від 15.05.2023, керувався тим, що, відповідно до частин першої, шостої статті 18 КАС України в судах функціонує Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система. Адвокати, нотаріуси, приватні виконавці, судові експерти, державні органи та органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання державного та комунального секторів економіки реєструють офіційні електронні адреси в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі в обов'язковому порядку. Інші особи реєструють свої офіційні електронні адреси в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі в добровільному порядку.

За правилами абзацу другого частини восьмої статті 18 КАС України, особи, які зареєстрували офіційні електронні адреси в Єдиній судовій інформа-

ційно-телекомунікаційній системі, подають процесуальні та інші документи, письмові та електронні докази, вчиняють інші процесуальні дії в електронній формі виключно за допомогою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, з використанням власного електронного цифрового підпису, прирівняного до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронний цифровий підпис», якщо інше не визначено цим Кодексом.

Рішенням Вищої ради правосуддя від 17.08.2021 затверджено Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (далі – Положення), яке визначає порядок функціонування в судах та органах системи правосуддя окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, зокрема підсистем «Електронний кабінет», «Електронний суд» і підсистеми відеоконференцзв'язку; порядок вчинення процесуальних дій в електронній формі з використанням таких підсистем; особливості використання в судах та органах системи правосуддя іншого програмного забезпечення в перехідний період до початку функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи в складі всіх підсистем (модулів).

Згідно з пунктом 26 Положення електронні документи створюються із застосуванням вбудованого текстового редактора шляхом заповнення форм документів, передбачених Інструкцією користувача Електронного суду, підписуються кваліфікованим електронним підписом (підписами) його підписувача (підписувачів) та надсилаються засобами відповідної підсистеми Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

Відповідно до пункту 27 Положення до створених в Електронному суді документів користувачі можуть додавати інші файли (зображення, відеофайли тощо). Відповідні додані файли (додатки) підписуються кваліфікованим електронним підписом користувачів разом зі створеними в Електронному суді документами, до яких вони додаються.

Таким чином, альтернативою звернення учасників справи до суду з позовними заявами, скаргами та іншими визначеними законом процесуальними документами, оформленими в паперовій формі та підписаними безпосередньо учасником справи або його представником, є звернення з процесуальними документами в електронній формі з обов'язковим їх скріпленням власним електронним підписом учасника справи з використанням підсистеми «Електронний суд». Надсилання у встановленому порядку процесуальних документів в електронному вигляді передбачає використання сервісу «Електронний суд» за умови попередньої реєстрації офіційної електронної адреси (Електронного кабінету) та з обов'язковим використанням такою особою власного електронного підпису.

З аналізу наведених норм випливає, що будь-які документи, які направляються до суду в електронному вигляді через підсистему «Електронний суд» без попереднього накладення на них електронного цифрового підпису, не можуть бути направлені до суду.

Ураховуючи наведене, Верховний Суд зазначив, що, дійшовши висновків щодо залишення апеляційної скарги без руху та її повернення скаргнику з підстав відсутності в матеріалах справи оригіналу довіреності позивача на ім'я його представника, або її копії, засвідченої суддею, або копії, засвідченої у встановленому законом порядку, судом апеляційної інстанції не взято до уваги того факту, що апеляційна скарга з доданою до неї у вигляді файлу сканкопії нотаріальної довіреності подана в електронному вигляді через підсистему «Електронний суд», яка передбачає скріплення документів, які подаються до суду – електронним цифровим підписом¹.

Указана справа, незважаючи на те, що Верховним Судом проаналізовано дії суду апеляційної інстанції під час вирішення питання про відкриття апеляційного провадження, а не суду першої інстанції, є прикладом надмірного формалізму, якого припускаються суди, оцінюючи належність підтвердження повноважень представників заявників (позивачів, осіб, що звертаються з апеляційною або касаційною скаргою).

Варто зазначити, що запровадження функціоналів підсистем «Електронний суд» скептично сприймалося багатьма правниками на стадії їхнього запровадження через технічні перебої та деякі неузгодженості з процесуальним законодавством. Проте постійне доопрацювання цих функціоналів наразі значно спрощує подання процесуальних документів без помилок.

Наприклад, під час формування позовної або іншої заяви в електронному кабінеті відповідна підсистема автоматично вимагає заповнити поля, які містять дані, визначені процесуальним законодавством для такої заяви.

Розширення функціоналів підсистем «Електронний суд» є перспективним напрямком для вдосконалення форми позовної заяви, що допомагає уникнути недотримання вимог щодо форми такої заяви та залишення позовної заяви без руху через недотримання її форми. Отже, удосконалення роботи цього інноваційного інструмента значно економить час судді під час перевірки позовної заяви на дотримання вимог щодо її форми, а також допомагає учасникам справи не допускати помилок під час подання позовної заяви.

На стадії відкриття провадження у справі суддя розглядає клопотання, заявлені у позовній заяві або разом з позовною заявою, зокрема, про залучення третіх осіб у справі, про звільнення від сплати судового збору (відстрочення

¹ Постанова Верховного Суду від 21.03.2024 у справі № 160/3200/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117858924> (дата звернення: 08.04.2025).

або розстрочення), а також вирішує питання щодо форми провадження (у загальному або спрощеному провадженні буде розглянута справа).

Так, КАС України визначає у статті 12 умови та особливості загального і спрощеного позовного провадження. У частині четвертій цієї статті визначено перелік категорій спорів, які мають бути розглянуті за правилами загального позовного провадження, у частині шостій названої статті – перелік категорій спорів, які є незначними в силу Закону та можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження. Форма судочинства щодо категорій спорів, прямо не визначених процесуальним законодавством вирішується на розсуд судді.

Варто зазначити, що у 2024 році законодавцем змінено підхід до розмежування спорів щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів за сумою стягнення. Чинна редакція пункту 6 частини шостої статті 12 КАС України передбачає, що справами незначної складності є ті з них, в яких відповідна вимога про стягнення грошових коштів у сумі не перевищує: для юридичних осіб – ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; для фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців – тридцяти розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Водночас попередня редакція цієї норми визначала справами незначної складності спори щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб незалежно від того чи стосується воно фізичних або юридичних осіб.

Унесення змін 19.06.2024, зокрема до КАС України, було зумовлено рішенням КСУ від 22.11.2023 № 10-р(II)/2023 щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 5 частини шостої статті 19, пункту 2 частини третьої статті 389 ЦПК України (щодо гарантування права на судовий захист у малозначних спорах). У вказаному Рішенні Конституційний Суд України зробив висновки про те, що пункти 1, 5 частини шостої статті 19 ЦПК України суперечать частині першій статті 8 та частині другій статті 24 Конституції України, у частині, що стосується ціни позову в сумі 268 400 грн (пункт 1) та 671 000 грн (пункт 5) як критерію для віднесення справи до малозначної.

Водночас КСУ зазначив, що скорочення строку розгляду справи судом та інші процесуальні особливості розв'язання малозначних спорів мають наслідком зниження судових витрат для особи, яка реалізує своє конституційне право на судовий захист, що в цілому полегшує доступ до правосуддя та саму можливість реалізації права, гарантованого приписами статті 55 Конституції України.

Крім того, приписи частини шостої статті 19 ЦПК України, які визначають категорію малозначних справ та їх розгляд судами в порядку спрощеного позовного провадження, є узгодженими із Європейською процедурою розв'язання дрібних позовів у країнах ЄС (*The European Small Claims Procedure*), і так званими Правилами ESCP (*Environmental and social commitment plan*), що визначають такий вид позовів, як дрібні, та вносять процедуру їхнього розв'язання у спрощену процедуру. У Правилах ESCP також визначено один із критеріїв для визнання позову дрібним – розмір позовних вимог має не перевищувати 5 000 євро (пункт 1 статті 2), що є співвідносним зі змістом приписів пунктів 1, 5 частини шостої статті 19 цього Кодексу.

Ураховуючи сукупність наведених міркувань, Конституційний Суд України виснував, що пункти 1, 5 частини шостої статті 19 Кодексу не суперечать частині першій статті 55, частині другій статті 129 Конституції України¹.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що існування в українському процесуальному законодавстві так званих малозначних справ узгоджується з приписами Конституції України та європейськими стандартами судочинства, проте розмір, який кваліфікує справу як малозначну, є невиправдано завищеним і саме він визнаний неконституційним.

Ключовою перевагою розширення категорії спорів, що мають розглядатися за правилами загального позовного провадження, є те, що учасник судового процесу, який програв спір у першій та / або апеляційній інстанції має більше можливостей на касаційне оскарження судових рішень, оскільки для того, щоб суд касаційної інстанції переглянув справу незначної складності висуваються додаткові умови, які наведено в частині п'ятій статті 328 КАС України (у взаємозв'язку з підставами касаційного оскарження, наведеними в частині четвертій статті 328 КАС України), тоді як для касаційного перегляду справи, розглянутої за правилами загального позовного провадження, достатньо обґрунтування підстав касаційного оскарження, наведених у частині четвертій статті 328 КАС України.

Основним недоліком розширення категорії спорів, що мають розглядатися за правилами загального судочинства, є більш тривалий строк розгляду справи. Так, КАС України виокремлює категорії справ, які мають свої особливості розгляду, а також і під час відкриття провадження у справі.

У статті 264 КАС України визначено особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень.

Положення частини четвертої цієї норми висувають додаткову умову для суду на стадії відкриття провадження у справі – зобов'язання відпо-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 22.11.2023 № 10-п(II)/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-23#Text> (дата звернення :04.04.2025).

відача опублікувати оголошення про це у виданні, у якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. У частинах п'ятій-сьомій наведено вимоги до такого оголошення.

Зміст цієї вимоги полягає в тому, що нормативно-правовий акт або акт органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень стосується необмеженого кола осіб, тому будь-яка особа, яка вважає, що її права та / або законні інтереси можуть бути порушені, може доєднатися до розгляду справи та заявити свої вимоги щодо такого акта.

Указана дія на стадії відкриття провадження у справі відіграє важливе значення для повного та всебічного розгляду справи щодо вказаних актів. У зв'язку з цим Верховний Суд сформулював правову позицію, яка є сталою, про те, що недотримання судом першої інстанції вимог частин четвертої-сьомої статті 264 КАС України є окремою та достатньою підставою для скасування судових рішень та направлення справи на новий розгляд.

Так, у справі № 807/150/16, предметом оскарження в якій було рішення про затвердження генерального плану території, Верховний Суд дійшов таких висновків: «Зважаючи на можливість багаторазового застосування нормативно-правового акта та поширення відповідних вимог на невизначене коло осіб, у випадку відкриття провадження у справі щодо оскарження нормативно-правового акта, відповідач повинен виконати покладений на нього судом обов'язок опублікувати оголошення про це у виданні, у якому вказаний акт був або мав бути офіційно оприлюднений, з урахуванням правил Указів Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ним чинності» від 10.06.1997 № 503/97, «Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України» від 13.12.1996 № 1207/96. Відмінність у правових наслідках під час визнання нечинним нормативно-правового акта та визнанні протиправним акта індивідуальної дії зумовлюють різні юридичні наслідки, зокрема строки втрати їхньої юридичної сили. Суд також ураховує, що розгляд справи в іншому порядку та надання правової оцінки спірному рішення як нормативно-правового акта фактично є визначенням іншого моменту втрати ним чинності, тобто є зміною підстави позову, що може бути заявлено лише в суді першої інстанції. Недотримання встановленого законом спеціального порядку розгляду спорів про визнання нечинним нормативно-правового акта є істотним порушенням процесуального права, який впливає на права та інтереси інших осіб, на яких поширюється дія нормативно-правового акта»¹.

¹ Постанова Верховного Суду від 09.04.2020 у справі № 807/150/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88716074> (дата звернення: 04.04.2025).

Іншою категорією спорів, у яких процесуальним законодавством передбачено особливі дії суду на стадії відкриття провадження у справі у вигляді зобов'язання суб'єкта владних повноважень опублікувати повідомлення про розгляд справи є спори за адміністративними позовами про заборону політичної партії.

Згідно з приписами частин першої і третьої статті 289-3 КАС України в разі відкриття провадження в адміністративній справі або апеляційного провадження у ній та призначення судового засідання відповідний суд протягом трьох днів повідомляє про це центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань і зобов'язує його опублікувати відповідне оголошення у порядку, передбаченому частиною п'ятою цієї статті.

Вимога процесуального законодавства щодо зобов'язання судом суб'єкта владних повноважень опублікувати оголошення про розгляд справи з дотриманням вимог, визначених КАС України, є важливою для додержання права необмеженого кола осіб на справедливий суд, яке визначено статтею 6 Європейської конвенції з прав людини та статтею 55 Конституції України.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що стадія відкриття провадження у справі є складною та багатогранною. На цій стадії суддя має врахувати цілу низку процесуальних норм і прийняти виважене рішення про можливість допуску позовної заяви до провадження.

Зважаючи на те, що саме відкриття провадження в справі є першим етапом в реалізації права кожної особи на справедливий суд, яке передбачене статтею 6 Європейської конвенції з прав людини та статтею 55 Конституції України, суддя під час вирішення питання про відкриття провадження в справі має не допускати надмірного формалізму та надмірної гнучкості, віднайти справедливий баланс між певними недоліками форми або змісту позовної заяви та суттю процесуального законодавства.

Таким чином, розвиток підсистеми «Електронний суд» може значно заощадити час судді на стадії перевірки позовної заяви на її відповідність процесуальному законодавству та вирішення питання про відкриття провадження в справі, тому удосконалення цієї роботи має стати одним з першочергових завдань покращення судової системи.

4.2. Відмова у відкритті провадження: правові наслідки та шляхи оскарження

Безпідставна або надмірно формалізована відмова у відкритті провадження може створювати серйозні перешкоди для реалізації права на судовий захист, що суперечить статті 55 Конституції України та статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод¹. Згідно з даними судової статистики Верховного Суду, в Україні у 2021 році в порядку адміністративного, господарського та цивільного судочинства Верховним Судом розглянуто 101 367 процесуальних звернень і справ (здебільшого касаційних скарг), з яких ухвалено 23 796 судових рішень про повернення касаційних скарг (23,5% від розглянутих) та 40 094 судових рішень про відмову у відкритті касаційного провадження (39,5% від розглянутих). Отже, 63% касаційних скарг, які розглядає Верховний Суд, або повертаються, або суд відмовляє у відкритті провадження щодо них. Водночас у першому півріччі 2022 року в порядку адміністративного, господарського та цивільного судочинства розглянуто 32 457 процесуальних звернень і справ (здебільшого касаційних скарг), з яких ухвалено 8 054 судових рішень про повернення касаційних скарг (24,8% від розглянутих) і 13 603 судових рішень про відмову у відкритті касаційного провадження (41,9% від розглянутих)².

Відмова у відкритті провадження, з одного боку, є необхідним механізмом, що запобігає надмірному навантаженню на судову систему та гарантує ефективність правосуддя. З іншого – неправильне або формальне застосування цього інституту може стати перешкодою для реалізації права особи на судовий захист. Судова практика свідчить, що Верховний Суд неодноразово наголошував на необхідності забезпечення балансу між процесуальним порядком відкриття провадження та правом особи на доступ до правосуддя. Наприклад, у постанові від 23.10.2024 у справі № 380/2838/24³ Верховний Суд зазначив, що судам слід максимально враховувати зміст спірних правовідно-

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 20.04.2025).

² Лише 50%: скаргники до Верховного Суду більше не зможуть розраховувати на повне повернення судового збору при відмові у відкритті провадження чи поверненні касаційної скарги. URL: https://sud.ua/uk/news/publication/249762-lishe-50-skarzhniki-do-verkhovnogo-sudu-bilshe-ne-zmozhut-rozrahovuvati-na-povne-povernennya-sudovogo-zboru-pri-vidmovi-u-vidkritti-provadhennya-chi-povernenni-kasatsynoyi-skargi?utm_source=chatgpt.com#google_vignette (дата звернення: 20.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 23.10.2024 у справі № 380/2838/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122522303> (дата звернення: 20.04.2025).

син і не допускати формального підходу під час оцінки юрисдикції. У справі № 280/9253/20 Суд підкреслив, що помилкове тлумачення юрисдикційних норм може призвести до ситуації, коли особа фактично позбавлена права на судовий розгляд її спору¹.

Процедура відкриття провадження у справі, визначена статтями Глави II Розділу II КАС України, є критично важливою стадією адміністративного процесу, оскільки дозволяє здійснити первинний контроль за відповідністю позовної заяви процесуальним вимогам. Такий контроль одночасно забезпечує доступ до суду та запобігає неефективному використанню судових ресурсів. Проте право на доступ до правосуддя не є абсолютним. Практика ЄСПЛ, зокрема рішення у справах «Мушта проти України»² та *Levages Prestations Services v. France*³, визнає допустимість встановлення державами певних процесуальних фільтрів. Такі фільтри повинні мати легітимну мету, бути пропорційними та не перешкоджати реалізації суті права на справедливий суд.

Національне законодавство передбачає низку підстав для відмови у відкритті провадження. Хоча ці положення покликані забезпечити ефективність судового процесу, на практиці існує ризик їх надмірно формального застосування, що може призводити до порушення права на судовий захист.

Водночас міжнародно-правові орієнтири, зокрема Рекомендація № R(95)5 Комітету міністрів Ради Європи⁴, підкреслюють можливість обмеження касаційного оскарження у справах, які не мають особливого правового значення. Відповідні принципи знаходять своє втілення й у практиці Верховного Суду. Так, у справі № 914/1570/20⁵ Великою Палатою Верховного Суду наголошено на допустимості запровадження фільтрів касаційного перегляду, які спрямовані на уніфікацію судової практики та концентрацію судової уваги на найбільш важливих правових питаннях.

Відмова у відкритті провадження в адміністративній справі є самостійною процесуальною формою завершення первинного етапу розгляду адміністра-

¹ Постанова Верховного Суду від 22.07.2021 у справі № 280/9253/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98493517> (дата звернення: 20.04.2025).

² Європейський суд з прав людини. Справа «Мушта проти України» (заява № 8863/06). Рішення від 18.11.2010 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_660 (дата звернення: 20.04.2025).

³ European Court of Human Rights. Case of *Levages Prestations Services v. France* (application no. 21920/93). Judgment of 23.10.1996. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus/?i=001-58065> (date of access: 20.04.2025).

⁴ Рекомендація № R (95) 5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо запровадження та покращення функціонування систем і процедур оскарження у цивільних і господарських справах: ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 528 засіданні заступників міністрів від 07.02.1995. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_95_5_1995_02_07.pdf (дата звернення : 20.04.2025).

⁵ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.05.2021 у справі № 914/1570/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97967349> (дата звернення: 20.04.2025).

тивного позову, яка має важливі правові наслідки як для сторін процесу, так і для подальшого руху справи. Відповідно до положень статті 170 КАС України така ухвала виносить у випадках, коли наявні чітко визначені законодавством підстави, що перешкоджають розгляду справи в межах адміністративної юрисдикції. Відмова не вирішує спір по суті, але є актом реалізації судової дискреції щодо допустимості провадження.

Судова практика підтверджує важливість дотримання балансу між ефективністю судового провадження та захистом прав сторін. Зокрема, у справі № 420/2169/22 Верховним Судом наголошено, що відмова у відкритті провадження має винятковий характер і не може застосовуватися як засіб уникнення розгляду справи по суті¹. У цьому випадку суд апеляційної інстанції скасував ухвалу суду першої інстанції, визнавши її формальною та необґрунтованою.

Отже, чинне нормативно-правове регулювання відкриття провадження в адміністративному судочинстві та підстав відмови в ньому свідчить про прагнення до досягнення балансу між доступністю правосуддя та потребою його ефективності. Проте такий баланс вимагає від суддів виваженого та обґрунтованого застосування процесуального фільтру. Лише в разі забезпечення належної оцінки кожної позовної заяви можна гарантувати реалізацію права на судовий захист у його повному обсязі.

Відповідно до статті 170 КАС України підстави для відмови у відкритті провадження у справі мають вичерпний характер і пов'язані з первинною оцінкою судом правової допустимості та доцільності розгляду конкретної справи в межах адміністративної юрисдикції. Метою такого регулювання є забезпечення належного процесуального порядку, недопущення зайвого навантаження на судову систему та гарантування ефективного здійснення судочинства.

Згідно з частиною першою статті 170 КАС України, суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо:

- 1) позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства;
- 2) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили, рішення або постанова суду, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі;
- 3) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва;

¹ Постанова Верховного Суду від 25.05.2023 у справі № 420/2169/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103803582> (дата звернення: 20.04.2024).

4) у провадженні цього або іншого суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав.

Кожна із зазначених підстав має бути обґрунтовано викладена у відповідній ухвалі суду, яка може бути оскаржена в апеляційному порядку. Варто зауважити, що суд, ухвалюючи рішення про відмову у відкритті провадження, має виходити з принципу пропорційності, недопущення формалізму та забезпечення ефективного доступу до правосуддя. Зокрема, практика Верховного Суду свідчить про необхідність особливо обережного підходу до застосування підстав, що стосуються юрисдикції та належності суб'єкта, щоб не обмежити гарантоване Конституцією України право особи на судовий захист.

Таким чином, норми статті 170 КАС України виконують функцію процесуальних фільтрів, які слугують інструментом підтримання балансу між інтересами ефективного правосуддя та правом особи на доступ до суду. Їхнє застосування має відбуватися у світлі практики ЄСПЛ, яка вимагає надання кожному заінтересованому суб'єкту реальної, а не формальної можливості для захисту своїх прав і свобод.

Одним із ключових правових наслідків відмови у відкритті провадження в адміністративній справі є завершення провадження без переходу до розгляду справи по суті. Такий наслідок має суттєве процесуальне значення, оскільки ухвала про відмову у відкритті провадження фактично завершує розгляд звернення на початковій стадії, без вивчення матеріалів справи та без встановлення фактичних обставин, що було покладено в основу позову. Указана правова конструкція узгоджується з процесуальною логікою КАС України, згідно з якою суд, ще до відкриття провадження, здійснює попередню перевірку дотримання юрисдикційних, предметних і процесуальних вимог.

Цей підхід дає змогу уникнути витрат часу та ресурсів на розгляд завідомо непідвідомчих або недопустимих справ, забезпечуючи процесуальну економію та ефективність судочинства. Однак важливо наголосити, що реалізація цього наслідку повинна відбуватися лише у випадках, у яких дійсно наявні передбачені законом підстави для відмови у відкритті провадження, щоб не порушити право особи на доступ до правосуддя. Судова практика підтверджує важливість обґрунтованості та виваженості таких рішень. Так, у Верховний Суд у справі № 160/13989/22¹ наголосив, що суд не має права відмовляти у відкритті провадження лише на підставі формального тлумачення норм КАС України без належного з'ясування правової природи спору. У цій справі суд апеляційної інстанції скасував ухвалу суду першої інстанції, оскільки той

¹ Постанова Верховного Суду від 21.03.2023 у справі № 160/13989/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/12032023160> (дата звернення: 20.04.2025).

передчасно відмовив у відкритті провадження, не дослідивши, чи дійсно спір підлягає вирішенню в адміністративному суді.

Іншим істотним правовим наслідком відмови у відкритті провадження в адміністративній справі є встановлення обмежень на повторне звернення з ідентичним позовом. Відповідно до частини п'ятої статті 170 КАС України повторне звернення тієї самої особи до адміністративного суду з адміністративним позовом з тих самих предмета і підстав та до того самого відповідача не допускається, якщо раніше судом уже було постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження. Ця норма має на меті забезпечення стабільності судового процесу, запобігання зловживанню процесуальними правами та надмірному навантаженню на судову систему шляхом багаторазового подання одних і тих самих позовів.

Зазначене процесуальне обмеження відіграє важливу роль у забезпеченні юридичної визначеності, оскільки унеможливлює повторне звернення з позовом, щодо якого суд уже встановив його непідвідомчість адміністративній юрисдикції або іншу підставу для відмови у відкритті провадження. Таким чином, позивач, не маючи можливості повторно подати аналогічну заяву, стимулюється до більш уважного формулювання правової позиції та належного дотримання юрисдикційних меж. У практиці Верховного Суду неодноразово підкреслювалося значення цієї норми для ефективного функціонування адміністративного судочинства. Наприклад, Верховний Суд у справі № 200/12220/22-а¹ дійшов висновку, що повторне подання позовної заяви з ідентичними обставинами та вимогами, за наявності попередньої ухвали про відмову у відкритті провадження, є підставою для повернення заяви без розгляду. Суд зазначив, що така поведінка порушує принцип остаточності судових рішень та може бути розцінена як процесуальне зловживання.

Таким чином, обмеження на повторне звернення з аналогічним позовом слугує ефективним запобіжником від дублювання проваджень, сприяє концентрації судових ресурсів на розгляді нових і обґрунтованих справ і забезпечує загальний баланс між правом особи на доступ до суду й публічним інтересом у стабільності та ефективності правосуддя.

Одним із ключових правових наслідків, що впливають із положень статті 170 КАС України, є збереження дати подання позовної заяви у випадку скасування ухвали про відмову у відкритті провадження. Частина четверта зазначеної статті прямо передбачає, що в разі скасування такої ухвали позовна заява вважається поданою в день первісного звернення до суду. Це положення має важливе значення з погляду забезпечення процесуальної

¹ Постанова Верховного Суду від 14.02.2023 у справі № 200/12220/22-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/12220200> (дата звернення: 20.04.2025).

рівності сторін та гарантування ефективного судового захисту, особливо у справах, у яких наявні обмежені строки звернення до суду.

Зазначена норма покликана запобігти негативним наслідкам для позивача, які можуть виникнути у зв'язку з неправомірною чи формальною відмовою суду першої інстанції у відкритті провадження. Якщо суд апеляційної інстанції дійде висновку про помилковість ухвали суду першої інстанції та скасує її, позивач має право на розгляд справи з урахуванням дати свого первісного звернення. Це гарантує непорушність права особи на доступ до суду та зменшує ризик втрати прав через затягування судового процесу.

Судова практика підтверджує важливість реалізації цього механізму. Так, у справі № 580/4052/23¹ зазначено, що апеляційний суд обґрунтовано скасував ухвалу суду першої інстанції про відмову у відкритті провадження у зв'язку з неправильною оцінкою предмета спору як таким, що не належить до юрисдикції адміністративного суду. Верховний Суд, залишаючи рішення апеляційного суду без змін, зазначив, що відповідно до частини четвертої статті 170 КАС України, у цьому випадку позов вважається поданим у день його фактичного надходження до суду першої інстанції, що є критично важливим у контексті дотримання строків звернення.

Отже, правовий наслідок у вигляді збереження дати подання позову після скасування ухвали про відмову у відкритті провадження виконує функцію захисту прав учасників процесу, компенсуючи наслідки судової помилки та забезпечуючи дотримання принципу юридичної визначеності й доступу до правосуддя. Він є проявом балансу між ефективністю судової системи та правовими гарантіями для осіб, що звертаються за захистом своїх прав.

Обов'язок суду щодо належного роз'яснення юрисдикційної належності спору, а також дотримання встановлених процесуальних строків для постановлення ухвали про відмову у відкритті провадження і повідомлення учасників процесу є важливими елементами правових наслідків, пов'язаних із застосуванням статті 170 КАС України. Ці положення спрямовані на забезпечення процесуальної визначеності та дотримання принципу правової безпеки для учасників справи.

Частина шоста статті 170 КАС України встановлює, що у разі відмови у відкритті провадження з підстав невідомості спору адміністративному суду (пункт 1 частини першої статті 170), суд зобов'язаний роз'яснити заявникові, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд відповідної справи. Такий припис має важливе правозахисне значення, оскільки усуває ризик порушення права особи на доступ до правосуддя шляхом запобігання помилковому

¹ Постанова Верховного Суду від 22.11.2023 у справі № 580/4052/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116838439> (дата звернення: 20.04.20215).

вибору суду або втрати строків звернення через правову невизначеність. Зокрема, в ухвалі Верховного Суду від 04.10.2023 у справі № 580/3451/23¹ зазначено, що суд першої інстанції, відмовляючи у відкритті провадження, не роз'яснив позивачу, що справа має розглядатися в порядку цивільного судочинства. Унаслідок цього заявник втрачав реальну можливість ефективного захисту свого права, що стало підставою для скасування ухвали та направлення справи на новий розгляд.

Крім того, закон покладає на суд обов'язок постановити ухвалу про відмову у відкритті провадження не пізніше п'яти днів із дня надходження позовної заяви (частина друга статті 170 КАС України). Таке процесуальне обмеження забезпечує оперативність у розгляді питання допустимості позову та сприяє уникненню зайвого затягування судового процесу. Судова практика засвідчує, що недотримання цього строку може свідчити про порушення принципів процесуальної економії та ефективного судового захисту, а також створювати підстави для оскарження відповідних дій суду. Аналогічним чином, відповідно до частини третьої цієї ж статті, копія ухвали разом із позовною заявою має бути надіслана заявнику не пізніше наступного дня після її постановлення, що гарантує своєчасне інформування особи про результат розгляду її звернення та забезпечує можливість реалізації права на апеляційне оскарження.

У підсумку, дотримання судом обов'язку щодо юрисдикційного роз'яснення, встановлених строків прийняття процесуальних рішень та належного повідомлення учасників процесу слугує фундаментом для реалізації принципів юридичної визначеності, справедливості та доступу до правосуддя. Ці вимоги мають не лише формальне значення, а й суттєво впливають на здатність особи ефективно реалізувати своє право на судовий захист у межах відповідної юрисдикції.

З метою усунення проблем і підвищення ефективності адміністративного судочинства необхідно переглянути чинне нормативно-правове регулювання та практику його застосування в частині відмови у відкритті провадження в адміністративній справі. Передусім окремої уваги потребує питання змісту резолютивної частини відповідної ухвали суду. Її належне оформлення, зокрема шляхом чіткого зазначення наслідків відмови, сприятиме посиленню процесуальної визначеності та правової поінформованості учасників провадження.

Одним із ключових елементів ефективного захисту прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин є доступ до правосуддя. З огляду на це, особливе значення має інститут оскарження процесуальних

¹ Постанова Верховного Суду від 04.10.2023 у справі № 580/3451/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110890912> (дата звернення: 20.04.2025).

рішень суду, які перешкоджають подальшому розгляду справи. Ухвала про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі є саме таким процесуальним документом, що фактично унеможливорює реалізацію права особи на судовий захист, а отже, – має бути забезпечена ефективна процедура її апеляційного оскарження.

Можливість апеляційного оскарження ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі є однією із ключових процесуальних гарантій, закріплених у частині четвертій статті 170 КАС України. Ця норма надає заявнику право звернутися до апеляційного суду з метою перегляду ухвали суду першої інстанції, якщо останній відмовив у відкритті провадження з мотивів, які заявник вважає необґрунтованими або помилковими. Такий процесуальний механізм слугує важливим інструментом захисту права на доступ до правосуддя та забезпечення справедливого судового розгляду.

Право на апеляційне оскарження ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі прямо передбачене частиною першою статті 294 КАС України. Відповідно до цієї норми, окремо від рішення суду, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції, якими, зокрема, відмовлено у відкритті провадження у справі. Таким чином, законодавець визнає подібну ухвалу такою, що перешкоджає подальшому провадженню у справі, а отже, надає право на її самостійне оскарження.

Апеляційне оскарження виконує функцію процесуального контролю за правомірністю дій суду першої інстанції, особливо у випадках, у яких існує ризик формального або надмірно вузького тлумачення підстав для відмови у відкритті провадження. Зокрема, судова практика неодноразово засвідчувала випадки, коли суди першої інстанції відмовляли у відкритті провадження, посилаючись на відсутність адміністративного характеру спору або на помилкове визначення предмета чи сторін, що суперечило усталеним підходам Верховного Суду. Так, Верховним Судом у справі № 340/1127/23¹ зазначено, що апеляційний суд обґрунтовано скасував ухвалу суду першої інстанції, який відмовив у відкритті провадження через нібито непідвідомчість справи адміністративному суду. Верховний Суд наголосив, що суд першої інстанції зобов'язаний здійснити повний аналіз позовної заяви на предмет її відповідності юрисдикції адміністративного судочинства, а не обмежуватися формальним посиланням на предмет або суб'єкта спору. Водночас саме апеляційне провадження дало змогу виправити допущену помилку і забезпечити розгляд справи по суті.

¹ Постанова Верховного Суду від 17.01.2024 у справі № 340/1127/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118274578> (дата звернення: 20.04.2025).

Таким чином, можливість апеляційного оскарження ухвали про відмову у відкритті провадження виконує подвійну функцію: з одного боку, вона виступає інструментом забезпечення процесуальної справедливості та захисту прав позивача, а з іншого – запобігає зловживанню судовим розсудом на ранніх стадіях розгляду справи. Це положення слугує гарантією дотримання принципів ефективного доступу до правосуддя, що відповідає стандартам, визначеним як національним законодавством, так і практикою ЄСПЛ.

Процесуальний порядок подання апеляційної скарги на ухвалу про відмову у відкритті провадження врегульовано загальними положеннями КАС України про апеляційне провадження (Глава 1 Розділу III). Апеляційна скарга подається протягом п'ятнадцяти днів з дня проголошення ухвали або з дня складення її повного тексту (якщо рішення ухвалено в письмовому провадженні чи оголошено у скороченій формі). Згідно зі статтею 296 КАС України, скарга повинна містити посилання на обставини справи, норми права, обґрунтування незаконності або необґрунтованості оскаржуваної ухвали. Скарга подається безпосередньо до апеляційного суду (стаття 297 КАС України).

Особливістю апеляційного перегляду ухвали про відмову у відкритті провадження є те, що суд апеляційної інстанції перевіряє лише наявність або відсутність правових підстав для відмови у відкритті провадження, не розглядаючи справу по суті. Суд апеляційної інстанції, відповідно до статті 308 КАС України, перевіряє ухвалу лише в межах доводів апеляційної скарги. Якщо апеляційний суд визнає, що відмова у відкритті провадження була безпідставною, він скасовує ухвалу та передає справу до суду першої інстанції для вирішення питання про відкриття провадження (частина третя статті 312 КАС України). Водночас, якщо апеляційна скарга є необґрунтованою, апеляційний суд залишає ухвалу без змін.

Однак аналіз чинного нормативно-правового регулювання свідчить про наявність проблемних аспектів, що потребують законодавчого врегулювання. Зокрема, відсутність чітких вимог до змісту мотивувальної частини ухвали призводить до її формального складання без достатньої правової аргументації, що ускладнює апеляційний перегляд. Доцільним є запровадження імперативної вимоги щодо обов'язкового зазначення в таких ухвалях правових норм та чіткої логіки обґрунтування.

Практика ЄСПЛ також підтверджує, що надмірні або формальні процесуальні бар'єри можуть становити порушення права на доступ до суду, гарантованого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Так, у справі *Bellet v. France*¹ Суд наголосив, що національні правила

¹ European Court of Human Rights. Case of *Bellet v. France* (application no. 23805/94). Judgment of 04.12.1995. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/tur?i=001-57952> (date of access: 20.04.2025).

процедури не повинні застосовуватися надмірно формалістично, особливо коли це перешкоджає ефективному доступу до суду.

Таким чином, оскарження ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі є важливою процесуальною гарантією реалізації права на судовий захист. Воно забезпечує можливість апеляційного перегляду судових рішень, що фактично блокують доступ до судового розгляду, та сприяє дотриманню засад адміністративного судочинства.

Висновки. Правовий інститут відмови у відкритті провадження в адміністративній справі є не лише техніко-процесуальним інструментом фільтрації недопустимих справ, а й важливим механізмом реалізації принципів доступу до правосуддя та юридичної визначеності.

Правові наслідки відмови у відкритті провадження охоплюють як припинення первинного етапу розгляду позову, так і виникнення додаткових процесуальних обмежень для заявника – зокрема, неможливість повторного звернення з ідентичним позовом, втрата часу для звернення до належного суду в разі помилкового юрисдикційного визначення, а також ризики ускладнення доступу до правосуддя.

Проведений аналіз засвідчив, що у практиці національних судів мають місце випадки формального або надмірно суворого застосування підстав для відмови у відкритті провадження, що суперечить завданням адміністративного судочинства та стандартам належного судового процесу. Це потребує розвитку судової практики, орієнтованої на матеріальну суть спору та уникнення надмірного формалізму, про що свідчать численні правові позиції Верховного Суду та ЄСПЛ.

4.3. Проблема строків розгляду адміністративних справ і можливі законодавчі рішення: спрощене провадження та електронне правосуддя як інструменти підвищення ефективності судового процесу

Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Здійснюючи це завдання у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Увага до своєчасності розгляду спору та прийняття адміністративного рішення пояснюється тим, що несвоєчасність має серйозні наслідки для тих, кого це безпосередньо стосується, адже затримка в розв'язанні спору та / або вирішенні питання може спричинити проблему в реалізації відновленого права або взагалі результат розв'язання спору не матиме актуального значення для сторін. А це, передусім, може стати причиною як пасивної, так і активної агресивності сторін, що не приведе до позитивних та очікуваних результатів, але допускатиме ситуацію штучного збільшення скарг, заяв тощо.

Принцип розумності строків розгляду справи адміністративним судом належить до основних базових засад адміністративного процесу. Законодавець чітко визначив поняття розумного строку у пункті 11 частини першої статті 4 КАС України, у якому вказав, що це найкоротший строк розгляду й вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватливих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

Таку процесуальну норму підкріплено ЄКПЛ, зокрема, статтею 13 якої передбачено: «Кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження»¹.

Так, ЄСПЛ неодноразово підкреслював важливість своєчасного розгляду справ як складової частини права на справедливий суд і не раз констатував порушення Україною частини першої статті 6 ЄКПЛ у зв'язку з надмірною

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 30.04.2025).

тривалістю адміністративних проваджень. Зокрема, у справі «Мельник проти України» ЄСПЛ розглядав питання надмірної тривалості провадження. Суд наголосив, що держави повинні забезпечити розгляд справ у розумний строк, і встановив, що затримки в розгляді справи порушили права заявника за пунктом 1 статті 6 Конвенції¹. У справі «Сілін проти України» ЄСПЛ також установив, що тривалість провадження у справі заявника була надмірною та порушувала вимогу «розумного строку» за пунктом 1 статті 6 Конвенції. Суд наголосив на необхідності застосування заходів процесуального примусу до сторін, які сприяють безпідставному затягуванню провадження².

ЄСПЛ у справі «Аграчова та інші проти України» у рішенні від 06.12.2018 про об'єднання заяв в одне провадження наголосив на тому, що «...розумність тривалості судового розгляду повинна оцінюватися у світлі обставин справи та з урахуванням таких критеріїв: складність справи, поведінка заявників та відповідних органів влади, а також важливість предмета спору для заявників... Суд вважає, що у цій справі тривалість проваджень була надмірною та не відповідала вимозі «розумного строку». ...Суд також зазначає, що заявники не мали у розпорядженні ефективного засобу юридичного захисту щодо цих скарг. Отже, ці скарги є прийнятними та свідчать про порушення пункту 1 статті 6 та статті 13 Конвенції...»³.

Такі рішення ЄСПЛ ухвалив не лише щодо України; порушення «розумності» строків розгляду справ було констатовано й у рішеннях проти Італії, Польщі, Румунії, Туреччини та майже усіх країн Ради Європи.

Право на справедливий суд має тенденцію до перетворення на справжнє матеріальне право громадян Європи, додержання якого гарантується Судом, і згодом національними судами, наприклад, шляхом відшкодування стороні, справа якої не розглядається судом упродовж розумного строку (пункт 4)⁴.

Протягом багатьох років Рада Європи постійно демонструвала стурбованість щодо покращення доступу людей до правосуддя, як відображено в її різних резолюціях і рекомендаціях з питань надання правової допомоги, спрощення процедур, зменшення вартості судового провадження, використання нових технологій, зменшення завантаженості суддів та альтернатив-

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «Мельник проти України» (заява № 23436/03). Рішення від 28.03.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_049#Text (дата звернення: 30.04.2025).

² Європейський суд з прав людини. Справа «Сілін проти України» (заява № 7338/05). Рішення від 13.07.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_103#Text (дата звернення: 30.04.2025).

³ Європейський суд з прав людини. Справа «Аграчова та інші проти України» (заяви № 11109/09, 57084/17, 5830/18, 9741/18). Рішення від 06.12.2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e36#Text (дата звернення: 30.04.2025).

⁴ Висновок Консультативної ради європейських суддів щодо справедливого суду в розумний строк та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів. № 6(2004). 24.11.2004. URL: <https://rm.coe.int/-6-2004-/16807477cd>. (дата звернення: 30.04.2025).

них засобів врегулювання спорів (пункт 5)¹. Зокрема, у Висновку № 6(2004) Консультативної ради європейських суддів було зазначено, що ця Рада підтримує запровадження спрощених і стандартизованих форм юридичних документів, необхідних для початку й перебігу судового провадження. Рекомендоване спрощення особливо бажане для незначних судових процесів, спорів за участю споживачів, а також у справах, у яких визначення правових і фактичних моментів не викликає особливих труднощів (урегулювання боргів). Рада також рекомендує розроблення технології, за допомогою якої сторони могли б отримувати через комп'ютерні засоби документи, необхідні для подання позову до суду, та для того, щоб вони або їхні представники могли мати прямий зв'язок із судами (пункт 18)².

В узагальненому висновку Консультативна рада європейських суддів рекомендувала державам запровадити: а) ефективні запобіжні заходи; б) сумарне, спрощене та / або прискорене провадження; в) процедури для раннього вирішення попередніх питань (у тому числі юрисдикційних питань) та для швидкого вирішення будь-якої апеляції стосовно таких попередніх питань (пункт 15)³.

Вимогою часу стало прийняття законодавчим органом оновленого КАС України, який запроваджував і регламентував нові підходи до забезпечення розумних строків розгляду та вирішення публічно-правових спорів.

Одним із ефективних способів боротьби із затягуванням та надмірною тривалістю розгляду адміністративних справ стало запровадження інституту спрощеного позовного провадження.

Згідно з частинами другою та шостою статті 12 КАС України спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи.

Справами незначної складності є справи щодо:

1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, у яких позивачами є службові особи, які в значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище;

2) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

3) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним

¹ Там само. Пункт 5.

² Там само.

³ Там само.

страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

4) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;

6) оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує для юридичних осіб ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; для фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців – тридцяти розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

7) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений КАС України строк оскарження;

8) типові справи;

9) оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині;

10) інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження;

11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

З аналізу вказаної статті КАС України можемо дійти висновку, що пріоритетною метою спрощеного позовного провадження є економія часу розгляду справ, зменшення ресурсів як держави, так і учасника процесу, ефективність судового процесу крізь призму темпорального підходу до забезпечення права на справедливий суд.

Спрощене позовне провадження характеризується скороченням стадій судового процесу, адже тут відсутнє попереднє судове засідання, як правило, відсутній усний розгляд справ, адже така форма адміністративного судочинства передбачає розгляд справ без виклику сторін на основі наявних письмових доказів. Звичайно, є виняток, і законодавець передбачив можливість виклику сторін у судове засідання, якщо це буде необхідно для правильного вирішення публічно-правового спору. Також важливою характерною рисою спрощеного провадження є скорочені терміни розгляду справ. Кодекс передбачає суворі процесуально-часові рамки для подання заяв, пояснень і доказів у спрощеному провадженні, що дисциплінує сторони і сприяє швидшому ухваленню рішення.

До переваг спрощеного позовного провадження, що спонукає до більш швидкого прийняття остаточного судового рішення, можна віднести і те, що рішення суду апеляційної інстанції у більшості випадків є остаточним та оскарженню не підлягає. Так, згідно з пунктом 2 частини п'ятої статті 328 КАС України не підлягають касаційному оскарженню: судові рішення у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження (крім справ, які, відповідно до цього Кодексу, розглядаються за правилами загального позовного провадження), крім випадків, якщо: а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики; б) особа, яка подає касаційну скаргу, відповідно до КАС України позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, під час розгляду 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.

Усе це ефективно сприяє скороченню строків розгляду справ для отримання особою, яка є користувачем судово-адміністративних послуг, кінцевого результату – вирішення справи по суті.

У справі Моріс проти Франції¹ ЄСПЛ визнав, що спрощені форми провадження можуть бути допустимими, якщо вони забезпечують ефективний доступ до суду.

Тепер національні суди перевантажені спорами. Цьому явищу передувало багато причин: кадровий голод, постійні законодавчі зміни, які породжують нові спори, економічна та соціальна нестабільність населення, що сприяє частому зверненню до суду, воєнний стан та наслідки воєнних дій. Ці явища, звичайно, впливають на швидкість розгляду справ судами, тому суддям потрібно намагатися частіше використовувати надані законодавцем інструменти більш швидкого розгляду справ для реалізації фундаментального права особи – права на ефективний судовий захист.

Варто зауважити, що, незважаючи на те, що законодавець визначив такий спосіб швидкого розгляду справ, як розгляд у порядку спрощеного позовного провадження, визначив категорії справ, які можуть бути так розглянуті, зокрема ті, що віднесені до справ незначної складності, він дав можливість суддям діяти вільно під час визначення тих самих «інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення», що може бути як позитивним, так і негативним для сторін у справі.

Використовуючи зазначений інструмент для швидкого й ефективного розгляду справ та доступу до правосуддя, суддям варто пам'ятати, що є й певні ризики використання спрощеного позовного провадження, які необхід-

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «Моріс проти Франції» (*Morice v. France*) (за-ява № 29369/10). Рішення (Велика Палата) від 23.04.2015. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-204512> (дата звернення: 30.04.2025).

но враховувати. Так, використовуючи розгляд справ без виклику сторін на підставі наявних письмових матеріалів, потрібно балансувати з обов'язковим забезпеченням права на справедливий суд. Під час розгляду справи в порядку спрощеного провадження також ускладнюється повноцінне змагальне дослідження доказів. Ризик зниження якості судового розгляду теж наявний, адже швидко не завжди означає ефективно та часто йде всупереч глибокому аналізу. Низький рівень правосвідомості населення призводить до того, що часто рішення, яке ухвалюється без присутності особи в судовому засіданні, без забезпечення судом можливості «бути почутим», сприймається учасниками процесу як непрозоре або упереджене.

Спрощене провадження є важливим інструментом для забезпечення оперативності та ефективності розгляду справ, сприяє підвищенню рівня довіри до суду, однак потребує ретельного балансування між оперативністю та дотриманням процесуальних прав і гарантій учасників процесу.

На нашу думку, для вдосконалення інституту спрощеного провадження варто додати до КАС України норму, яка б давала можливість позивачу самостійно обирати форму адміністративного судочинства навіть у справах, які потрібно розглядати в порядку загального позовного провадження. Так, під час звернення до суду позивач може сам обрати форму судового процесу, ставлячи для себе пріоритет – швидкість розгляду справи чи глибина аналізу та дослідження порушеного права й прийняття рішення. Звичайно, суд має бути арбітром у таких ситуаціях та досліджувати характер спірних правовідносин, сторін у справі, думку відповідача щодо такого розгляду, предмет позову та можливість і допустимість розгляду справи в порядку спрощеного позовного провадження.

Необхідно також зауважити позитивні зрушення в законодавстві України, які мають суттєве значення для адміністративної юстиції, що втілилися в прийнятті Верховною Радою України за основу в першому читанні законопроекту щодо спрощеного судового розгляду справ про пенсійні та соціальні виплати. Зокрема, йдеться про законопроект № 11170-д «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення розгляду справ незначної складності про пенсійні та інші соціальні виплати, а також типових адміністративних справ»¹. Згідно з пояснювальною запискою до цього законопроекту, його положеннями запропоновано доповнити Главу 10 Розділу II КАС України новою статтею 263¹ – «Особливості розгляду справ незначної складності щодо пенсійних та інших соціальних виплат», яка буде стосуватися справ щодо оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень

¹ Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення розгляду справ незначної складності про пенсійні та інші соціальні виплати, а також типових адміністративних справ: проект Закону України реєстр. № 11170-д від 07.03.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55930> (дата звернення: 30.04.2025).

щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг. Зазначена стаття зберігає наявні особливості розгляду зазначеної категорії справ (в частині письмового провадження та заяв по суті справи). Водночас пропонується встановити, що суд розглядає зазначені справи у строк не більший за 60 днів з дня відкриття провадження у справі. З метою належної мотивації відповідача (суб'єкта владних повноважень) на виконання покладених на нього процесуальних обов'язків пропонується встановити, що суб'єкт владних повноважень одночасно з відзивом повинен подати до суду всі наявні у нього докази, які були покладені в основу оскаржуваного рішення, дії чи бездіяльності. Невиконання суб'єктом владних повноважень цього обов'язку незалежно від причин суд буде розцінювати як відсутність доказів правомірності рішення, дії чи бездіяльності такого суб'єкта владних повноважень та вирішуватиме справу на основі наявних доказів. Докази, що не були подані суб'єктом владних повноважень до суду першої інстанції, не будуть прийматися судом апеляційної інстанції незалежно від причин їх неподання.

За результатом розгляду справ, визначених цією статтею, суд ухвалюватиме скорочене рішення, яке за формою і змістом повинно мати вступну і резолютивну частини, передбачені статтею 246 КАС України, і, крім цього, у ньому додатково має бути зазначено враховані судом під час розгляду цієї справи судові рішення в подібних правовідносинах, зокрема висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду (за наявності), та (або) ключові норми права, якими керувався суд. Пропонується встановити, що апеляційна скарга суб'єкта владних повноважень, до якої не додано документ про сплату судового збору, не буде прийматися до розгляду і повертатиметься судом апеляційної інстанції протягом п'яти днів з дня надходження такої апеляційної скарги.

Суб'єкт владних повноважень у такий спосіб буде позбавлений можливості зловживати своїми процесуальними правами шляхом направлення апеляційних скарг без оплати судового збору, що є розповсюдженим явищем у практиці. Законопроектом пропонується уточнити термін «типові адміністративні справи», акцентувавши увагу на тому, що для віднесення тієї чи іншої справи до типових повинна існувати сукупність типових ознак, а також внести зміни до особливостей провадження у типовій справі, уточнивши, що: 1) суд, який розглядає типову справу, крім випадків, передбачених частиною шостою статті 262 КАС України, також може відмовити в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи в судовому засіданні, якщо Верховним Судом ухвалено

рішення у відповідній зразковій справі і ця типова справа відповідає ознакам, викладеним у такому рішенні; 2) за результатом розгляду типової справи, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд ухвалює скорочене рішення, яке за формою і змістом повинно містити вступну і резолютивну частини, передбачені статтею 246 цього Кодексу, і, крім цього, у ньому додатково має бути зазначено ознаки типової справи, посилання на зразкове рішення Верховного Суду та його правові висновки, ураховані судом під час розгляду цієї типової справи¹.

Зазначені норми, які пропонується внести до КАС України, суттєво оптимізують час, який суд витрачає на розгляд та вирішення соціальних спорів, які за своєю суттю є наймасовішими видами спорів в адміністративній юстиції (близько 60 % усіх адміністративних справ), підготовку повного тексту судового рішення, що супроводжується істотними часовими затратами, значно дисциплінує учасників провадження, зокрема суб'єктів владних повноважень, які досить часто на практиці можуть затягувати розгляд справ через певні об'єктивні обставини, у яких вони опинились, та загалом сприятиме оптимізації судового процесу у вказаній категорії справ і призведе до підвищення рівня довіри суспільства до судової влади.

Однак навіть спрощене позовне провадження, попри його безперечну ефективність, не може повністю вирішити проблему перевантаження судів і тривалого розгляду справ. З огляду на виклики сьогодення, зокрема збільшення кількості справ і потребу в оперативному доступі до правосуддя, стає очевидним: для подальшого прискорення судового розгляду необхідне впровадження ще більш глибоких інструментів оптимізації процесу. Одним із таких стратегічних напрямів є цифровізація судового процесу – цифрові технології, які дозволяють автоматизувати рутинні процедури, зменшити бюрократичне навантаження та наблизити суд до громадян у буквальному сенсі слова – «на відстані кількох кліків».

В останні роки держава Україна зробила чимало кроків до запровадження електронного судочинства, і вже зараз можна говорити про позитивні результати впровадження судової цифровізації. В умовах нашого сьогодення такий апгрейд судового процесу відіграє надважливу роль у подоланні проблеми надмірно тривалого розгляду адміністративних справ. Упровадження підсистем Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи дало значний поштовх для ефективного розгляду адміністративних справ, адже, перебуваючи будь-де, сторона процесу має можливість повноцінного доступу до усіх матеріалів справи, може оперативно надсилати та отримувати процесуальні документи,

¹ Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення розгляду справ незначної складності про пенсійні та інші соціальні виплати, а також типових адміністративних справ: проект Закону України реєстр. № 11170-д від 07.03.2025. Пояснювальна записка. С. 4–5. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55930> (дата звернення: 30.04.2025).

брати участь у судових засіданнях дистанційно, заощаджувати ресурси на розгляді та вирішенні справ.

Важливим кроком, на нашу думку, стало запровадження в КАС України обов'язку адвокатам, нотаріусам, державним та приватним виконавцям, судовим експертам, органам державної влади та іншим державним органам, зареєстрованим за законодавством України як юридичні особи, їх територіальним органам, органам місцевого самоврядування, іншим юридичним особам, зареєстрованим за законодавством України, реєструвати свої електронні кабінети в ЄСІКС або її окремій підсистемі (модулі), що забезпечує обмін документами, в обов'язковому порядку. Це значно оптимізує процес розгляду адміністративних справ, економить час сторін у справі та суду, а також дисциплінує учасників судового процесу.

Уважаємо важливим зазначити, що необхідним вектором руху в цифровізації судового процесу має стати запровадження аналогічного обов'язку реєструвати електронні кабінети й для інших учасників процесу, адже це значно оптимізує комунікацію між судом та сторонами, забезпечить оперативність надсилання та отримання процесуальних документів, зменшить ризики затримок через недоставлення поштової кореспонденції та сприятиме загальному скороченню строків розгляду справ. Крім того, електронна взаємодія дозволить створити єдину інформаційну платформу для ефективного управління процесами, підвищення прозорості судового провадження та довіри до судової системи загалом.

Звичайно, є певні ризики й труднощі у роботі електронного судочинства на повну потужність, оскільки не всі суди та користувачі судових послуг мають достатній рівень технічного забезпечення та інструментів для впровадження цифровізації, однак держава поступово має створювати належні умови для розвитку електронного судового процесу в повному обсязі, оскільки цифровізація не лише спрощує доступ до правосуддя, але й істотно скорочує строки розгляду справ, мінімізуючи часові та організаційні втрати.

З принципу правовладдя та вимоги утвердження і забезпечення права особи на судовий захист в адміністративному судочинстві впливає й обов'язок держави забезпечити також обов'язкове виконання судового рішення, ухваленого на користь особи, задля реального захисту та поновлення її прав, свобод, інтересів, що зазнали порушення внаслідок ухвалення рішень, учинення дій або бездіяльності органами публічної влади, їх посадовими і службовими особами.

Конституційний Суд України вказав: «Невиконання державою цього обов'язку суперечить приписам пункту 9 частини другої статті 129, частин першої, другої статті 129-1 Конституції України та призводить до порушення права особи на судовий захист, підриває дієвість адміністративного судочинства, а отже, є несумісним із принципом правовладдя, що його встановлено частиною першою

статті 8 Конституції України. [...] Судовий контроль за виконанням судового рішення є щонайпершим елементом в юридичному механізмі забезпечення виконання судового рішення, особливо коли таке судове рішення ухвалено на користь особи в юридичному спорі супроти органів публічної влади, їх посадових і службових осіб. Держава для забезпечення виконання судового рішення має насамперед запровадити дієвий, а не ілюзорний юридичний механізм здійснення судового контролю за виконанням судового рішення, який дозволить особі, на користь якої ухвалено судове рішення, домогтися його виконання, щоб реально захистити та поновити права, свободи та інтереси, що зазнали порушення внаслідок ухвалення рішень, учинення дій або бездіяльності органами публічної влади, їх посадовими і службовими особами»¹.

Водночас законодавець має встановити такий обсяг права осіб на судовий захист, який забезпечував би його дієву реалізацію, а відмова судів у реалізації такої можливості може призвести до порушення гарантованого Конституцією України права на судовий захист².

На нашу думку, оперативності та ефективності розгляду справ і підвищенню рівня захищеності осіб сприятиме формування реєстрів суб'єктів публічного права, що ухиляються від виконання судових рішень. Таким чином, у суспільстві природним способом формуватиметься рівень довіри до органів та осіб, покликаних здійснювати владні повноваження на основі публічного інтересу.

Отже, адміністративне процесуальне законодавство передбачає прогресивні процедури вирішення публічно-правових спорів, проте кількість заяв до адміністративних судів невпинно зростає, що суттєво впливає на ефективність здійснення судочинства і, очевидно, потребує удосконалення як усієї побудови відносин між публічними органами та системою правосуддя, так і утвердженню правопорядку, який ґрунтується на високому рівні правової культури, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення – справедливого їх відновлення у розумні строки.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 01.03.2023 № 2-п(II)/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-23#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

² Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 2-п(II)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-22#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

4.4. Специфіка витребування доказів в адміністративних справах, у яких відповідачем є суб'єкт владних повноважень

Актуальність проблеми зумовлена тим, що витребування доказів підлягає реалізації як визначений законом засіб захисту, якщо учасник справи не має можливості самостійно надати докази. У цьому контексті процесуальна роль суду полягає в сприянні реалізації вказаного повноваження в разі існування обґрунтованих причин щодо неможливості надати відповідні докази (із вказівкою, де вони перебувають або можуть перебувати), керуючись принципами адміністративного судочинства, закріпленими в статтях 2, 9 КАС України.

У доктрині зацентовано на широкому розумінні принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, складником якого, зокрема, є ухвалення рішення про витребування документів та інших матеріалів¹. Варто підтримати науковців, які тлумачать призначення процесуального механізму витребування доказів, щоб отримати / зберегти саме ті докази, щодо яких існують достатні підстави вважати, що з часом їх може бути безповоротно втрачено назавжди². Суд може з власної ініціативи витребувати докази, які відповідач не надав, а позивач не має змоги самостійно їх отримати та надати суду³.

Як слушно зауважує Яна Калмикова, що необхідно відрізнити пропозицію суду «надати докази» від «витребування доказів», оскільки пропозиція адресована тим учасникам справи (зобов'язаним довести обставини, на які покликаються), хто зацікавлений її виконати, а витребовувати докази можна і в суб'єкта владних повноважень (який зазвичай є відповідачем) або в інших осіб. Ігнорування пропозиції суду надати докази зумовлює вирішення справи на основі наявних у справі доказів, тоді як ненадання витребовуваних доказів може бути підставою для застосування такого процесуального примусу, як тимчасове вилучення доказів для дослідження судом⁴.

В умовах воєнного стану та повоєнного періоду ключову роль відіграє дотримання процедури витребування доказів у спорах за участю військовослужбовців. Наприклад, у справі № 120/8041/23 за позовом військовослужбовця до військових частин суд касаційної інстанції уточнив, що з огляду на неповне з'ясування всіх обставин справи та без встановлення, чи підтверджено участь

¹ Гордєєв В.В. Юридичні факти в адміністративному судочинстві України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. С. 36.

² Павлютін Ю.М., Биков І.О. Актуальні проблеми забезпечення доказів в адміністративному процесі. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. Т. 3. № 4. С. 247.

³ Вінницький О. Актуальні проблеми доказів і процесу доказування в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 146–147.

⁴ Калмикова Я.С. Аксіологія фактів у доказовій діяльності в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 103.

позивача у відповідних діях або заходах у сукупності з іншими доказами, передчасним є висновок суду апеляційної інстанції про відсутність права в позивача на виплату збільшеної винагороди¹.

На переконання Верховного Суду, суд апеляційної інстанції не оцінив усіх документів, наданих на виконання ухвали про витребування доказів, зокрема рапорти за квітень, травень, червень 2022 року та інші. Водночас оцінка таких рапортів має істотне значення для правильного вирішення спору, оскільки вони є одним із видів визначених документів, на підставі яких можна підтвердити участь у бойових діях і заходах. Ігнорування змісту цих документів позбавляє суд можливості повно та об'єктивно встановити всі обставини справи. Отже, суд апеляційної інстанції не врахував, що відсутність окремих списків або порушення порядку передачі документів між військовими частинами не можуть автоматично позбавляти позивача права на винагороду, якщо інші докази доводять фактичну участь у бойових діях.

У справі № 520/9629/24 за позовом фізичної особи до Сумського обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки спір виник у зв'язку з незгодою позивача з діями щодо визначення розмірів надбавки за особливості проходження служби (0 %) та премії (10 %) у виданій на виконання рішення суду довідці про складники грошового забезпечення станом на 01 січня 2023 року². Верховний Суд указав, що суди попередніх інстанцій не дотримали норм процесуального права в частині належного з'ясування всіх обставин справи, зокрема, шляхом виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Так, у матеріалах справи цілком відсутні докази того, що за останньою займаною посадою позивача (або посадою, прирівняною до його посади) у січні 2023 року потрібно було виплачувати надбавку за особливості проходження служби та премію саме в таких розмірах, як зазначив апеляційний суд. Суд першої інстанції взагалі не досліджував зазначених обставин.

Проблематика витребування доказів є актуальною і для податкових спорів. Наприклад, у справі № 320/8258/23 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Альянс енерго трейд» до Західного міжрегіонального управління ДПС по роботі з великими платниками податків суд касаційної інстанції сформулював правову позицію, згідно з якою принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи зобов'язує суд до активної ролі в судовому процесі для належного встановлення обставин у справі. Ненадання правової оцінки обставинам справи, що входять до предмета доказування, указує на недотримання вимог процесуального закону щодо всебічного, повного та

¹ Постанова Верховного Суду від 04.03.2025 у справі № 120/8041/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125589513> (дата звернення: 21.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 25.03.2025 у справі № 520/9629/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136645> (дата звернення: 21.04.2025).

об'єктивного дослідження всіх обставин справи, невжиття належних і достатніх заходів для встановлення фактичних обставин шляхом виявлення та витребування доказів, зокрема з власної ініціативи¹.

Деталізуючи компетенцію щодо витребування доказів, Верховний Суд у справі № 818/1510/17 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Продальянс север» до Головного управління ДФС у Сумській області зазначив, що адміністративний суд має достатні процесуальні інструменти для безпосередньої перевірки та/або достеменного з'ясування обставин, які входять до предмета доказування у справі та мають правове значення для правильного вирішення спору, шляхом витребування необхідної інформації². У справі № 120/2466/23 за позовом Приватного акціонерного товариства «Вінницький олійно-жировий комбінат» до Центрального міжрегіонального управління ДПС по роботі з великими платниками податків суд касаційної інстанції уточнив, що надані до суду докази (включаючи оборотно-сальдові відомості) є належними, достовірними та достатніми доказами, які доводять використання платником товарно-матеріальних цінностей в господарській діяльності (реалізації, перероблення, використання у виробництві) та спростовують доводи податкового органу про можливість нарахування податкових зобов'язань на всю вартість товарів³. Хоча контрольний орган і не витребував цих документів з огляду на характер перевірки, платник не позбавлений можливості надати їх до суду для підтвердження своєї позиції в суді.

Справа № 825/545/16 за позовом фізичної особи як суб'єкта підприємницької діяльності до Ніжинської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління ДФС у Чернігівській області була пов'язана з клопотанням про витребування доказів, не вирішеним судами першої та апеляційної інстанцій, хоча позивач неодноразово зазначав, що має всі банківські документи для підтвердження сплати єдиного внеску (реквізити квитанцій та сплачені суми, наведені в розрахунку)⁴. Фактично суд першої інстанції не виконав завдання підготовчого засідання, залишивши позивача в стані невизначеності щодо прийняття до розгляду частини аргументів, а під час ухвалення рішення у справі проявив надмірний формалізм, уникнувши їх оцінки з формальних підстав. Тому суд не реалізував основні завдання адміністративного судочинства, визначені частиною другою статті 2 КАС України. Таким чином, Верховний Суд направив справу на новий розгляд до суду першої інстанції, тому що суд має вжити усіх

¹ Постанова Верховного Суду від 01.04.2025 у справі № 320/8258/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126274950> (дата звернення: 21.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 04.04.2025 у справі № 818/1510/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126377547> (дата звернення: 21.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 12.03.2025 у справі № 120/2466/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125788611> (дата звернення: 21.04.2025).

⁴ Постанова Верховного Суду від 26.02.2019 у справі № 825/545/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80317260> (дата звернення: 21.04.2025).

заходів для з'ясування обставин у справі, зокрема, шляхом витребування доказів за клопотанням осіб або власної ініціативи, шляхом постановлення ухвали (про витребування доказів або про відмову у витребуванні доказів).

У справі № 420/3434/19 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Стройметаллсервис» до Головного управління ДФС в Одеській області Верховний Суд визнав суперечливими висновки суду першої та апеляційної інстанцій про відмову в задоволенні клопотання про витребування доказів, згідно з якими питання наявності в начальника податкового органу повноважень на підписання оскаржуваного податкового повідомлення-рішення буде вирішено під час розгляду справи, а також відсутня необхідність витребувати докази¹. На думку суду касаційної інстанції, для з'ясування дійсного наміру на зміну (доповнення) підстав позову суд першої інстанції мав роз'яснити позивачу порядок реалізації такого права та запропонувати виконати встановлені законом умови для вчинення такої процесуальної дії. У разі недотримання встановленого порядку застосуванню би підлягали процесуальні наслідки, встановлені в КАС України.

Спори щодо реалізації права на інформацію також пов'язані з потребою витребувати докази. Зокрема, у справі № 500/3034/23 за позовом фізичної особи до Бюро економічної безпеки України йшлося про ознайомлення представників позивача з інформацією в документах з грифом «ДСК», направленими до суду завчасно засобами фельд'єгерської служби Держспецзв'язку, з дотриманням вимог чинного законодавства щодо обігу інформації з обмеженим доступом².

У справі № 524/4460/16-а за позовом фізичної особи до Департаменту патрульної поліції Національної поліції України, Управління патрульної поліції у м. Кременчуці позивач акцентував увагу на тому, що з метою підтвердження зазначених у позові обставин звертався до суду першої інстанції з клопотанням про витребування повного відеозапису з нагрудної відеокамери, але таке клопотання було необґрунтовано відхилене³. Суд касаційної інстанції визнав, що суди першої та апеляційної інстанцій, беручи до уваги фото (скріншоти) та відеозапис події, не вчинили дій, направлених на встановлення фактичних обставин справи в цій частині, не витребували та не дослідили оригінал відеозапису, що є першоджерелом означених похідних доказів (скріншотів). Отже, суди попередніх інстанцій не встановили, яке саме правопорушення було вчинено.

Згідно з матеріалами справи № 640/15850/20 за позовом Дочірнього підприємства «Ескорт-агро з іноземною інвестицією» до Головного управління

¹ Постанова Верховного Суду від 22.04.2021 у справі № 420/3434/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96463393> (дата звернення: 21.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 31.03.2025 у справі № 500/3034/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126274562> (дата звернення: 21.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 21.12.2018 у справі № 524/4460/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78771785> (дата звернення: 21.04.2025).

ДПС у м. Києві, звертаючись до суду з клопотанням про витребування доказів, відповідач просив витребувати саме копії матеріалів кримінальних проваджень та покликався на відсутність можливості надати матеріали кримінальних проваджень щодо посадових осіб контрагентів позивача з огляду на їх ненадання відповідними уповноваженими органами на підставі письмових запитів¹. На переконання Верховного Суду, відповідач не скористався правом подати клопотання, оформлене належним чином, а отже, відсутні підстави вважати, що суд першої інстанції необґрунтовано відхилив клопотання про витребування, дослідження або огляд доказів.

Як підтверджено аудіозаписом судового засідання від 30 вересня 2020 року, відмовляючи в задоволенні цього клопотання, суд першої інстанції зазначив про те, що відповідач не надав доказів, за результатами дослідження яких можна було встановити, що відповідні запити було дійсно скеровано до Офісу Генерального прокурора, Слідчого управління фінансових розслідувань Головного управління ДФС у Запорізькій області, Державного бюро розслідувань. Суд першої інстанції також повідомив про те, що відповідач не позбавлений права подати відповідне клопотання, належним чином його оформивши, зокрема, шляхом викладення прохальної частини щодо витребування від відповідних органів не матеріалів кримінального провадження, а витребування інформації щодо стану досудового розслідування кримінальних проваджень.

Процесуальні питання, пов'язані з витребуванням доказів в адміністративному процесі, охоплюють як фундаментальну проблематику щодо доступу до суду, так і визначення компетенції суду й учасників справи.

У відповідних спорах Верховний Суд сформулював такі правові позиції:

– у контексті доступу до суду відсутні підстави для відкриття апеляційного провадження за апеляційною скаргою щодо оскарження ухвали суду першої інстанції про відмову у витребуванні доказів, занесеної до журналу судового засідання, що не визначено нормами КАС України² (справа № 815/1797/17 за позовом фізичної особи до Національної поліції України, Управління інформаційних технологій та програмування в Південному регіоні Департаменту кіберполіції Національної поліції України, Департаменту кіберполіції Національної поліції України);

– задоволення клопотань щодо витребування доказів є процесуальним правом, а не обов'язком суду³ (справа № 766/1536/17 за позовом фізичної особи до інспектора роти № 2 батальйону УПП у м. Херсоні ДПП);

¹ Постанова Верховного Суду від 09.06.2021 у справі № 640/15850/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97667381> (дата звернення: 21.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 16.04.2018 у справі № 815/1797/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73486643> (дата звернення: 21.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 09.10.2018 у справі № 766/1536/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76989166> (дата звернення: 21.04.2025).

– дії суду апеляційної інстанції щодо неодноразових спроб витребувати докази доводять недопущення порушення завдань адміністративного судочинства, якщо суд першої інстанції ухвалив рішення лише з огляду на висновок про відсутність необхідних доказів, обов'язок із надання яких належав суб'єкту владних повноважень¹ (справа № 826/945/17 за позовом платника податку до Державної податкової інспекції у Шевченківському районі Головного управління ДФС у м. Києві);

– суд касаційної інстанції у кожному конкретному випадку має встановити не лише сам факт наявності порушення норм процесуального права, а й вплив такого порушення на ухвалення судового рішення, тобто те, що саме це порушення призвело до неправильного вирішення справи: якщо позивач підтримав клопотання про витребування доказів у частині витребування від кадрової комісії протоколу та відео-, звукозапису засідання щодо розгляду висновку про наявність в діях особи дисциплінарного проступку, без обґрунтування, яким чином указані докази можуть підтвердити твердження щодо протиправності оскаржуваного рішення кадрової комісії, то не є необґрунтованим відхилення судами попередніх інстанцій такого клопотання про витребування доказів² (справа № 640/23123/20 за позовом фізичної особи до Офісу Генерального прокурора, Кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів Офісу Генерального прокурора);

– підставою для застосування заходів процесуального примусу, зокрема, є неповідомлення суду особою, у якої було витребувано докази, про неможливість подати такі докази або їх неподання без поважних причин, оскільки витяг із журналу вихідної кореспонденції не можна вважати самостійним доказом на користь фактичного надіслання до суду витребуваних документів³ (справа № 813/1181/18 за позовом фізичної особи до Головного управління Пенсійного фонду України у Львівській області);

– окрема ухвала є формою реагування суду на порушення норм права, причини та умови, що зумовили ці порушення, з метою їхнього усунення та запобігання таким порушенням у майбутньому, зокрема, якщо суд виявив порушення працівниками податкового органу під час судового розгляду справи своїх процесуальних обов'язків шляхом неодноразового ухилення

¹ Постанова Верховного Суду від 03.06.2019 у справі № 826/945/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82169512> (дата звернення: 21.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 30.11.2023 у справі № 640/23123/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115315812> (дата звернення: 21.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 19.10.2020 у справі № 813/1181/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92270280> (дата звернення: 21.04.2025).

від надання доказів на вимоги суду, що було підтверджено під час перегляду справи: недобросовісне ставлення працівників податкового органу до своїх процесуальних обов'язків як сторони у справі, для якої в законодавстві закріплено обов'язок доказувати правомірність своїх дій, бездіяльності, рішень має бути підтверджене матеріалами справи, процесуальними діями суду щодо перенесення справи, дублюванням вимог суду щодо надання витребуваних доказів, визнання явки представника податкового органу обов'язковою, на які відповідач надалі частково надав пояснення без необхідного обсягу витребуваних документів¹ (справа № 810/4977/14 за позовом Комунального підприємства Київської обласної ради «Переяслав-Хмельницьктепломережа» до Переяслав-Хмельницької об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління ДФС у Київській області).

Отже, можна дійти висновку, що витребування доказів є особливим процесуальним інструментом згідно зі своєю сутністю, правовою природою та наслідками реалізації в адміністративному процесі щодо дослідження та подальшого оцінювання доказів з метою ухвалення законного й обґрунтованого судового рішення в діалектичній єдності розумової й процесуальної діяльності суду та інших учасників процесу. Специфіка правозастосування щодо витребування доказів зумовлена принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі та презумпцією вини суб'єкта владних повноважень.

Інститут витребування доказів має інквізиційний характер в адміністративному процесі, оскільки суд має право витребувати докази з власної ініціативи з метою підтвердження обставин порушення законних прав та інтересів особи, які було порушено чи не визнано. Винятком є адміністративні справи щодо протиправності діянь чи рішень суб'єктів владних повноважень (діє заборона витребувати докази в позивача). Водночас адміністративний суд має право вирішувати спір на підставі наявних доказів, якщо учасник справи без поважних причин не надасть доказів для підтвердження обставин, на які покликається.

¹ Постанова Верховного Суду від 17.12.2020 у справі № 810/4977/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93708658> (дата звернення: 21.04.2025).

4.5. Доказування в адміністративному процесі: міжнародні стандарти та національна практика

Актуальність цієї проблеми зумовлена тим, що з початком адміністративної реформи стандарти адміністративного судочинства неформально зайняли ключове місце у формуванні всієї системи адміністративної юстиції¹. Механізм практичного втілення міжнародних, європейських стандартів доказування в адміністративному судочинстві України дозволить підвищити довіру судової влади, гарантувати ефективність, незалежність та неупередженість вирішення справ згідно з принципом верховенства права.

Доктринальне розуміння стандартів доказування в адміністративному процесі має два виміри²: 1) як мірило достатності всієї сукупності (належних, достовірних, допустимих) доказів у їхньому взаємозв'язку для судді в кожній конкретній справі, яке для учасників та сторонніх зацікавлених суб'єктів збільшує можливість прослідкувати, що було відправним моментом для ухвалення судового рішення; 2) як рівень доказових зусиль, які має виконати сторона, аби переконати суддю в існуванні / відсутності фактичних обставин справи. У науці адміністративного процесуального права зацентовано, що стандарти доказування зумовлюють відмінності в обсязі преюдиційності деліктних і неделіктних судових рішень³.

Верховний Суд у справі № П/857/3/22 за позовом Міністерства юстиції України до політичної партії «Соціалісти» розтлумачив стандарти доказування як спеціальні правила, які суд має застосовувати під час вирішення справи⁴. Велика Палата Верховного Суду у справі № 990/163/23 за позовом фізичної особи до Президента України вважає застосовуванням такий стандарт доказування, який визначає, що надані суб'єктом оскарження докази на підтвердження правомірності ухваленого рішення є розумно достатніми та, вочевидь, переконливими⁵. У справі № 160/9719/22 за позовом фізичної

¹ Юрков Е.О. Європейські стандарти адміністративного судочинства як передумова повноцінного функціонування судової системи України. *Держава та регіони. Серія: «Право»*. 2023. № 3. С. 108.

² Стоян А.В. Стандарти доказування в адміністративному судочинстві: дис. ... д-ра філософії в галузі знань 081 «Право» / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2024. С. 172.

³ Мамонтова О.М. Правові засади звільнення від доказування в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2019. С. 157.

⁴ Постанова Верховного Суду від 23.09.2022 у справі № П/857/3/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106516058> (дата звернення: 22.04.2025).

⁵ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 05.09.2024 у справі № 990/163/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121571357> (дата звернення: 22.04.2025).

особи до Головного управління Державної міграційної служби України в Дніпропетровській області уточнено, що наведені правила дозволяють оцінити, наскільки вдало і переконливо сторони виконали вимоги щодо розподілу тягара доказування, результативно змогли переконати суд у правильності своєї позиції, що робить оцінку доказів більш алгоритмізованою та обґрунтованою¹.

У справі № 826/2538/18 за позовом фізичної особи до Кабінету Міністрів України та Державної фіскальної служби України Верховним Судом сформульовано підхід, згідно з яким стандарти доказування є важливим елементом принципу змагальності, що в адміністративному судочинстві урівноважено принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі, зокрема, щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи². Керуючись усталеними підходами Великої Палати Верховного Суду, Касаційний адміністративний суд у справі № 320/1300/19 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Техпромсервіс ЛТД» до Головного управління ДПС у Київській області зацентрував на необхідності застосовувати визначені процесуальним законом стандарти доказування³. Принцип змагальності забезпечує повноту дослідження обставин справи. Зокрема, цей принцип установлює тягар доказування для сторони. Водночас це не створює для суду обов'язку вважати доведеною та встановленою обставину, про яку стверджує сторона. Таку обставину потрібно доказувати таким чином, аби реалізувати стандарт більшої переконливості, згідно з яким висновок про існування стверджуваної обставини з урахуванням поданих доказів є вірогіднішим, ніж протилежний. Отже, конкретну обставину не можна вважати доведеною, допоки інша сторона її не спростує (концепція негативного доказу), оскільки, згідно з таким підходом, принцип змагальності втрачає сенс.

На переконання суду касаційної інстанції, установлений для суду обов'язок оцінювати докази, обставини справи з огляду на їхню вірогідність означає, що висновки суду можна будувати на основі умовиводів про те, що факти радше існували, аніж їх не було. Кожна зі сторін судового спору самостійно визначає докази, які, на її думку, належним чином підтверджують або спростовують заявлені позовні вимоги. Суд із дотриманням вимог щодо всебічного, повного, об'єктивного та безпосереднього дослідження наявних у справі доказів визначає сукупність доказів, ураховуючи їхню вірогідність та взаємозв'язок, які на підставі внутрішнього переконання суду дають

¹ Постанова Верховного Суду від 13.02.2025 у справі № 160/9719/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125173288> (дата звернення: 22.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 21.07.2022 у справі № 826/2538/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105423215> (дата звернення: 22.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 01.08.2023 у справі № 320/1300/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112587820> (дата звернення: 22.04.2025).

змогу дійти висновку про наявність або відсутність обставин справи, що входять до предмета доказування. Сторона судового спору, яка не згодна з доводами опонента, має їх спростовувати шляхом подання відповідних доказів, наведення аргументів, надання пояснень тощо.

У доктрині адміністративного судочинства міжнародні стандарти доказування згруповано відповідно до підходів країн загального та континентального права, а також практики міжнародних юрисдикційних органів¹:

- для континентальної системи права звичною є концепція внутрішнього переконання, згідно з якою можна виокремити щонайменше три компоненти, які тісно пов'язані з категорією стандарту доказування («вірогідність», «корисність» та «очікувані помилки»);

- експерти із загальної системи права сконструювали автентичний спосіб мінімізації, розподілу та усунення судових помилок у вигляді «стандартів доказування» як відповідного рівня впевненості суб'єкта прийняття рішення, що потрібно сформулювати в результаті представлення сторонами мінімально достатньої сукупності доказів, необхідної для ухвалення судового рішення. У такий спосіб британська та американська системи правосуддя визначають стандарт доказування як доказову межу і орієнтир, який висуває суд до сторін та який останні мають прагнути виконати («баланс вірогідностей», «ясні та переконливі докази», «поза розумним сумнівом»);

- стандарти доказування в практиці міжнародних юрисдикційних органів віддзеркалюють еволюційний принцип розвитку права, указуючи на таку рису означеної категорії, як здатність посилювати захист прав людини шляхом мінімізації ризику ухвалити несправедливе судове рішення («баланс вірогідностей» та «поза розумним сумнівом»).

Наприклад, ЄСПЛ застосовує тест «очевидної і неминучої загрози» для визначення стандартів доказування. Зокрема, відповідно до § 102 рішення від 13.02.2003 у справі *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*² і § 81 рішення від 30.06.2009 у справі *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*³ держави мають право вживати превентивних заходів для захисту демократії щодо політичних партій. Від держави не можна вимагати очікування того моменту, поки політична партія прийде до влади і почне реалізацію полі-

¹ Стоян А.В. Стандарти доказування в адміністративному судочинстві: дис. ... д-ра філософії в галузі знань 081 «Право» / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2024. С. 74–75, 79–80, 105.

² European Court of Human Rights. Case of *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (applications № 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98). Judgment of 13.02.2003. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-60936> (date of access: 22.04.2025).

³ European Court of Human Rights. Case of *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (applications № 25803/04 and 25817/04). Judgment of 30.06.2009. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93475> (date of access: 22.04.2025).

тики, яка суперечить стандартам Конвенції та принципам демократії. Якщо небезпека такої політики була достатньо встановлена і неминуча, держава може обґрунтовано перешкоджати здійсненню такої політики до того, як буде здійснена спроба її впровадження шляхом конкретних кроків, які можуть завдати шкоди громадському порядку та демократичному режиму країни.

Преамбула Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» встановлює, що правосуддя в Україні функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів та спрямоване на забезпечення права кожного на справедливий суд¹. У цьому контексті застосовувані в національній судовій практиці стандарти, що узгоджені з європейськими, охоплюють «баланс імовірностей» (*balance of probabilities*) або «перевагу доказів» (*preponderance of the evidence*); «наявність чітких та переконливих доказів» (*clear and convincing evidence*); «поза розумним сумнівом» (*beyond reasonable doubt*) у справах, де суб'єкт владних повноважень доводить правомірність своїх рішень, що пов'язані з втручанням у власність або діяльність суб'єкта приватного права (наприклад, підхід Верховного Суду у справі № 824/1276/18-а² за позовом Приватного підприємства «Домотек» до Головного управління ДПС у Чернівецькій області як правонаступника Головного управління ДФС у Чернівецькій області).

Наприклад, у справі № 9901/855/18 за позовом фізичної особи до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів Велика Палата Верховного Суду уточнила, що для обрання стандарту доказування в дисциплінарних провадженнях, беручи до уваги публічно-правову природу дисциплінарної відповідальності, потрібно віддати перевагу стандарту «поза розумним сумнівом» перед стандартом «баланс ймовірностей»³. Підґрунтям стандарту «поза розумним сумнівом» є фундаментальна цінність суспільства – гірше осудити невинуватого, ніж дозволити винуватому уникнути покарання. Суспільство, яке цінує добре ім'я і свободу кожного, не повинно засуджувати людину, коли є розумні сумніви в її винуватості. Отож у достовірності факту (винуватості особи) не повинно залишитися розумних сумнівів. Наведене означає, що всі альтернативні можливості пояснення наданих доказів є надмірно малоімовірними.

КАС ВС у справі № 540/2553/19 за позовом фізичної особи до Головного управління ДПС у Херсонській області, Автономній Республіці Крим та м. Се-

¹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 22.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 09.12.2020 у справі № 824/1276/18-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93564169> (дата звернення: 22.04.2025).

³ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.10.2019 у справі № 9901/855/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84900516> (дата звернення: 22.04.2025).

вастополі як відокремленого підрозділу ДПС (правонаступника Головного управління ДПС у Херсонській області, Автономній Республіці Крим та м. Севастополі) визнав, що одним зі стандартів доказування в адміністративному судочинстві є те, що обставини справи, які на підставі закону мають бути підтверджені конкретними засобами доказування, не можна підтвердити іншими засобами доказування¹. Описане правило узгоджене із частиною другою статті 74 КАС України².

Серед прикладів реалізації стандартів доказування в практиці Верховного Суду можна, зокрема, виокремити спори про підтвердження участі в бойових діях, статусу біженця; звернення до джерела достовірної інформації, розташованого в іноземній державі, на яку не поширюється юрисдикція будь-якого українського суду; доведення правомірності рішень суб'єктів владних повноважень щодо відмови фізичній особі в реалізації права на соціальний захист; атестацію прокурорів; доказування в адміністративних справах щодо розгляду податкових спорів; притягнення до адміністративної відповідальності.

Так, у справі № 400/249/23 за позовом фізичної особи до військової частини Верховний Суд критично сприйняв доводи касаційної скарги, що суди попередніх інстанцій установили надзвичайні стандарти доказування, вимагаючи докази для підтвердження участі в бойових діях і заходах³. На думку суду касаційної інстанції, сторони судового процесу, зокрема позивач, мають брати активну участь у збиранні доказової інформації з метою підтвердження обґрунтованості своєї позиції перед судом. Обов'язок позивача доводити обставини, на які він покликається для обґрунтування своїх доводів, є ключовим аспектом принципу змагальності та рівності в судовому процесі. Позивач не може формувати власну позицію на тому, що вона є доведеною, доки інша сторона не надасть доказів на її спростування (концепція негативного доказу), оскільки такий підхід нівелює саму сутність принципу змагальності.

Отже, обидві сторони рівною мірою зобов'язані довести обставини, на яких ґрунтуються вимоги та заперечення. Кожна сторона має довести факти, на які вона покликається. Підставу позову має довести саме позивач, подавши разом із позовною заявою докази, на яких ґрунтуються вимоги. У разі неможливості самотійно представити такі докази, позивач має про це повідомити суд та зазначити причини, через які доказ не може бути подано. Позивач має право подати до суду клопотання про витребування доказів, із

¹ Постанова Верховного Суду від 04.08.2021 у справі № 540/2553/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98921067> (дата звернення: 22.04.2025).

² Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 22.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 20.06.2024 у справі № 400/249/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119880054> (дата звернення: 22.04.2025).

зазначенням причини неможливості самостійного представлення доказів і наведенням вжитих заходів.

У справі № 826/19954/16 за позовом фізичної особи до Державної міграційної служби України Верховний Суд уточнив, що заявник має обов'язок доказування, тому має надавати правдиві обґрунтування фактів, викладених у заяві, щоб на їх підставі можна було ухвалити належне рішення. Зокрема, заявник має переконати посадову особу органу міграційної служби в правдивості своїх фактичних тверджень. Керуючись Позицією УВКБ ООН «Про обов'язки та стандарти доказів у біженців» 1998 року, факти для підтвердження заяв біженців визначають шляхом надання підтвердження або доказів викладеного. Докази можуть бути як усні, так і документальні. Загальними правовими принципами доказового права визначено, що обов'язок доказування має особа, яка висловлює це твердження. Отож у заяві про надання статусу біженця заявник має довести достовірність своїх тверджень і точність фактів, якими обґрунтовано заяву¹.

Велика Палата Верховного Суду у справі № 990/49/23 за позовом фізичної особи до Президента України, урахувавши обставини справи, зокрема той факт, що джерело достовірної інформації розташоване в іноземній державі, на яку не поширюється юрисдикція будь-якого українського суду, указала, що такий стандарт доказування, як «встановлення об'єктивної істини», у цьому спорі не може бути застосований з незалежних від суду причин². Отже, відповідач надав вагомі докази, які здатні підтримати умовивід щодо існування відповідної обставини з надзвичайно високим ступенем переконливості. Такий ступінь переконливості згідно з обставинами цієї справи дозволяє суду стверджувати, що позивач набув та має громадянство іноземної держави. З огляду на процесуальну поведінку всіх учасників справи, вирішення цього спору судами полягає в застосуванні такого стандарту доказування, який визначає, що надані суб'єктом оскарження докази на підтвердження правомірності ухваленого рішення є розумно достатніми та, вочевидь, переконливими.

Коли йдеться про обрання стандарту доказування в процедурі атестації прокурорів, на переконання Верховного Суду у справі № 380/3713/23 за позовом фізичної особи до Львівської обласної прокуратури, Кадрової комісії № 16 Офісу Генерального прокурора, Офісу Генерального прокурора, потрібно враховувати, що рішення кадрової комісії має вирішальне значення для подальшої кар'єри прокурора, позаяк саме від нього залежить, чи продовжить

¹ Постанова Верховного Суду від 10.10.2019 у справі № 826/19954/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84856005> (дата звернення: 22.04.2025).

² Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30.05.2024 у справі № 990/49/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119653572> (дата звернення: 22.04.2025).

прокурор проходити службу в органах прокуратури¹. Ураховуючи наслідки, які може спричинити для прокурора рішення кадрової комісії про неуспішне проходження атестації, та беручи до уваги публічно-правову природу процедури атестації, слід віддати перевагу стандарту «поза розумним сумнівом» перед стандартом «баланс ймовірностей».

Як зауважив Верховний Суд у справі № 560/3734/22 за позовом фізичної особи до Головного управління Пенсійного фонду України в Хмельницькій області, Головного управління Пенсійного фонду України в Київській області, Головного управління Пенсійного фонду України в Харківській області, коли суб'єкт владних повноважень доводить правомірність своїх рішень щодо відмови фізичній особі в реалізації права на соціальний захист, гарантованого, зокрема, статтею 46 Конституції України, за загальним правилом, стандарти доказування мають відповідати критерію «поза розумним сумнівом»².

Верховний Суд у справі № 826/23914/15 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю з іноземними інвестиціями «Нутриція Україна» до Державної податкової інспекції в Оболонському районі Головного управління ДФС у м. Києві зазначив, що для застосування стандартів доказування під час розгляду адміністративних спорів, які виникають за наслідками проведених перевірок, матеріально-правові норми фактично впливають на визначення властивостей доказів, включаючи їхню допустимість³. Отже, передумовою застосування приписів процесуального закону щодо доказування в адміністративних справах під час розгляду податкових спорів необхідною умовою, якщо на цьому наполягають сторони, є перевірка дотримання норм матеріального закону, якою є, зокрема, стаття 44 Податкового кодексу України⁴, від чого залежатиме оцінка доказів на їх допустимість для доведення фактів, що є предметом доказування.

У справі № 640/21223/20 за позовом фізичної особи до Головного управління Пенсійного фонду України в м. Києві Верховний Суд урахував «критерій Енгеля» (щодо врахування судом кваліфікації правопорушення згідно з національним законодавством, характеру правопорушення та суворості покарання, щодо застосування якого до особи існує ризик), вид і суворість покарання стосовно фізичної особи (штраф у розмірі 50 000 гривень) у контексті застосування судом максимальних стандартів доказування з метою

¹ Постанова Верховного Суду від 05.12.2024 у справі № 380/3713/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123552612> (дата звернення: 22.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 18.11.2022 у справі № 560/3734/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107399267> (дата звернення: 22.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 05.03.2021 у справі № 826/23914/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95365867> (дата звернення: 22.04.2025).

⁴ Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 22.04.2025).

визначення виду адміністративної відповідальності¹. У цьому контексті йшлося про гарантування конституційних принципів рівності та змагальності, коли колегія суддів дійшла висновку про обґрунтованість доводів касаційної скарги щодо неправильного застосування судами попередніх інстанцій статті 382 КАС України та про незаконність оскаржуваних судових рішень у частині накладення штрафу на начальника податкового органу.

Вирішуючи спір у справі № 380/16592/22 за позовом фізичної особи до Головного управління Національної поліції у Львівській області, Верховний Суд сформулював позицію, згідно з якою під час розгляду справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності суд оцінює й питання дотримання правоохоронними органами відповідної процедури та робить висновок з урахуванням стандартів доказування за наслідками оцінки доказів, притаманної саме цій процедурі².

Отже, можна дійти висновку, що стандарти доказування в адміністративному процесі мають аксіологічно-процедурну природу, є універсальними та наскрізними для всього адміністративного судочинства на підставі єдності реалізації принципів змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Йдеться про досягнення ідеалу справедливого правосуддя на основі належного рівня правової культури та практики правозастосування в процесі доказування фактичних обставин справи.

У межах процедури доказування виявлено як психологічний аспект діяльності суду та сторін, так і формально-юридичні правозастосовні орієнтири з метою якнайбільш повного й ефективного досягнення завдань адміністративного судочинства. У разі використання градації стандартів доказування, межі їх застосування зумовлені обставинами кожної конкретної справи з метою встановлення об'єктивної істини, охоплюючи такі критерії, як-от: «баланс імовірностей», «перевага доказів», «наявність чітких та переконливих доказів», «поза розумним сумнівом».

¹ Постанова Верховного Суду від 08.09.2023 у справі № 640/21223/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113333324> (дата звернення: 22.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 20.12.2024 у справі № 380/16592/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123946467> (дата звернення: 22.04.2025).

4.6. Способи судового захисту в податкових правовідносинах

Нагальним питанням сьогодення є нормативна регламентація та дієве впровадження способів судового захисту, узгоджених з наявними податковими процедурами згідно з принципами верховенства права та практичної доцільності. Потрібно зауважити, що змістовно відособлені процесуальні норми в Податковому кодексі України дають невиправдано широкі підстави для розсуду як податкових органів та платників, так і судів під час тлумачення цих норм. Часто це призводить до дискримінації платників, коли, з огляду на вибрані методи тлумачення, порушується принцип «усі сумніви на користь платника», зокрема, щодо скорочених строків звернення до суду, проти закріплених у процесуальних нормах КАС України. Отож змістовно відособлені процесуальні норми в Податковому кодексі України щодо судового оскарження, процесуальних строків і судових процедур не сприяють реалізації принципу юридичної визначеності, що зумовлює актуальність обрання та належної реалізації відповідних способів судового захисту в податкових правовідносинах.

У контексті реалізації ефективних способів захисту в податкових спорах необхідно зважати на законодавчо закріплену можливість їх вирішення як в досудовому порядку згідно зі статтею 56 Податкового кодексу України¹, так і за правилами адміністративного судочинства. На сьогодні найбільш поширеним способом захисту є судовий, що полягає в оскарженні податкових повідомлень-рішень як актів індивідуальної дії.

У статті 5 КАС України закріплено такі способи судового захисту:

- визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення дій;
- визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити дії;
- встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

¹ Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 01.04.2025).

– прийняття судом одного з вказаних рішень та стягнення з суб'єкта владних повноважень як відповідача коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю;

– захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Наприклад, у справі № 520/8836/18 за позовом платника до Головного управління Державної фіскальної служби в Харківській області Верховний Суд дійшов висновку, що під час оскарження податкового повідомлення-рішення платник не позбавлений можливості вказувати на порушення контрольним органом законодавства щодо проведення перевірки, якщо вважає, що вони зумовлюють протиправність такого рішення. Протиправність призначення та проведення контрольним органом перевірки, за наслідками якої було прийняте оскаржуване податкове повідомлення-рішення, указує на протиправність податкового повідомлення-рішення, тому немає потреби перевіряти порушення пункту 181.1 статті 181 Податкового кодексу України як підставу для донарахування суми грошового зобов'язання¹.

У справі № 420/9909/23 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Крани України» до Головного управління Державної податкової служби в Одеській області суд касаційної інстанції закцентував, що саме суд перевіряє об'єктивну наявність або відсутність у контрольного органу підстав (обставин), визначених у підпунктах пункту 80.2 статті 80 Податкового кодексу України, як умови призначення фактичної перевірки. У випадку наявності обґрунтованих підстав для призначення фактичної перевірки, не можна вважати протиправним наказ про її призначення, який містить покликання на порядковий номер підпункту пункту статті Податкового кодексу України, як підстави для проведення перевірки, але не відображає конкретних обставин, які в цих підпунктах розкриваються та мають об'єктивно існувати².

У доктрині сформульовано фундаментальний підхід, згідно з яким лише шляхом реалізації спеціальної податкової процедури можливе здійснення припису, яким матеріальна податково-правова норма впливає на поведінку учасників відносин³. Як зазначає Євген Смичок, саме через формальну і юридичну визначеність узгоджуються схожі (але не єдині) аспекти встановлення

¹ Постанова Верховного Суду від 22.09.2020 у справі № 520/8836/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92457879> (дата звернення: 01.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 26.03.2024 у справі № 420/9909/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118274531> (дата звернення: 01.04.2025).

³ Податкові спори: виникнення, природа, засоби врегулювання: навч. посіб. / за заг. ред. С.В. Буряка. Київ: Юринком Інтер, 2009. С. 304.

права – офіційне і змістовне вираження правового припису¹. Тобто належні способи судового захисту в податкових правовідносинах функціонують в єдиних регулятивних процедурних рамках і націлені на спільну мету захисту кожного платника та гарантування економічної безпеки держави.

Можемо виокремити такі загальні спільні процедурні характеристики способів судового захисту в податкових правовідносинах²:

- кінцева мета щодо захисту суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб або суб'єктивних прав і законних інтересів юридичних осіб, забезпечення стабільності механізму публічного управління, сприяння взаємодії між державними органами та іншими суб'єктами;

- організаційно-процедурний вимір і владний характер, тісний та постійний зв'язок зі здійсненням органами влади своїх управлінських та розпорядчих повноважень;

- нормативно встановлений порядок (алгоритм дій);

- стадійність;

- оформлення результатів спеціальними актами.

Водночас для забезпечення юридичної визначеності та мінімізації колізійності правозастосування важливо відмежовувати податковий процедурний вимір способів судового захисту від адміністративного. На переконання Лідії Воронової, процесуальні правові норми визначають, зокрема, процедуру діяльності органів держави та порядок реалізації обов'язків³. Дослідниця деталізувала, що законодавець слідкує за відповідністю нормативних актів вимогам об'єктивних економічних законів і своєчасно змінює ті з норм, які перестають сприяти розвиткові економічних відносин, максимальній мобілізації коштів для бюджету з одночасним стимулюванням тих юридичних або фізичних осіб, що їх сплачують⁴.

Можемо погодитися з Миколою Кучерявенком, що процесуальна форма є абсолютно логічною та необхідною і для управління у сфері оподаткування. Здійснення податкових процедур у процесуальній формі дає змогу забезпечити облік конкретних фактичних обставин кожної справи, використати адекватні та своєчасні заходи примусу⁵. За своєю правовою природою

¹ Смичок Є.М. Судові доктрини у податковому праві: монографія. Харків: Право, 2023. С. 62.

² Касьяненко Л.М. Процесуальна фінансово-правова теорія: становлення і розвиток: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2010. С. 29; Ковбас І.В., Павчук І.С. Новели адміністративно-процедурного законодавства України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 575. DOI: http://lsei.org.ua/1_2023/133.pdf (дата звернення: 01.04.2025).

³ Воронова Л.К. Фінансове право України: підруч. Київ: Прецедент; Моя книга, 2006. С. 69–70.

⁴ Воронова Л.К. Вибрані праці / відп. за вип. М.П. Кучерявенко. Харків: Право, 2016. С. 78.

⁵ Кучерявенко М.П. Податкові процедури: правова природа і класифікація: монографія. Київ: Правова єдність, 2009. С. 110, 118, 123.

податкові процедури є нормативно врегульованим і закріпленим порядком поведінки учасників податкових відносин, що поєднує нормативне й організаційне регулювання (у деяких випадках не врегульоване правовими нормами)¹. Розмірковуючи про наведені підходи, необхідно вказати, що йдеться про регламентовані юридичними нормами відносини процедурного характеру щодо реалізації встановлених форм і порядку діяльності, включаючи способи судового захисту.

Як указує Віктор Тимошук, адміністративна процедура – це встановлений законом (офіційний) порядок розгляду й розв’язання адміністративними органами індивідуальних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору². Надія Писаренко тлумачить адміністративну процедуру як порядок розгляду суб’єктами публічного адміністрування правових конфліктів³. Отже, базовим підходом у науці адміністративного права є сприйняття діяльності органів управління щодо розгляду і вирішення індивідуальних справ як адміністративно-процедурної⁴.

У контексті реалізації ефективних способів судового захисту в податкових правовідносинах доцільно виокремити податкові процедури з-поміж інших процедур як «самостійну юрисдикційну процедуру, спрямовану на вирішення спорів про право і здійснення правового примусу»⁵. Любов Касьяненко слушно уточнює, що специфіка податково-правових відносин зумовила необхідність трактувати податковий процес у широкому сенсі. Отож податковий процес має охоплювати всі відносини, що регулюють установлений порядок реалізації податкового обов’язку платником податків, порядок обчислення, сплати, податкової звітності, податкового контролю та стягнення платежів, а також врегулювання податкових конфліктів і спорів⁶.

Необхідно звернути увагу на той факт, що податкові процедури відрізняються від адміністративних, зокрема, історією свого існування. Так, національне податкове законодавство з часу свого виникнення визначало процедурні особливості функціонування контрольних органів, взаємодію останніх з платниками податків. Систематизований підхід законодавця щодо

¹ Кучерявенко М.П. Правова природа процедурного регулювання оподаткування. *Юрист України*. 2011. № 2. С. 29.

² Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення: монографія. Київ: Кокус-Ю, 2010. С. 58.

³ Писаренко Н.Б. Концептуальні основи адміністративного судочинства в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2019. С. 60.

⁴ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. С. 21, 24.

⁵ Касьяненко Л.М. Процесуальна фінансово-правова теорія: становлення і розвиток: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2010. С. 16.

⁶ Касьяненко Л.М. Процесуальна фінансово-правова теорія: становлення і розвиток: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2010. С. 65.

податкових процедур було вперше запроваджено в Законі України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами»¹. Масштабну систематизацію механізму реалізації вказаних процедур було зроблено в Податковому кодексі України щодо їхніх видів, загальних і спеціальних принципів, функціональної специфіки, що стало підставою для подальшого розвитку податкового процесу.

17 лютого 2022 року було прийнято ЗАП, який регламентував відносини, які, відповідно до закону, уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ. Положення цього Закону чітко не регламентують, чи поширюють свою дію на податкові процедури, не повною мірою узгоджені з нормами Податкового кодексу України, що викликає колізійне регулювання відносин і стан юридичної невизначеності.

Конституційні засади реалізації процедурного виміру способів судового захисту в податкових правовідносинах пов'язані з неухильним дотриманням суб'єктами владних повноважень положень чинного законодавства. Так, у частині другій статті 19 Основного Закону закріплено прямі норми, згідно з якими органи державної влади та місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України.

Частина друга статті 66 Закону України «Про правотворчу діяльність»² встановлює, що в разі виявлення колізії між кодексом і первинним законом пріоритет у застосуванні має норма права, що міститься у кодексі, якщо інше не передбачено таким кодексом. Необхідно зважати, що в преамбулі вказаного нормативно-правового акта чітко прописано, що цей Закон визначає, зокрема, правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах та здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів. Отже, можна стверджувати, що зазначені норми підлягають застосуванню щодо податкових процедур.

З наведених історіографічних підходів, правової природи податкового процесу і нормативних приписів простежується доктрина автономії податкових процедурно-процесуальних норм, яка полягає в тому, що оцінка поведінки учасників податкових правовідносин та обрання належних способів судового захисту здійснюється насамперед із застосуванням норм податкового, а не інших галузей законодавства. Йдеться про плюралістич-

¹ Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21.12.2000 № 2181-III: втратив чинність 01.01.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2181-14> (дата звернення: 01.04.2025).

² Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 01.04.2025).

ний, комплексний підхід до об'єктивної диференціації суспільних відносин¹, у межах якого можна виокремити:

а) основоположні критерії:

– «предмет правового регулювання», тобто конкретні суспільні відносини (предметний підхід);

– особливості методу та способів правового регулювання (формальна, юридична підстава); співвідношення прийомів правового регулювання (дозволів, зобов'язань, заборон, пільг, заохочень, рекомендацій);

б) додаткові критерії:

– наявні суспільні потреби в галузевому правовому регулюванні;

– однорідність податкових процедурно-процесуальних суспільних відносин;

– цінності, що визнають учасники відносин та які підлягають охороні;

– наявність нормативного матеріалу, який потребує систематизації в межах податкового процедурно-процесуального законодавства; особливості правової регламентації оподаткування як підстава процедурно-процесуального регулювання (спрямованість, публічна природа, замкнутість податково-правового регулювання, гарантії);

– галузеві принципи податкового процесу;

– мета;

– галузевий правовий режим, який визначає інституціонально-функціональну природу правової матерії: зміст дії права (сфера та предмет правового регулювання, тобто матеріальний показник), що встановлює законні способи реалізації права та виконання юридичних обов'язків; державно-правові заходи, спрямовані на неухильну реалізацію правових норм у конкретних правовідносинах;

– галузевий понятійний апарат;

– функції правового впливу;

– об'єкти та суб'єкти правовідносин, яким характерні суб'єктивні права та юридичні обов'язки (визначення взаємного становища учасників відносин);

– примус у податковому праві.

Отже, можна дійти висновку, що на сьогодні чітко прослідковуємо розвиток податкового процесу, підставою для чого стало запровадження спеціальних юридичних норм. Податкові процедури як засіб процесуального регулювання податкових відносин мають як загальний вимір (загальні та спеціальні принципи; версії, презумпції та преюдиції; процесуальні строки; суб'єкти

¹ Погребняк С.П. Поділ права на публічне і приватне (загальнотеоретичні аспекти). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2006. Вип. 12. С. 3; Хряпченко В.П. Від критеріїв поділу системи права на галузі до комплексних галузей права. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Вип. 55. С. 307.

податкових процедур, до яких входить держава, територіальні громади та органи місцевого самоврядування, податкові органи, фізичні та юридичні особи, відокремлені підрозділи юридичних осіб, податкові представники, збирачі податків, суд та інші учасники податкових процедур; податкове провадження), так і особливості щодо процесуальних документів як форми фіксування податкового провадження, доказів (речових, висновку експерта тощо), засобів забезпечення податково-процесуального примусу.

Щодо процедурного виміру способів судового захисту в податкових правовідносинах наразі сформовано відносно автономну ціннісно-нормативну цілісність, яка виокремлюється в окремий напрям правового регулювання з високим ступенем спеціалізації, диференціації й інтеграції, з урахуванням потреб юридичної практики. Судове вирішення податкових спорів охоплює юрисдикційну специфіку, суб'єктний вимір, судові виклики й повідомлення, судові витрати, провадження під час вирішення податкових спорів (у судах першої, апеляційної, касаційної інстанцій, за нововиявленими обставинами, відновлення втрачених матеріалів), судові рішення, включно з їх виконанням.

Автономна ціннісно-нормативна цілісність процедурного виміру способів судового захисту в податкових правовідносинах виокремлюється в окремий напрям правового регулювання з високим ступенем спеціалізації, диференціації й інтеграції, з урахуванням потреб юридичної практики. Йдеться про доктрину автономії податкових процедурно-процесуальних норм, яка полягає в тому, що оцінка поведінки учасників податкових правовідносин здійснюється насамперед із застосуванням норм податкового, а не інших галузей законодавства.

Способи судового захисту в податкових правовідносинах, реалізовані належно, це гарантія захисту кожного платника та безпеки держави в контексті акумулювання публічних фінансів. Такі правові інститути функціонують в єдиних регулятивних рамках і націлені на спільну мету – ефективне здійснення правового механізму реалізації податкових процедур. Спрямованість цих процедур як відокремленого системно-структурного правового утворення (однорідних і диверсифікованих правових інститутів) зорієнтована на ефективну взаємодію суб'єктів публічного та приватного права. Наведене зумовлює практичну доцільність нормативно регламентувати поширення норм ЗАП лише на податкові процедури, не врегульовані нормами Податкового кодексу України, а також перенести правові регулятори (змістовно відособлені процесуальні норми в Податковому кодексі України щодо судового оскарження, процесуальних строків і судових процедур) до КАС України щодо судового оскарження, процесуальних строків і судових процедур.

4.7. Тлумачення норм права адміністративним судом: теоретико-праксеологічний аспект

Тлумачення норм права охоплює всі площини юриспруденції від правотворчості до правозастосування і є одною з найважливіших складових процесу реалізації правових норм. Від правильності інтерпретації залежить не тільки механічне застосування тієї чи іншої правової норми, але і рівень правової захищеності особи, забезпеченість реалізації її конституційних прав та свобод. Неточне пояснення юридичного тексту, тобто помилкова інтерпретація, як правило, призводить до негативних наслідків. Динамічність законодавства, необхідність його пристосування до зміни суспільної дійсності та забезпечення його відповідності об'єктивним факторам також визначають необхідність тлумачення, визначення сутності та особливостей змісту права в нових умовах¹.

Особливої актуальності проблематика тлумачення норм національного та міжнародного права набуває у сфері діяльності адміністративних судів, під час якої розглядаються спори за участю суб'єктів публічної влади та приватних осіб. Важливо, що завданням адміністративного судочинства (стаття 2 КАС України) є нормативно виражені орієнтири діяльності адміністративних судів, які покликані забезпечити справедливість, ефективність і неупередженість розгляду адміністративних справ. У зв'язку з цим доцільно зупинитися на питанні системності загальнотеоретичних підходів до розуміння сутності й особливостей тлумачення адміністративним судом правових норм, об'єкта, суб'єкта та предмета указанного процесу.

Як зазначає Микола Козюбра, тлумачення є насамперед внутрішнім розумовим процесом особи, що реалізує правові норми в будь-якій формі, особливо особи, що застосовує їх. Без такого інтелектуального процесу неможливо уявити також учасників нормопроєктувальної і правотворчої діяльності, кодифікаційних робіт тощо. Потреба в тлумаченні закладена в самій природі правових норм і правореалізації. Юридичне тлумачення дослідник розглядає як особливий розумовий (інтелектуальний) процес і вид юридичної діяльності, спрямований на з'ясування й роз'яснення змісту норм права та положень інших правових документів з метою правильної їхньої реалізації².

Підтримуючи тезу Оксани Капліної про відсутність єдності в правовій літературі щодо розуміння тлумачення норм права, зазначимо, що науковці

¹ Котенко М.В. Тлумачення норм права в системі юридичної діяльності. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия: «Юридические науки»*. 2012. Т. 25(64). № 1. С. 259.

² Загальна теорія права: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: БАІТЕ, 2015. С. 250, 251.

пропонують різні підходи: як розумовий процес з'ясування змісту норм, як процес їх роз'яснення, як поєднання обох цих елементів, як особливий вид юридичної діяльності або навіть як форму юридичної практики¹.

Загалом можемо виокремити декілька підходів стосовно визначення сутності та змісту поняття «тлумачення права», суть яких, головним чином, залежить від того, що розуміють adeptом того чи іншого підходу під об'єктом тлумачення², хоча вибір кожного з них не є беззаперечним³.

У цілому поділяючи думку про те, що специфіка тлумачення норм адміністративного права полягає в різноманітті їх складових елементів та обумовлена складністю структури, зазначимо, що, на наше переконання, немає жодної специфіки у формі їхнього викладу: це завжди закон (ухвалений Верховною Радою України) або підзаконний нормативно-правовий акт, прийнятий Президентом України або органом державної виконавчої влади, або ж органом місцевого самоврядування, а в окремих випадках – навіть суб'єктами, яким делеговано публічно-владні управлінські функції. Проте, спростовуючи тезу про широке розуміння адміністративного процесу, ми не вважаємо, що норми адміністративного права мають обслуговувальний характер щодо інших галузей права, що з самого початку знімає питання про специфіку їхнього тлумачення, яка нібито полягає в необхідності їх співвідношення з відповідними галузевими нормами права.

Суб'єктами тлумачення права є державні органи, їх посадові особи, суди або окремі громадяни. На думку Василя Лемака та Андріани Бадида, суди в цьому переліку відрізняються передусім тим, що їхні рішення, які обґрунтовані на основі тлумачення права, мають обов'язкове значення і слугують нормативним зразком на майбутнє під час розгляду аналогічних справ. Навіть якщо в судів відсутнє закріплене законом повноваження щодо тлумачення права, вони здійснюють його на практиці, відтворюючи в мотивувальній частині рішення власне бачення (і розуміння) змісту норм права, які підлягають застосуванню, до конкретних юридичних обставин⁴. Поділяючи таку думку науковців, зауважимо, що суди, особливо Верховний Суд, здійснює тлумачення норм права під час розгляду адміністративних справ, що мають фундаментальне значення для єдності судової практики. Указане тлумачення

¹ Див.: Мельник-Томенко Ж.М., Лютіков П.С. Тлумачення загальних принципів адміністративного судочинства: теоретико-прикладні засади застосування практики Європейського суду з прав людини: монографія. Одеса: ВД «Гельветика», 2021. С. 71.

² Костенко О.І. Тлумачення актів адміністративного законодавства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2011. С. 21.

³ Загальна теорія права: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: ВАІТЕ, 2015. С. 247.

⁴ Лемак В., Бадида А. Тлумачення права: проблеми визначення поняття, складу, практичної потреби. *Публічне право*. 2019. № 4 (36). С. 135.

має прецедентний характер, адже рішення Верховного Суду підлягають урахуванню судами нижчих інстанцій.

Питання про те, «що» саме підлягає юридичному тлумаченню адміністративним судом, є одним із найважливіших в юриспруденції. Нині найбільш поширеною є точка зору, що об'єктом тлумачення виступають правові норми або право загалом. Так, наприклад, у Юридичній енциклопедії зазначається, що тлумачення норм права – це інтелектуально-вольова діяльність, спрямована на з'ясування й роз'яснення волі законодавця, матеріалізованої в нормі права, а також результати цієї діяльності¹. Таку ж позицію поділяє Оксана Капліна і під правозастосовним тлумаченням норм права визначає інтелектуально-вольову діяльність суб'єктів тлумачення, яка спрямована на з'ясування смислу (суті, змісту) норми права з метою правильного її застосування, а також роз'яснення засвоєного, що об'єктивується в акті тлумачення². Так само з цього приводу висловлюється й Микола Молибога³.

Про норму права як об'єкт тлумачення йдеться й у працях Алтангерел Булгаа: під час визначення терміна «тлумачення» не слід обмежуватися тільки його бажаним і правомірним змістом, таке визначення повинно охоплювати всю сутність правового явища, у тому числі й реальні негативні явища й прояви. Саме тому вчений вважає, що тлумачення – це процес з'ясування змісту норми, а також визначення наслідків, що за змістом норми повинні настати під час такого стану речей. Застосування норми права є діяльністю сторін з реалізації норми відповідно до результатів тлумачення. Таким чином, під час з'ясування змісту норми права варто встановити: а) її зміст; б) взаємозв'язок з іншими принципами і нормами; в) зв'язок норми з іншими нормативними явищами, політикою, мораллю⁴.

Водночас деякі вчені ототожнюють процеси тлумачення права та тлумачення правових норм. Зокрема, на думку Сергія Прийми, тлумаченню права притаманні такі основні сутнісні риси: 1) воно є різновидом юридичної діяльності; 2) має пізнавальний (інтелектуальний, розумовий, творчий) характер; 3) має цільовий характер; 4) має уточнюючу (конкретизаційну) природу, що обумовлюється нормативністю права; 5) має опосередкований характер; 6) здійснюється різними суб'єктами, особливості яких визначають види тлумачення;

¹ Юридична енциклопедія в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 6. Київ: Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001. С. 80.

² Капліна О.В. Правозастосовне тлумачення норм кримінально-процесуального права: монографія. Харків, 2008. С. 22.

³ Молибога М.П. Тлумачення норм права: сутнісні характеристики. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 42–46.

⁴ Булгаа А. Міжнародно-правова практика тлумачення норм міжнародних договорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2003. С. 6.

7) ґрунтується на певних принципах. Дослідник концентрує увагу на тому, що тлумачення норм права, яке на його переконання є різновидом юридичної діяльності, що має пізнавальний характер, ґрунтується на певних принципах і здійснюється відповідним суб'єктом з метою відшукування й уточнення змісту норм права, а в необхідних випадках – передбачає також його роз'яснення для інших суб'єктів¹. Іншими словами, дослідник, використовуючи в тексті різні назви вказаного терміна, фактично заперечує принциповість у питанні співвідношення категорій «тлумачення права» і «тлумачення правових норм».

Під час дискусії щодо тлумачення, власне, норми права, а не права загалом, Юрій Власов зауважує, що об'єктом тлумачення «є воля законодавця, виражена в тексті норми права», «предметом тлумачення виступає сама норма права, її текст, тексти пов'язаних з нею правових і неправових джерел»². Подібний погляд поділяє й Володимир Шаповал, який вважає, що «предметом будь-якого виду тлумачення є норми, що містяться в правових актах, а не самі акти чи їхні окремі положення»³.

Водночас Михайло Котенко наводить досить поширене бачення тлумачення норм права як інтелектуально-вольової діяльності, спрямованої на з'ясування і роз'яснення волі законодавця, матеріалізованої в нормі права, а також результати цієї діяльності. Поряд із цим він підтримує Юрія Власова у тому, що, на відміну від юридичної діяльності, у якої «...є чіткий суб'єкт – різні члени суспільства, тлумачення норм права має лише предмет, а саме норма права, її текст, пов'язані з нею правові та неправові джерела та об'єкт, тобто воля законодавця, виражена у нормі права»⁴.

Дещо відмінний підхід демонструє Лілія Матвєєва, яка досліджувала «інтерпретацію правових текстів». На думку вченої, до особливостей такої інтерпретації належить те, що: інтерпретація правових текстів є необхідною складовою ефективного правового регулювання; ця діяльність, як і інші види юридичної діяльності, опосередкована державною волею і здійснюється уповноваженими на це компетентними державними органами; безпосереднім об'єктом інтерпретації правових текстів виступають юридичні норми, а предметом – зв'язки юридичних норм із реальними обставинами й умовами їх дії; від рівня правосвідомості суб'єктів інтерпретації залежить якість кінцевого результату

¹ Прийма С.В. Принципи тлумачення норм права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2011. С. 13.

² Власов Ю.Л. Проблеми тлумачення норм права: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. С. 12–13.

³ Шаповал В. Офіційне тлумачення як функція Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 1999. № 3. С. 52.

⁴ Котенко М.В. Тлумачення норм права в системі юридичної діяльності. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия: «Юридические науки»*. 2012. № 1. Т. 25 (64). С. 262.

цього процесу; результати інтерпретації фіксуються в певній формі та мають юридично-обов'язковий характер суб'єктів – правозастосовців; метою інтерпретації правових текстів є зумовлене інтересами громадянського суспільства підвищення точності, визначеності й ефективності правового регулювання¹.

У площині цієї дискусії окремо варто звернути увагу на підхід Олени Костенко, яка розкриває досліджуване нами поняття, називаючи його «тлумаченням права (законодавства)». На думку дослідниці, ця категорія означає розумову інтелектуально-вольову діяльність відповідного суб'єкта, спрямовану на з'ясування і роз'яснення змісту та обсягу норм права, відповідного нормативно-правового акта, або ж його відповідного нормативного припису, з метою правильного й однакового розуміння та застосування на практиці. Законодавство (система або ж його відповідна галузь – адміністративне, конституційне, цивільне, кримінальне тощо) виступає – загальним об'єктом тлумачення, відповідний нормативно-правовий акт – безпосереднім об'єктом, а правова норма, як вираз волі правотворця, становить предмет тлумачення². Натомість тлумачення актів адміністративного законодавства, на переконання вченої, слід розуміти як розумову інтелектуально-вольову діяльність відповідного суб'єкта інтерпретації, яка вирізняється специфічними методами та способами і закріплюється в спеціальних актах інтерпретації, спрямовану на з'ясування і роз'яснення змісту та обсягу адміністративно-правових норм, відповідного нормативно-правового акта у сфері адміністративного права, або ж його відповідного нормативного припису, з метою правильного й однакового їх розуміння та застосування на практиці³.

Подібного до вже викладених підходів дотримується Володимир Карабань, хоча й обґрунтовує свою позицію іншими міркуваннями. На його думку, більш коректним є вживання терміна «тлумачення нормативно-правових актів» (нормативних актів, актів законодавства, а також їх окремих різновидів), а не «тлумачення правових норм». Це пояснюється насамперед двома чинниками.

По-перше, як зазначає дослідник, посилення на умовність юридичних термінів не повинно слугувати виправданням для некритичного прийняття поширених у практиці термінологічних формулювань. Використання понять, що належать до різних категоріальних рядів, спричиняє плутанину в теорії і практиці права. Зокрема, вчений звертає увагу на положення статті 8 Конституції України, у якій вживається поняття «норми Конституції». На його переконан-

¹ Матвеева Л.Г. Юридична природа та місце офіційних інтерпретаційних актів у правовій системі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Одеський юридичний інститут Національного університету внутрішніх справ. Одеса, 2005. С. 27.

² Костенко О.І. Тлумачення актів адміністративного законодавства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2011. С. 67.

³ Там само. С. 46–47.

ня, більш точним було б використання терміна «положення» або «правила», оскільки сама Конституція України не містить безпосередньо норм права, а лише положення, з яких такі норми виводяться шляхом тлумачення.

По-друге, учений акцентує увагу на складності процесу переходу від тексту нормативно-правового акта до власне правової норми. Цей процес, на його думку, є малодослідженим і водночас концептуально важливим, оскільки нехтування ним породжує юридичну невизначеність. У такому підході законодавство розглядається не як сукупність норм, а як форма їхнього існування. Самі ж правові норми, за логікою автора, формуються в результаті аналітичної реконструкції відповідних нормативних положень. Таким чином, дослідник закликає до чіткого розмежування елементів логічної структури права (гіпотез, диспозицій, санкцій), які не є правовими нормами, а становлять нормативний матеріал, що використовується для їх побудови. У цьому зв'язку він доходить висновку, що правова норма може виступати об'єктом тлумачення лише на завершальних стадіях інтерпретаційної діяльності, тоді як предметом первинного тлумачення є саме нормативно-правовий акт або його окремі положення. Отже, поняття «тлумачення правових норм» розглядається вужче порівняно з поняттям «тлумачення нормативно-правових актів»¹.

Проте Людмила Чулінда, яка досліджувала особливості юридико-лінгвістичного тлумачення, вважає, що об'єктом такого тлумачення є текст нормативно-правового акта, зазначаючи, що дослідники визнають, що з'ясування змісту потребує саме текст, у якому намагаються з'ясувати намір автора. Тлумачення тексту нормативно-правового акта здійснюється через ті ж причини, що й тлумачення будь-якого мовного тексту. Отже, як підкреслює вчена, текстуальна форма є об'єктом правового сприйняття, тобто є однією з філософсько-правових проблем; «правовий текст є формою вираження норми права»². Беручи до уваги те, що текст нормативно-правового акта виражає нормативний зміст, дослідниця припускає, що воля правотворця формулюється у змісті норми права, що має текстуальне вираження. З'ясування змісту норми здійснюється через виявлення волі правотворця, яка виражена в тексті нормативно-правового акта. Тлумаченню підлягає стаття закону (іншого нормативно-правового акта). Отже, як резюмує вчена, для з'ясування змісту норми права відбувається тлумачення тексту нормативно-правового акта, що є об'єктом тлумачення, а у формулюванні норми права з'ясовується воля правотворця, необхідність, умови, обставини тощо, з яких виходив творець тексту, тобто предметом тлумачення є зміст норм права, у формулюванні якого відбивається воля правотворця.

¹ Карабань В.Я. Тлумачення актів цивільного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2007. С. 17–18.

² Чулінда Л.І. Юридико-лінгвістичне тлумачення текстів нормативно-правових актів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2003. С. 25.

Урахування волі правотворця на момент застосування нормативно-правового акта є також істотним, оскільки в наступних актах після того, який тлумачиться, можуть міститися норми, що певним чином змінюють його зміст¹.

Із подібними точками зору щодо формулювання об'єкта та предмета тлумачення ми повністю погодитися не можемо, оскільки, в нашому розумінні, об'єкт як філософська категорія є більш широкою за змістом категорією, яка охоплює предмет, який водночас завжди має бути в межах об'єкта, уточнюючи вектор тлумачення та дослідження (аналізу). Це, зокрема, підтверджується й загальновідомим уявленням про співвідношення цих категорій як наукових. Доречно нагадати, що в науці предмет – сторона об'єкта, певний його аспект, досліджуваний у якомусь конкретному випадку. Предмет – категорія, що позначає певну цілісність, виділену зі світу об'єктів у процесі людської діяльності і пізнання. Поняття предмета часто вживають у менш вузькому розумінні, ототожнюючи його з поняттям об'єкта або речі. Відповідно до матеріальної або ідеальної природи об'єкта, предмет може бути матеріальним або ідеальним. Один і той же об'єкт може бути предметом різних видів дослідження².

Висновки. Узагальнюючи наведені теоретичні підходи до розуміння сутності тлумачення правових норм судом, зокрема адміністративним, зазначимо, що наша точка зору полягає у тому, що цей процес складається з двох частин. Так, на першому етапі судді норму права потрібно зрозуміти, тобто усвідомити зміст самому правозастосовувачу або ж суб'єкту тлумачення. На наступному етапі – правову норму суддя роз'яснює іншим суб'єктам. Слід зазначити, що цей розумовий процес не обов'язково завершується прийняттям індивідуального інтерпретаційного акта, а може знаходити своє вираження і в інших проявах суддівської діяльності.

Ми солідарні з вітчизняними вченими, які підкреслюють, що норма є первинною, а тлумачення – вторинне. Іншими словами, у процесі тлумачення далеко не завжди створюється нова норма, а, як правило, правозастосовувачем інтерпретується лише чинна. У результаті цього розумового і вольового процесу конкретний правовий припис готується (якщо можна так висловитися) до його застосування і в «готовому вигляді» лягає в основу (текст) конкретного правозастосовного акта. Однак в окремих випадках у процесі правозастосування можливий такий ефект тлумачення норми, в результаті якого створюється нова норма права, яка може застосовуватися й іншими суб'єктами права.

Наприклад, тоді як адміністративне судочинство спрямоване на ефективний захист прав, свобод та інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повно-

¹ Там само. С. 25–26.

² Мельник-Томенко Ж.М. Застосування практики Європейського суду з прав людини при тлумаченні загальних принципів адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Університет митної справи та фінансів. Дніпро, 2020. С. 112.

важень, якими є органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, Велика Палата Верховного Суду дійшла переконання про те, що громадське об'єднання із відповідним напрямом діяльності має право звернутися до суду з метою усунення порушень вимог екологічного законодавства користувачем ресурсів довкілля, а зі зверненням з таким позовом громадське об'єднання фактично реалізує повноваження органів державної влади, які мають здійснювати контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, замінюючи тим самим органи державної влади у питанні здійснення контролю за дотриманням цього законодавства, що є підставою для висновку про те, що відповідні спори мають публічно-правовий характер, а отже, повинні вирішуватися в порядку адміністративного судочинства¹.

Таким чином, тлумачення адміністративним судом норм права є невід'ємною частиною правореалізації та має пізнавально-вольовий характер, що охоплює як з'ясування змісту правових норм, так і, за потреби, їхнє роз'яснення. Найбільш обґрунтованою видається позиція, згідно з якою об'єктом тлумачення повинен виступати нормативно-правовий акт як форма вираження норми права, а предметом – зміст цієї норми, зокрема воля законодавця. У межах адміністративного судочинства тлумачення норм права набуває особливого значення. Результати цього процесу не лише забезпечують єдність судової практики, а й створюють умови для ефективного захисту прав особи від зловживань з боку публічної влади. Інтерпретація адміністративно-правових норм, а особливо принципів адміністративного судочинства, має специфіку, зумовлену їх нормативною поліфункціональністю, взаємозв'язком з нормами інших галузей права, а також необхідністю врахування правотлумачної практики норм національного та міжнародного (наднаціонального) права, зокрема Конституційного Суду України, Верховного Суду, Суду справедливості ЄС та ЄСПЛ. Отже, тлумачення адміністративним судом норм права – це розумова інтелектуально-вольова діяльність відповідного суб'єкта інтерпретації, яка вирізняється специфічними методами та способами, закріплюється в спеціальних актах інтерпретації та інших зовнішніх формах результатів тлумачення, спрямована на з'ясування і роз'яснення змісту загальних засад адміністративного процесу з метою правильного й однакового їхнього розуміння та застосування на практиці².

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11.12.2018 у справі № 910/8122/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78977479> (дата звернення: 28.04.2025).

² Мельник-Томенко Ж.М. Застосування практики Європейського суду з прав людини при тлумаченні загальних принципів адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Університет митної справи і фінансів. Дніпро, 2020. С. 115–116.

4.8. Національне адміністративне судочинство та практика Європейського суду з прав людини: співвідношення процесуальних гарантій

Процесуальні гарантії – це встановлені законом норми, які забезпечують здійснення завдань правосуддя, наданням всім учасникам процесуальних прав і покладанням на державні органи обов'язків із забезпечення реалізації цих прав¹.

Процесуальні гарантії є загальними механізмами, які забезпечують дотримання прав учасників судового процесу на всіх етапах: від подання позову до виконання судового рішення. Вони покликані гарантувати справедливість, рівність сторін і незалежність суддів, створюючи умови для чесного та об'єктивного вирішення спорів. У контексті адміністративного судочинства, у якому основні учасники процесу – це фізичні особи, юридичні особи та органи державної влади, набувають особливої значущості адміністративно-процесуальні гарантії.

Адміністративно-процесуальні гарантії – це засоби, що встановлені адміністративно-процесуальними нормами для здійснення завдань адміністративного судочинства – справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Завдяки адміністративно-процесуальним гарантіям громадяни можуть бути впевнені, що адміністративні органи, як одна зі сторін справи, не зловживатимуть своїми повноваженнями, а рішення, які приймаються на користь таких органів, будуть обґрунтованими та правомірними.

Процесуальні гарантії права на справедливий суд є важливим елементом як національних, так і міжнародних правових систем. У контексті міжнародного права основні гарантії закріплені в пункті 1 (цивільний аспект) статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка передбачає, що «кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж 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».

Фундаментальною основою «права на справедливий суд», гарантованого статтею 6 Конвенції, є категорія «справедливості». Водночас зміст справедли-

¹ Молдован В.В., Кравець Р.С. Кримінальний процес України. Практикум: навч. посіб. Київ: Алерта, 2006. С. 146.

вості в межах цієї статті стосується саме «процесуальної справедливості», а не її загальної філософської концепції. Адже основною функцією ЄСПЛ, згідно зі статтею 6, є перевірка, чи не було порушено національними судами процесуальних гарантій, які забезпечують справедливий судовий процес для заявника¹.

Першою, хоча прямо невизначеною в пункті 1 статті 6, процесуальною гарантією є *право доступу до суду*. Кожному гарантується право на звернення до суду з будь-якою позовною заявою, що стосується його цивільних прав та обов'язків. Це «право на суд», одним з аспектів якого є «право на доступ», гарантується будь-якій особі, яка вважає, що її права порушено і вона не мала можливості оскаржити ці порушення в суді, що відповідає вимогам пункту 1 статті 6 Конвенції².

Право на звернення до суду є основним механізмом, через який реалізується судовий захист прав, свобод та інтересів осіб, який передбачає систему процесуальних гарантій, закріплених у КАС України, що включають низку принципів, про які поговоримо далі.

У контексті права доступу до суду не варто забувати про гарантії оскарження судового рішення до судів вищих інстанцій. Відповідно до пункту 1 статті 6 Конвенції, якщо апеляційне оскарження існує в національному правовому порядку, держава зобов'язана забезпечити особам під час розгляду справи в апеляційних судах, у межах юрисдикції таких судів, додержання основоположних гарантій, передбачених цією статтею Конвенції. «Право на суд», одним із аспектів якого є право доступу, не є абсолютним і може підлягати обмеженням; їх накладення дозволене за змістом, особливо щодо умов прийнятності апеляційної скарги. Проте такі обмеження повинні застосовуватися з легітимною метою та зберігати пропорційність між застосованими засобами та поставленою метою³.

Вітчизняний адміністративно-процесуальний закон передбачає право на апеляційне та, в певних випадках, касаційне оскарження (стаття 13 КАС України), що є можливістю для учасників процесуальних правовідносин оскаржити судові рішення повністю або частково у визначений процесуальним законом строк.

Проаналізувавши судову практику щодо процесуальних обмежень доступу до вищих судових інстанцій, слід відзначити правову позицію Великої

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «Donadze проти Грузії» (*Donadze v. Georgia*) (заява №74644/01). Рішення від 07.06.2006. Пункт 30. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-72675> (дата звернення: 01.05.2025).

² Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Stanev проти Болгарії» (*Stanev v. Bulgaria*) (заява №36760/06). Рішення від 17.01.2012. Пункт 229. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-108690> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Європейський суд з прав людини. Справа «Воловік проти України» (заява №15123/03). Рішення від 06.12.2007. Пункти 53, 55. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_336#Text (дата звернення: 01.05.2025).

Палати Верховного Суду¹, сформульовану в постанові від 21.11.2024 у справі № 806/5175/14. Суд касаційної інстанції передав цю справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду у зв'язку з наявністю правової проблеми, яка полягає в можливості апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про відмову в поновленні провадження у справі окремо від остаточного судового рішення, хоч за правилами статті 294 КАС України така ухвала не включена до переліку ухвал, які підлягають апеляційному оскарженню. Позивач був фактично позбавлений права оскаржити судові рішення, що перешкоджало поновленню провадження у справі, предметом розгляду якої є трудовий спір, а тривалість невирішення цієї справи складала близько 10 років. З огляду на тривалий розгляд Конституційним Судом України справи (до результатів розгляду якої зупинено провадження у справі № 806/5175/14), строки оскарження ухвали про зупинення провадження у справі минули, що унеможливило її оскарження, та, як наслідок, призвело до обмеження права на справедливий судовий розгляд у розумні строки та загрози самій суті цього права. Дійшовши висновку, що неможливість апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про відмову в поновленні провадження у справі не відповідає принципу верховенства права, практиці ЄСПЛ та статті 6 Конвенції, Велика Палата Верховного Суду скасувала ухвалу суду апеляційної інстанції та повернула справу для продовження розгляду.

Крім того, одним із законодавчо запроваджених обмежень доступу до суду є судовий збір, сплата якого є обов'язковою для всіх суб'єктів, за виключенням певних категорій.

Водночас запроваджені обмеження повинні бути пропорційними, під час визначення яких статус позивача має безпосередній вплив. Наприклад, у постанові від 20.02.2025 у справі № 440/8929/24² Верховний Суд дійшов висновку, що можливість звернення позивача-стягувача з позовом у порядку статті 287 Кодексу (справи з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця) та надалі з апеляційною / касаційною скаргою на судові рішення, прийняте за наслідками розгляду такого позову, поставлена в залежність від сплати судового збору, що створює необґрунтоване втручання в право позивача-стягувача на доступ до суду і порушує його право на виконання судового рішення як гарантії обов'язковості судового рішення, що є невід'ємною складовою конституційного права на судовий захист. Як наслідок, колегія суддів звернулася до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 21.11.2024 у справі №806/5175/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123283346> (дата звернення: 01.05.2025).

² Постанова Верховного Суду від 20.02.2025 у справі №440/8929/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125342952> (дата звернення: 01.05.2025).

подання щодо конституційності положень Закону України «Про судовий збір», які уможливають справляння стягувачем у виконавчому провадженні з виконання судового рішення, прийнятого на його користь, судового збору за подання адміністративного позову, апеляційної скарги у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця в порядку статті 287 КАС України.

Ще одним ключовим аспектом *права на справедливість*, що декларує пункт 1 статті 6 Конвенції, є гарантія «справедливого судового розгляду», яка є невід'ємною частиною права на доступ до суду, адже, навіть маючи можливість звернення до суду, важливо, щоб цей судовий процес був справедливим, тобто відповідав стандартам правосуддя, установленим міжнародними нормами.

Конвенція не розкриває змісту поняття «справедливого судового розгляду», водночас аналіз практики ЄСПЛ дозволяє стверджувати, що цю гарантію необхідно тлумачити у світлі принципу верховенства права, який вимагає, щоб усі сторони справи мали ефективні засоби судового захисту, які дають їм можливість обстоювати свої цивільні права¹.

Одним із основних аспектів верховенства права є *принцип юридичної визначеності*, який передбачає дотримання принципу *res judicata*, тобто принципу остаточності судових рішень. Забезпечення цього принципу гарантує, що жодна зі сторін не має права вимагати перегляду остаточного й обов'язкового судового рішення лише з метою повторного розгляду справи та її нового вирішення, а сама лише можливість існування двох точок зору на один предмет не є підставою для повторного розгляду справи. Відступ від цього принципу може бути виправданим лише тоді, коли він обумовлений особливими та непереборними обставинами, такими як виправлення суттєвого недоліку або судової помилки².

Також принцип юридичної визначеності спрямований на гарантування особам певної стабільності правових ситуацій і сприяння довірі суспільства до системи правосуддя³. Дійсно, будь-яке збереження розбіжностей у судовій практиці може створити правову невизначеність, яка може знизити довіру суспільства до судової системи, навіть якщо така довіра є одним із фундаментальних компонентів верховенства права⁴.

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «Bilgen проти Туреччини» (*Bilgen v. Turkey*) (заява №1571/07). Рішення від 09.03.2021. Пункт 93. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-208367> (дата звернення: 01.05.2025).

² Європейський суд з прав людини. Справа «Ryabykh проти Росії» (*Ryabykh v. Russia*) (заява №52854/99). Рішення від 24.07.2003. Пункт 52. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-61261> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Nejdet Şahin and Perihan Şahin проти Туреччини» (*Nejdet Şahin and Perihan Şahin v. Turkey*) (заява №13279/05). Рішення від 20.10.2011. Пункт 57. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-107156> (дата звернення: 01.05.2025).

⁴ Європейський суд з прав людини. Справа «Păduraru проти Румунії» (*Păduraru v. Romania*) (заява №63252/00). Рішення від 01.12.2005. Пункт 98. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-71444> (дата звернення: 01.05.2025).

Водночас пункт 1 статті 6 Конвенції не надає постійної гарантії на узгодженість судової практики. Розвиток судової практики не суперечить належному відправленню правосуддя, оскільки неспроможність підтримувати динамічний та еволюційний підходи може завадити реформам або покращенням¹.

У розрізі українського законодавства принцип юридичної визначеності прямо не сформульований у КАС України, проте опосередковано закладений у низці норм, зокрема, у статті 6, яка визначає, що суд, вирішуючи справу, керується принципом верховенства права, у статті 14 – судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання та інші.

Іншим важливим аспектом справедливого розгляду є *принцип рівності сторін*, який означає, що кожній стороні повинна бути надана розумна можливість представити свою справу, включаючи докази, в умовах, які не ставлять її в «істотно не вигідне становище» порівняно з іншою стороною².

У практиці ЄСПЛ принцип рівності сторін завжди тісно пов'язаний із правом на змагальність, що є одним із фундаментальних компонентів концепції «справедливого слухання», яке передбачає право сторін знати та коментувати всі надані докази або зауваження, подані з метою вплинути на рішення суду, а також їх право отримувати копії письмових процесуальних документів, що містять обґрунтовані думки по суті, і лише їм належить судити про те, чи потребує конкретний документ їхніх коментарів³.

Право на змагальність не є абсолютним і його обсяг може змінюватися залежно від особливостей розглядуваного провадження. Наприклад, у справі *Stepinska проти Франції*⁴ Суд постановив, що неподання письмових зауважень або документів у провадженні та неможливість для заявника прокоментувати їх не становили порушення права на справедливий розгляд, оскільки така можливість не мала жодного впливу на результат справи.

Подібні висновки зумовлені тим, що справедливість розгляду проваджень Суд завжди оцінює в цілому для того, щоб окрема помилка не порушувала справедливість усього провадження⁵.

¹ Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Nejdet Şahin and Perihan Şahin проти Туреччини» (*Nejdet Şahin and Perihan Şahin v. Turkey*) (заява №13279/05). Рішення від 20.10.2011 Пункт 58. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-107156> (дата звернення: 01.05.2025).

² Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Kress проти Франції» (*Kress v. France*) (заява № 39594/98). Рішення від 07.06.2001. Пункт 72. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-59511> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Європейський суд з прав людини. Справа «Vorotnikova проти Латвії» (*Vorotnikova v. Latvia*) (заява №68188/13). Рішення від 04.02.2021. Пункт 21. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-207632> (дата звернення: 01.05.2025).

⁴ Європейський суд з прав людини. Справа «Stepinska проти Франції» (*Stepinska v. France*) (заява № 1814/02). Рішення від 15.06.2004. Пункт 18. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-66375> (дата звернення: 01.05.2025).

⁵ Європейський суд з прав людини. Справа «Miroļubovs та інші проти Латвії» (*Miroļubovs and Others v. Latvia*) (заява №798/05). Рішення від 15.09.2009. Пункт 103. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-93983> (дата звернення: 01.05.2025).

Згадані принципи також знайшли своє відображення в національному законодавстві, зокрема в статтях 8, 9 КАС України, та передбачають єдиний правовий режим, який забезпечує реалізацію процесуальних прав усіх учасників процесу. Так, за усталеною практикою Верховного Суду гарантія рівності реалізується, зокрема, наданням особам, які беруть участь у справі, рівних процесуальних прав і обов'язків. У справі № 120/4765/21-а¹ Верховний Суд дійшов висновку про порушення судом апеляційної інстанції принципу рівності учасників процесу, оскільки щодо розгляду заяви позивача про відмову від позову у встановленому законом порядку інші учасники справи повідомлені не були, що призвело до неможливості з'ясування думки, зокрема, відповідача з приводу заявленої позивачем заяви. Проте в постанові від 05.10.2023 у справі № 160/6427/23² Верховний Суд констатував порушення судом апеляційної інстанції принципу змагальності сторін, оскільки суд позбавив позивачку права бути почутою та можливості захистити свою позицію в суді, оскільки суд не розглянув клопотання позивачки про розгляд справи за правилами загального позовного провадження, проігнорувавши законні очікування позивачки, що її клопотання будуть розглянуті та про дату розгляду справи буде повідомлено додатково.

Гарантія «справедливого розгляду справи» також включає обов'язок судів надавати достатні підстави для своїх рішень³, однак не передбачає обов'язку судів надавати детальну відповідь на кожний аргумент⁴, водночас якщо аргумент сторони є вирішальним для результату провадження, то суд повинен дати конкретну та пряму відповідь⁵.

Проте українське законодавство підвищило стандарт цієї гарантії, закріпивши в приписах статей 246, 322, 356 КАС України обов'язок зазначення в мотивувальній частині рішення / постанови відповіді на кожен аргумент, наведений учасниками справи в позові та відзиві на нього, а також в апеляційній, касаційній скаргах та у відповідних відзивах.

Отже, належна реалізація наведеної гарантії забезпечить не лише ефективність захисту прав усіх учасників судового процесу, а й підвищить довіру до суду.

¹ Постанова Верховного Суду від 30.06.2022 у справі №120/4765/21-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105025238> (дата звернення: 01.05.2025).

² Постанова Верховного Суду від 05.10.2023 у справі №160/6427/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113967174> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Європейський суд з прав людини. Справа «Н. проти Бельгії» (*N. v. Belgium*) (заява №8950/80). Рішення від 30.11.1987. Пункт 53. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57501> (дата звернення: 01.05.2025).

⁴ Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «García Ruiz проти Іспанії» (*García Ruiz v. Spain*) (заява № 30544/96). Рішення від 21.01.1999. Пункт 26. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-58907> (дата звернення: 01.05.2025).

⁵ Європейський суд з прав людини. Справа «Ruiz Torija проти Іспанії» (*Ruiz Torija v. Spain*) (заява № 18390/91). Рішення від 09.12.1994. Пункт 30. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57909> (дата звернення: 01.05.2025).

Загалом, правова система України активно адаптує розглянуті гарантії, забезпечуючи не тільки доступ до суду, але й справедливий судовий розгляд, який відповідає вимогам Конвенції.

Проаналізувавши основні аспекти гарантії «справедливого розгляду справи», можемо констатувати, що як Конвенція, так і висновки ЄСПЛ, не містять чіткого визначення поняття «справедливий розгляд». Натомість практика ЄСПЛ наповнює змістом це поняття та розкриває його через призму верховенства права, яке уособлює в собі основоположні правові принципи, такі як: юридична визначеність, рівність і змагальність сторін, умотивованість рішення тощо. Обраний Судом загальний підхід швидше оцінює, що є несправедливим, ніж визначає, якою повинна бути процедура розгляду справ, щоб вона відповідала критерію «справедливого»¹.

Крім того, однією з ключових процесуальних гарантій, закріплених у пункті 1 статті 6 Конвенції, є «публічний розгляд справи». Проведення публічних судових слухань захищає учасників судового процесу від здійснення правосуддя таємно без громадського контролю, що сприяє підтримці довіри до судів. Забезпечуючи прозорість відправлення правосуддя, публічність сприяє досягненню мети пункту 1 статті 6 Конвенції, а саме справедливого судового розгляду, гарантія якого є одним із фундаментальних принципів будь-якого демократичного суспільства².

Водночас обов'язок проводити відкрите судове засідання не є абсолютним³. Можна обійтися без слухання, якщо сторона однозначно відмовляється від свого права на це, і немає питань суспільного інтересу, які роблять слухання необхідним. Відмова може бути зроблена явно чи мовчазно, в останньому випадку, наприклад, шляхом утримання від подання або підтримки запиту на слухання. Крім того, слухання не вимагається, якщо в ній не виникає жодних питань факту чи права, які не можуть бути належним чином вирішені на основі матеріалів справи та письмових зауважень сторін⁴.

¹ Тобота Ю.А. Поняття та критерії «справедливого судового розгляду» у рішеннях ЄСПЛ. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм»*. 2013. № 1086. С. 65. URL: <https://international-relations-tourism.karazin.ua/themes/irtb/resources/23bcfbfd3ce63fcd7a094eb023b5e2a64.pdf> (дата звернення: 01.05.2025).

² Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Malhous проти Чеської Республіки» (*Malhous v. the Czech Republic*) (заява № 33071/96). Рішення від 12.07.2001. Пункт 55. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-59590> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «De Tommaso проти Італії» (*De Tommaso v. Italy*) (заява № 43395/09). Рішення від 23.02.2017. Пункт 163. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-171804> (дата звернення: 01.05.2025).

⁴ Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Döry проти Швеції» (*Döry v. Sweden*) (заява № 28394/95). Рішення від 12.11.2002. Пункт 37. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-60737> (дата звернення: 01.05.2025).

Наприклад, у справі *Vilho Eskelinen та інші проти Фінляндії*¹ Суд не встановив порушення пункту 1 статті 6 Конвенції у зв'язку з відсутністю слухання. Суд взяв до уваги той факт, що заявники мали можливість вимагати проведення слухання, незважаючи на те, що саме суди повинні були вирішувати, чи є слухання необхідним; що суди обґрунтували причини відмови в проведенні слухання; і що заявникам було надано достатньо можливостей викласти свою позицію в письмовій формі та прокоментувати аргументи іншої сторони².

Крім того, пункт 1 статті 6 Конвенції встановлює – «судове рішення проголошується публічно» – це означає, що зачитування судового рішення у відкритому судовому засіданні є обов'язковим, однак й інші способи оприлюднення можуть бути сумісними з цим положенням³.

З погляду національного законодавства принцип публічного розгляду справи знайшов своє відображення в статті 10 КАС України, що передбачає «гласність судового процесу», тобто розгляд справи проводиться у відкритому судовому засіданні, а судові рішення оголошується прилюдно. Отож будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу. Ця гарантія не є абсолютною та може бути обмежена в окремих випадках, зокрема, коли суд дійшов висновку про необхідність розгляду справи в закритому судовому засіданні.

У практиці Верховного Суду, зазвичай, розгляд справи в закритому судовому засіданні зумовлений наявністю у справі матеріалів, що містять державну таємницю, які потребує додержання вимог законодавства у сфері охорони такої інформації; а розгляд справи у відкритому судовому засіданні може мати наслідком розголошення таких відомостей⁴.

У контексті таких випадків ЄСПЛ у своїй практиці наголошує, що проведення закритого засідання, повністю або частково, має бути суворо обумовлене обставинами справи⁵, адже пункт 1 статті 6 Конвенції містить процесуальний обов'язок судів розглянути, чи є необхідним відсторонення громадськості

¹ Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «*Vilho Eskelinen та інші проти Фінляндії*» (*Vilho Eskelinen and Others v. Finland*) (заява № 63235/00). Рішення від 19.04.2007. Пункт 74. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-80249> (дата звернення: 01.05.2025).

² ЄСПЛ. Посібник зі статті 6 – Право на справедливий суд (цивільний аспект) / Рада Європи; Європейський суд з прав людини, 2025. URL: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_civil_ukr (дата звернення: 01.05.2025).

³ Європейський суд з прав людини. Справа «*Straume проти Латвії*» (*Straume v. Latvia*) (заява № 59402/14). Рішення від 02.06.2022. Пункт 126. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-217480> (дата звернення: 01.05.2025).

⁴ Ухвала Верховного Суду від 01.10.2024 у справі №9901/165/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122134703> (дата звернення: 01.05.2025).

⁵ Європейський суд з прав людини. Справа «*Lorenzetti проти Італії*» (*Lorenzetti v. Italy*) (заява № 32075/09). Рішення від 10.04.2012. Пункт 30. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-110270> (дата звернення: 01.05.2025).

від певного провадження за конкретних обставин для захисту публічних інтересів, а також обмежити цей захід лише тим, що є суворо необхідним для досягнення поставленої мети¹.

Таким чином, як в практиці ЄСПЛ, так і в національному законодавстві принцип публічності судового процесу визнається фундаментальним, але з можливістю його обмеження за обґрунтованих обставин, що забезпечує баланс між правами особи на справедливий судовий розгляд та необхідністю захисту важливих публічних інтересів.

Згадаймо про ще одну не менш важливу, визначену пунктом 1 статті 6 Конвенції, гарантію справедливого розгляду як «розумний строк розгляду справи».

Ця гарантія підкреслює важливість здійснення правосуддя без затримок, які можуть поставити під загрозу його ефективність і довіру². «Розумний строк», про який йдеться в пункті 1 статті 6 Конвенції, зазвичай починає відраховуватися з моменту подання позову до компетентного суду³ та охоплює все провадження, включаючи апеляційне оскарження⁴. Вимога розумного строку поширюється на всі стадії судового провадження, спрямованого на вирішення спору, включаючи й стадії після прийняття рішення по суті⁵.

Розумність тривалості провадження, що підпадає під дію пункту 1 статті 6 Конвенції, повинна оцінюватися в кожній справі відповідно до конкретних обставин та з використанням таких критеріїв, як: складність справи, поведінка заявника та компетентних органів, а також питання, що стали предметом спору й вирішення яких мало значення для заявника⁶.

У національному законодавстві вимога «розумного строку» також має важливе значення для забезпечення ефективного адміністративного судочинства. Під розумним строком розуміється найкоротший строк для розгляду та вирішення адміністративної справи, що дозволяє надати своєчасний захист прав,

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «Straume проти Латвії» (*Straume v. Latvia*) (заява № 59402/14). Рішення від 02.06.2022. Пункт 126. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-217480> (дата звернення: 01.05.2025).

² Європейський суд з прав людини. Справа «Н. проти Франції» (*H. v. France*) (заява №10073/82). Рішення від 24.10.1989. Пункт 58. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-62060> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Європейський суд з прав людини. Справа «Poiss проти Австрії» (*Poiss v. Austria*) (заява №9816/82). Рішення від 29.09.1987. Пункт 50. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57560> (дата звернення: 01.05.2025).

⁴ Європейський суд з прав людини. Справа «König проти Німеччини» (*König v. Germany*) (заява № 6232/73). Рішення від 28.06.1978. Пункт 98. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57512> (дата звернення: 01.05.2025).

⁵ Європейський суд з прав людини. Справа «Robins проти Сполученого Королівства» (*Robins v. the United Kingdom*) (заява № 22410/93). Рішення від 23.09.1997. Пункти 28–29. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-58095> (дата звернення: 01.05.2025).

⁶ Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Frydlander проти Франції» (*Frydlander v. France*) (заява № 30979/96). Рішення від 27.06.2000. Пункт 43. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-58762> (дата звернення: 01.05.2025).

свобод та інтересів у публічно-правових відносинах (пункт 11 частини першої статті 4 КАС України) або встановлений судом строк, який передбачає час, достатній, з урахуванням обставин справи, для вчинення процесуальної дії, та відповідає завданню адміністративного судочинства (стаття 119 КАС України).

Положення КАС України встановлює різну тривалість строків (звернення до адміністративного суду, розгляду та вирішення справи, здійснення процесуальних дій тощо) залежно від категорії справи, її складності, кількості учасників справи та інших аспектів. Водночас важливо, щоб строки не порушували принцип своєчасного розгляду справи, адже їх порушення може мати серйозні наслідки для справедливості процесу.

Наприклад, у справі № 160/12705/19 Верховний Суд дійшов висновку, що зупинення провадження у справі через затримку з отриманням результатів експертизи хоча й було законним, однак призвело до порушення принципу розумності строків розгляду справи¹.

Право на справедливий суд, відповідно до пункту 1 статті 6, вимагає, зокрема, розгляд справи *«незалежним і безстороннім судом, встановленим законом»*. Цю процесуальну гарантію потрібно розглядати з огляду на три її елементи: 1) суд, встановлений законом; 2) незалежний суд; 3) безсторонній суд.

У розумінні пункту 1 статті 6 Конвенції суд завжди має бути «створений законом». Цей вислів відображає принцип верховенства права, який прикраманий системі захисту, встановлений Конвенцією та Протоколами до неї. Суд, створений не відповідно до намірів законодавчої влади, обов'язково не матиме легітимності, необхідної в демократичному суспільстві для вирішення правових спорів².

Суди повинні організувати провадження таким чином, щоб забезпечити належне здійснення правосуддя. Їм надається свобода розсуду в питанні розподілу справ між конкретними суддями чи судами. Однак, щоб бути сумісним з пунктом 1 статті 6 Конвенції, суд повинен відповідати вимогам незалежності та неупередженості³.

Поняття «незалежність» і «безсторонність» тісно пов'язані й, залежно від обставин, можуть вимагати спільного розгляду⁴, адже «незалежність»

¹ Постанова Верховного Суду від 01.02.2022 у справі №160/12705/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103027454> (дата звернення: 01.05.2025)

² Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Guðmundur Andri Ástráðsson проти Ісландії» (*Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*) (заява №26374/18). Рішення від 01.12.2020. Пункт 211. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-206582> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Європейський суд з прав людини. Справа «Pasquini проти Сан-Маріно» (*Pasquini v. San Marino*) (заява №50956/16). Рішення від 02.05.2019. Пункт 107. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-192787> (дата звернення: 01.05.2025).

⁴ Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Cooper проти Сполученого Королівства» (*Cooper v. the United Kingdom*) (заява №48843/99). Рішення від 16.12.2003. Пункт 104. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-61549> (дата звернення: 01.05.2025).

стосується необхідної особистої та інституційної незалежності, потрібної для неупередженого прийняття рішень, а отже, є передумовою неупередженості¹.

Згідно з усталеною практикою ЄСПЛ, для того, щоб визначити, чи можна суд вважати «незалежним» у розумінні пункту 1 статті 6 Конвенції, слід урахувати, серед іншого, спосіб призначення його членів і термін їх повноважень, наявність гарантій проти зовнішнього тиску та наявність зовнішніх ознак незалежності². Тому навіть зовнішні прояви можуть мати певну важливість або, іншими словами, «правосуддя повинно не тільки чинитися, повинно бути також видно, що воно чиниться»³.

Водночас безсторонність означає відсутність упередженості та необ'єктивності. Існування безсторонності для цілей пункту статті 6 Конвенції повинно встановлюватися згідно з (i) суб'єктивним критерієм, ураховуючи особисті переконання та поведінку конкретного судді, тобто чи мав суддя будь-яку особисту упередженість або чи був він об'єктивним у цій справі, та (ii) об'єктивним критерієм, тобто шляхом встановлення того, чи забезпечував сам суд, незалежно від особистої поведінки будь-кого з його членів, та, серед інших аспектів, його складу, достатні гарантії для того, щоб виключити будь-який обґрунтований сумнів у його безсторонності⁴.

Аналогічно такий підхід закріплений і в національному законодавстві, відповідно до якого принцип неупередженості вимагає, щоб суд, який розглядає адміністративну справу, не мав жодних упереджень або зацікавленості щодо результату справи, а також не був підданий жодному зовнішньому тиску або впливу. Це гарантує, що суддя буде діяти об'єктивно, без будь-якого впливу з боку учасників процесу чи інших сторонніх осіб, забезпечуючи тим самим рівність сторін у судовому процесі.

Отже, виходячи з практики ЄСПЛ, цей принцип передбачає не лише формальну незалежність судді, а й фактичну відсутність будь-якої упередженості або зацікавленості, яка могла б вплинути на об'єктивність судового рішення.

¹ Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Dolińska-Ficek and Ozimek проти Польщі» (*Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*) (заяви №№ 49868/19, 57511/19). Рішення від 08.11.2021. Пункт 316. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-213200> (дата звернення: 01.05.2025).

² ⁵³⁸ Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Kleyn та інші проти Нідерландів» (*Kleyn and Others v. the Netherlands*) (заяви №№ 39343/98, 39651/98, 43147/98, 46664/99). Рішення від 06.05.2003. Пункт 190. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-61077> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Європейський суд з прав людини. Справа «De Cubber проти Бельгії» (*De Cubber v. Belgium*) (заява № 9186/80). Рішення від 26.10.1984. Пункт 26. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57465> (дата звернення: 01.05.2025).

⁴ Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Денісов проти України» (заява № 76639/11). Рішення від 25.09.201. Пункт 61. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c96#Text (дата звернення: 01.05.2025).

У випадках порушення цього принципу ЄСПЛ може визнати, що мало місце порушення статті 6 Конвенції, що гарантує право на справедливий суд.

В українській судовій практиці також зустрічаються випадки, коли сторони справи заявляють відвід суддів, якщо є підстави вважати, що вони можуть бути неупередженими. Судова практика засвідчує, що суди ретельно розглядають заяви про відвід, оскільки важливо забезпечити справедливий процес і гарантувати довіру до судової влади.

Висновок. Процесуальні гарантії, особливо в адміністративному судочинстві, є ключовими механізмами забезпечення справедливості, законності та захисту прав фізичної та юридичної особи в судовому процесі. Вони охоплюють такі фундаментальні принципи, як-то: право на доступ до суду, рівність і змагальність сторін, юридична визначеність, обґрунтованість судових рішень, публічність і своєчасність розгляду справ. Ці гарантії закріплені, як у національному законодавстві, так і в міжнародних правових актах, зокрема в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що тлумачиться через практику ЄСПЛ.

Особливої актуальності процесуальні гарантії набувають у контексті відносин особи з органами публічної влади, у яких держава завжди перебуває у привілейованому становищі, а суди повинні виконувати компенсаторну функцію, забезпечуючи рівновагу в таких правовідносинах. Таким чином, справедливий судовий розгляд постає не як сукупність формальних процедур, а як динамічний процес, який повинен відповідати принципам верховенства права та забезпечувати реальну ефективність захисту прав усіх учасників судового процесу.

Пропозиція. Пропонуємо доповнити частину першу статті 5 Закону України «Про судовий збір» пунктом, який передбачає, що від сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях звільняються позивачі-стягувачі у виконавчих провадженнях за виконавчими документами, виданими на виконання рішень судів адміністративної юрисдикції, – у справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця або іншої посадової особи органу державної виконавчої служби, або приватного виконавця під час виконання судового рішення.

4.9. Вплив Європейської конвенції з прав людини та практики Європейського суду з прав людини на судову практику адміністративних судів України

Актуальність проблематики впливу наднаціонального права ЄС на судову практику адміністративних судів України зумовлена фундаментальною природою права на доступ до суду, яке не може бути обмежено без законних підстав. Так, підстави для касаційного оскарження наявні в тих випадках, коли таке оскарження є дійсно необхідним, не усунуто перешкоди для подальшого провадження у справі. Суд касаційної інстанції має повноваження для перегляду судових рішень, якщо це дасть змогу побудувати ефективну судову систему, що гарантуватиме особі право на остаточне та обов'язкове судові рішення та відповідатиме принципу верховенства права як основі адміністративного судочинства.

У доктрині вказано, що прецедентний характер рішень ЄСПЛ істотно впливає на національні правові системи держав¹. Варто підтримати такі доктринальні критерії визначення доцільності застосування європейської практики на національному рівні², як-от:

- наявність правової проблеми, яку неможливо вирішити без застосування практики ЄСПЛ, з огляду на недостатньо розвинену нормативно-правову базу держави;
- існування правових прогалин в законодавстві країни;
- колізія законодавчих актів держави;
- відсутність порядку реалізації окремих положень закону, що порушує конвенційні права людини;
- неоднозначність трактування нормативних актів.

Актуальна практика Верховного Суду, правові позиції у якій було сформульовано на підставі приписів статей 6, 10, 13, 41, статті 1 Протоколу № 1, статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод³ та релевантної практики ЄСПЛ, охоплює спори щодо реалізації положень як матеріального, так і процесуального права. Зокрема, йдеться про такі правозастосовні ситуації:

¹ Бондаренко А.В. Особливості застосування рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 7. С. 242. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-7/55> (дата звернення: 09.04.2025).

² Колеснікова М.В., Печена Т.О. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України. *Право і суспільство*. 2023. Т. 1. № 2. С. 177.

³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 08.04.2025).

– гарантування права на справедливий і публічний розгляд справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом, згідно з принципом належного здійснення правосуддя, зважаючи на стандарти вмотивованості, законності та обґрунтованості судового рішення в контексті дотримання принципу верховенства права та права на справедливий суд¹;

– визначення безсторонності (неупередженості) суду згідно з (1) суб'єктивним критерієм, ураховуючи особисті переконання та поведінку конкретного судді, тобто чи мав суддя особисту упередженість або чи був об'єктивним у справі, а також (2) об'єктивним критерієм, іншими словами, шляхом установлення того, чи забезпечував сам суд і, серед інших аспектів, його склад достатні гарантії для того, щоб виключити будь-який обґрунтований сумнів у його безсторонності²;

– здійснення права на ефективний засіб юридичного захисту (навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження), що призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект, забезпечує поновлення порушеного права, є адекватним до наявних обставин³;

– трактування надмірного формалізму під час застосування строків звернення до суду як необґрунтованого обмеження права на справедливий судовий розгляд⁴;

– реалізації принципу змагальності як основоположного компонента концепції «справедливого судового розгляду», що включає, крім можливості подавати власні докази, також право особи на ефективну участь, тобто змогу знати про існування всіх представлених доказів і пояснень іншими учасниками справи, мати можливість подавати свої заперечення та зауваження щодо них⁵;

– оцінки недобросовісності діянь суб'єкта владних повноважень, які призводять до порушення одного з ключових принципів належної правової процедури⁶;

¹ Постанова Верховного Суду від 14.03.2025 у справі № 280/7366/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125855203> (дата звернення: 09.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 04.03.2025 у справі № 320/14498/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125626088> (дата звернення: 09.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 25.03.2025 у справі № 400/8389/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136655> (дата звернення: 09.04.2025).

⁴ Постанова Верховного Суду від 06.03.2025 у справі № 380/13595/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125656604> (дата звернення: 09.04.2025).

⁵ Постанова Верховного Суду від 31.03.2025 у справі № 500/3034/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126274562> (дата звернення: 09.04.2025).

⁶ Постанова Верховного Суду від 21.03.2025 у справі № 460/21284/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126036849> (дата звернення: 09.04.2025).

– установлення обмежень під час реалізації конвенційних прав особи, крім тих, що визначені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної чи громадської безпеки, для підтримання публічного порядку, запобігання злочину, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб¹;

– втручання в право на мирне володіння майном²;

– гарантування права на доступ до інформації³;

– відшкодування лише тих витрат, які були фактично й обов'язково понесені, мають розумну суму⁴;

– забезпечення стабільності правового регулювання й виконуваності судових рішень⁵; судовий акт, який набрав законної сили, підлягає обов'язковому та безумовному виконанню особою, на яку покладено такий обов'язок, яка має здійснити достатні дії для організації процесу його виконання, попри будь-які умови⁶.

Конвенційний вимір реалізації права на касаційне оскарження також впливає на національний вимір судової практики в Україні. Згідно з прецедентною практикою ЄСПЛ, імплементованою в судові рішення Верховного Суду щодо обмеження доступу до суду, необхідно зважати на загальновизнану легітимну мету встановленого законодавством порогу *ratione valoris* для скарг, що подаються на розгляд до Верховного Суду, яка полягає в тому, щоб забезпечувати розгляд у Верховному Суді, з огляду на саму суть його функцій, лише справ необхідного рівня значущості. Спосіб застосування пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо касаційних судів залежить від особливостей судового провадження, про яке йдеться.

Право на доступ до суду не є абсолютним і може підлягати обмеженням, які дозволено опосередковано, оскільки право на доступ до суду за своєю природою потребує регулювання державою, і таке регулювання може змінюватися в часі та місці відповідно до потреб та ресурсів суспільства та окремих осіб (параграф 230 рішення у справі *Stanev v. Bulgaria*)⁷.

¹ Постанова Верховного Суду від 31.03.2025 у справі № 160/5655/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126274767> (дата звернення: 09.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 31.03.2025 у справі № 320/11903/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126274025> (дата звернення: 09.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 20.03.2025 у справі № 440/4399/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126004002> (дата звернення: 09.04.2025).

⁴ Постанова Верховного Суду від 02.04.2025 у справі № 640/34282/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126311447> (дата звернення: 09.04.2025).

⁵ Постанова Верховного Суду від 06.03.2025 у справі № 400/8788/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125656602> (дата звернення: 09.04.2025).

⁶ Постанова Верховного Суду від 07.03.2025 у справі № 560/3831/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125679609> (дата звернення: 09.04.2025).

⁷ European Court of Human Rights. Case of *Stanev v. Bulgaria* (application № 36760/06). Decision of 29.06.2010. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-99998> (date of access: 09.04.2025).

Керуючись правовими висновками ЄСПЛ, право на суд, одним з аспектів якого є право доступу до суду, не є абсолютним і може підлягати дозволенним за змістом обмеженням, зокрема, щодо умов прийнятності скарг. Такі обмеження не можуть зашкодити самій суті права доступу до суду, повинні відповідати легітимній меті, а також має бути обґрунтована пропорційність між застосованими засобами та поставленою метою (параграф 33 рішення у справі «Перетяка та Шереметьєв проти України»)¹.

Наведений підхід відповідає принципу верховенства права та «трискладовому тесту», який застосовують в усталеній практиці ЄСПЛ щодо більш формальних вимог про умови прийнятності касаційної скарги (параграф 48 рішення у справі *Levages Prestations Services v. France*)².

По-перше, законною є перевірка судом процесуальних дій, вчинених до моменту відкриття провадження у справі. Учасники справи не позбавлені процесуальної можливості після відкриття провадження у справі клопотати перед судом, який відкрив таке провадження та здійснює розгляд справи, про залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі. За умови, якщо означені учасники справи вважають, що позивач звернувся до суду з порушенням норм процесуального закону, а суд першої інстанції, вирішуючи питання про відкриття провадження у справі, належним чином не перевіряв таку позовну заяву або обставини щодо невідповідності поданої позовної заяви вимогам процесуального закону, якщо такі стали відомі / виникли вже після постановлення ухвали про відкриття провадження у справі.

По-друге, наявна легітимна мета, яка виявляється у вирішенні процесуального питання про відкриття провадження у справі залежно від можливості реалізації позивачем права на доступ до суду.

По-третє, пропорційним, зі справедливою рівновагою між інтересами захисту прав і законних інтересів позивача та публічного інтересу, є узалежнення права на касаційне оскарження від досягнення критерію ефективного захисту ухваленими судовими рішеннями судів першої та/або апеляційної інстанцій.

Зазначене узгоджено з Рекомендаціями № R (95) 5 Комітету Міністрів Ради Європи від 07.02.1995, який рекомендував державам-членам вживати заходів щодо визначення кола питань, які виключаються з права на апеляцію та касацію, щодо попередження будь-яких зловживань системою оскарження. Відповідно до частини «с» статті 7 цієї Рекомендації скарги в суд третьої інстанції необхідно подавати насамперед у межах таких справ,

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «Перетяка та Шереметьєв проти України» (заява № 45783/05). Рішення від 21.12.2010. *Офіційний вісник України*. 2011. № 64. Ст. 2528.

² European Court of Human Rights. Case of *Levages Prestations Services v. France* (application № 21920/93). Judgment of 23.10.1996. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58065> (date of access: 09.04.2025).

які заслуговують третього судового розгляду, наприклад, справ, які будуть розвивати право або які будуть сприяти тотожному тлумаченню закону. Їхнє коло може бути також обмежене скаргами в тих справах, які стосуються питань права та мають значення для всього суспільства загалом. Від особи, яка подає скаргу, потрібно вимагати обґрунтування того, чому саме її справа буде сприяти досягненню такої мети¹.

Серед актуальних спорів, у яких Верховний Суд, зокрема, застосовував положення пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та релевантну практику ЄСПЛ щодо реалізації права на доступ до суду, можна виокремити такі: установлення добросовісності реалізації належного права на касаційне оскарження; можливість відкриття касаційного провадження у малозначних справах; обмеження строку на касаційне оскарження, включаючи можливість поновлення такого строку тощо.

Наприклад, у контексті приписів статті 44 КАС України щодо добросовісної реалізації належного права на касаційне оскарження судового рішення, в ухвалі від 12.03.2025 Верховний Суд перевірів касаційну скаргу Головного управління ДПС у Запорізькій області у справі № 600/5156/21-а за позовом Головного управління ДПС у Запорізькій області до фізичної особи – підприємця про стягнення заборгованості. Суд касаційної інстанції закцентував, що касаційна скарга має вказувати на конкретні порушення відповідної норми / норм права чи неправильність правозастосування. Скаржник має зазначити конкретні порушення, що є підставами для скасування або зміни судового рішення / рішень, які, на його / її думку, допущено судом, а також навести аргументи в обґрунтування своєї позиції. Якщо скаржник вважає, що суди порушили норми процесуального права щодо недослідження зібраних у справі доказів, неповного встановлення обставин справи або встановлення обставин, що мають істотне значення, на підставі недопустимих доказів, у касаційній скарзі має бути конкретно зазначено або обставини, які встановлені на підставі недопустимих доказів та чому, на думку скаржника, останні є недопустимими, або зібрані у справі докази, які суд не дослідив, що могло б давати підстави для висновку про порушення цим судом норм процесуального права².

Постановою від 27.02.2024 у справі № 320/11949/23 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Сегмент трейдінг» до Головного

¹ Рекомендація № R (95) 5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо запровадження та покращення функціонування систем і процедур оскарження по цивільних і господарських справах: міжнародний документ від 07.02.1995. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_95_5_1995_02_07.pdf (дата звернення: 09.04.2025).

² Ухвала Верховного Суду від 12.03.2025 у справі № 600/5156/21-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125788502> (дата звернення: 09.04.2025).

управління ДПС у м. Києві про визнання протиправним і скасування податкового повідомлення-рішення Верховний Суд задовольнив касаційну скаргу Головного управління ДПС у м. Києві, скасувавши ухвалу Шостого апеляційного адміністративного суду від 27.12.2023 й направивши справу до суду апеляційної інстанції для продовження розгляду¹. Керуючись положеннями статті 44 КАС України та релевантною практикою ЄСПЛ, суд касаційної інстанції дійшов висновку, що в цьому спорі скажчик не допустив необ'єктивного зволікання з поданням апеляційної скарги, оскільки, не зволікаючи, сплатив судовий збір на виконання ухвали суду про залишення апеляційної скарги без руху. Суд зважав на об'єктивну реальність, а саме: функціонування держави в умовах воєнного стану; ускладнення отримання судових рішень / процесуальних документів і подання заяв / апеляційної скарги за допомогою системи «Електронний суд» через кіберзагрозу державним сайтам, коли реєстри та системи у відповідний період часу можуть бути обмежені у використанні, включаючи некоректну роботу системи «Електронний суд».

Розглядаючи можливість відкриття касаційного провадження у малозначних справах, ухвалою від 11.03.2025 Верховний Суд перевіряв касаційну скаргу Головного управління ДПС у Миколаївській області, утвореного на правах відокремленого підрозділу ДПС України, у справі № 400/7806/24 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Гран конєцполь» до Головного управління ДПС у Миколаївській області про визнання протиправним і скасування податкового повідомлення-рішення. Суд касаційної інстанції зауважив, що можливість відкриття касаційного провадження у малозначних справах залежить лише від обставин конкретної справи: її значення для формування єдиної правозастосовної практики; неможливості спростування особою, яка подає касаційну скаргу, обставин, встановлених оскаржуваним судовим рішенням, під час розгляду іншої справи; значного суспільного інтересу справи чи її виняткового значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу; помилкового віднесення судом справи до категорії справ незначної складності².

Верховний Суд також уточнив, що фундаментальне значення для формування правозастосовної практики означає, що скажчик у своїй касаційній скарзі має поставити на вирішення суду касаційної інстанції проблему, яка, у випадку відкриття касаційного провадження Верховним Судом, впливатиме на значну масу спорів, створюючи тривалий у часі, відмінний від минулого, підхід до розв'язання актуальної правової проблеми. Наявність значного

¹ Постанова Верховного Суду від 27.02.2024 у справі № 320/11949/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117287190> (дата звернення: 09.04.2025).

² Ухвала Верховного Суду від 11.03.2025 у справі № 400/7806/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125788367> (дата звернення: 09.04.2025).

суспільного інтересу може існувати тоді, коли предмет спору зачіпає загальнодержавне значення, як-от: визначення і зміну конституційного ладу в Україні, виборчий процес (референдум), обороноздатність держави, її суверенітет, найвищі соціальні цінності, проголошені Конституцією України, тощо.

Здійснюючи тлумачення щодо підстав обмеження строку на касаційне оскарження, ухвалою від 13.03.2025 Верховний Суд визнав неповажними наведені скаргником підстави для поновлення строку на касаційне оскарження, тому, відповідно до пункту 4 частини першої статті 333 КАС України, відмовив у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою Головного управління ДПС у Львівській області у справі № 380/24116/23 за позовом Приватного підприємства «В.С.Е.-Про» до Головного управління ДПС у Львівській області про визнання протиправними та скасування податкових повідомлень-рішень¹.

Аналіз положень статей 5, 13, 328, 329 КАС України та релевантної практики ЄСПЛ дозволив суду касаційної інстанції дійти висновку, що для розв'язання питання про поновлення строку касаційного оскарження суд надає оцінку обставинам, які були перешкодою для своєчасного звернення до суду, у взаємозв'язку інтервалів часу: з моменту закінчення встановленого Кодексом адміністративного судочинства України строку касаційного оскарження до дати звернення з касаційною скаргою вперше; з моменту повернення вперше поданої касаційної скарги / відмови у відкритті касаційного провадження за вперше поданою касаційною скаргою до дати повторного звернення до суду. Верховний Суд, не заперечуючи проти права на повторне звернення з касаційною скаргою після її повернення, зауважив, що таке право не є абсолютним. Невиконання вимог процесуального закону щодо належного оформлення касаційної скарги, та, як наслідок, повернення її останньому, не є поважною причиною пропуску строку касаційного оскарження, оскільки не є такою, що не залежить від волі особи, яка подає касаційну скаргу, і не надає такій особі права в будь-який необмежений час після сплину строку касаційного оскарження реалізовувати право на касаційне оскарження судового рішення.

В ухвалі від 12.03.2025 Верховний Суд перевірів касаційну скаргу Головного управління ДПС у м. Києві у справі № 640/2665/20 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Лубним'ясо» до Головного управління ДПС у м. Києві про визнання протиправними та скасування податкових повідомлень-рішень. Як установив суд касаційної інстанції, обґрунтовуючи поважність причин пропуску строку на касаційне оскарження та покликаючись на введений в Україні правовий режим воєнного стану, контрольний орган не

¹ Ухвала Верховного Суду від 13.03.2025 у справі № 380/24116/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125825327> (дата звернення: 09.04.2025).

навів доводів та не надав суду жодних доказів, яким чином запровадження воєнного стану в країні вплинуло на дотримання встановленого Кодексом адміністративного судочинства України строку на касаційне оскарження¹.

Верховний Суд сформулював підхід, згідно з яким сам лише факт запровадження воєнного стану не може бути безумовною підставою для поновлення строку на касаційне оскарження судових рішень у всіх абсолютно випадках, зокрема у разі звернення до суду з повторною (черговою) скаргою. Неналежна організація процесу з оскарження судових рішень та виникнення організаційних складнощів у суб'єкта владних повноважень є суто суб'єктивною причиною, а негативні наслідки, які настали у зв'язку з такою причиною, є деякою мірою відповідальністю за неналежне виконання своїх процесуальних обов'язків, перед якими мають бути рівними всі учасники справи.

Отже, можна дійти висновку, що конвенційний та національний виміри наявності права на касаційне оскарження насамперед зумовлені механізмом застосування «процесуальних фільтрів», а також предметом касаційного перегляду, якщо суди попередніх інстанцій не усунули перешкоди для подальшого провадження у справі, відповідне втручання чи обмеження щодо прав і свобод учасника адміністративного процесу. Такий висновок зумовлений тим, що надмірний формалізм у трактуванні процесуального законодавства є неправомірним обмеженням права на доступ до суду як елемента права на справедливий суд згідно зі статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Саме ЄСПЛ актуалізує «букву» і «дух» Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, гарантуючи реалізацію ідеалів та цінностей демократичного суспільства. У такий спосіб відбувається й розвиток національної правової системи в Україні в інтегрованому вимірі з міжнародними стандартами захисту прав людини в публічно-правових спорах.

¹ Ухвала Верховного Суду від 12.03.2025 у справі № 640/2665/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125788585> (дата звернення: 09.04.2025).

4.10. Розгляд судами України адміністративних справ з урахуванням практики Суду справедливості Європейського Союзу та Європейського суду з прав людини: до питання про удосконалення процесуальних механізмів

23 червня 2022 року Європейська Рада офіційно надала Україні статус кандидата на вступ до ЄС, а 25.06.2024 було офіційно оголошено про початок відповідних переговорів. У статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» визначено, що суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію та практику Суду як джерело права¹, а частиною другою статті 6 КАС України регламентовано, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики саме ЄСПЛ. Ураховуючи статус України як кандидата на вступ до ЄС, надважливим і нагальним завданням адміністративних судів є не лише належне застосування практики ЄСПЛ, але й вивчення підходів Суду справедливості ЄС. У цьому підрозділі представлено аналіз компетенції обох судів та окреслено перспективи можливих підходів до удосконалення процесуальних механізмів.

Відповідно до статті 32 ЄКПЛ, юрисдикція ЄСПЛ поширюється на всі питання тлумачення й застосування Конвенції та протоколів до неї². Стаття 35 ЄКПЛ врегульовує, що ЄСПЛ може брати справу до розгляду лише після того, як було вичерпано всі національні засоби правового захисту, згідно із загальновизнаними принципами міжнародного права. Стаття 1 Протоколу № 16 до Конвенції закріплює, що вищі судові установи Високої Договірної Сторони можуть звертатися до Суду щодо надання консультативних висновків з принципових питань, які стосуються тлумачення або застосування прав і свобод, визначених Конвенцією або протоколами до неї.

Слушною є позиція, висловлена Антоном Монаенком і Ксенією Смирною, що застосування практики ЄСПЛ має сприяти формуванню єдності судової практики в захисті прав, свобод та інтересів людини, а не підміняти аргументи та / або мотивувальну частину судового рішення або, знову ж

¹ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 01.05.2025).

² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 01.05.2025).

таки, виступати невіддільним його атрибутом¹. Расім Бабанли та Павло Пушкар обґрунтовано акцентують, що раціональність покликань, юридична обґрунтованість та *sensus communis* повинні стати ключовими критеріями релевантності та доречності покликань на практику та рішення ЄСПЛ².

Отже, рішення ЄСПЛ є констатацією факту про наявність або відсутність порушення ЄКПЛ, обов'язковою для виконання державою-відповідачем і наділеною прямою дією в національних правових системах держав-учасниць, а в деяких випадках – такої, що зумовлює перегляд судових актів, винесених національними судами щодо заявника. Прецеденти ЄСПЛ у дії мають загальний ефект, оскільки не є формально частиною права ЄС, але впливають на країни-члени через їхні зобов'язання на підставі статті 46 ЄКПЛ. Таким чином, практика ЄСПЛ створює інтерпретаційні стандарти, які національні суди мають ураховувати. Наприклад, Німеччина має традицію імплементації рішень ЄСПЛ у практиці Федерального адміністративного суду, особливо щодо розумних строків (справа *Sürmeli v. Germany*³). У Франції рішення ЄСПЛ інтегрують через Державну раду, наприклад, у справі про депортацію *Gebremedhin v. France*⁴.

Водночас сьогодні є країни-члени з конфліктом між національною практикою та підходами ЄСПЛ, наприклад, щодо здійснення судової реформи. Зокрема, рішення ЄСПЛ у справі *Baka v. Hungary* про суддівську незалежність змусило Угорщину переглянути адміністративні процедури призначення суддів. У справах *Ástráðsson v. Iceland*⁵, *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*⁶, *Reczkowicz v. Poland*⁷ ЄСПЛ визнав системні порушення § 1 статті 6 ЄКПЛ.

Натомість Суд справедливості ЄС ухвалює рішення у справах за позовами, які подають держави-члени, установи, фізичні або юридичні особи; на звернення судів або трибуналів держав-членів виносить попередні рішення щодо

¹ Монаєнко А., Смирнова К. Застосування практики ЄСПЛ та Суду ЄС на прикладі адміністративного судочинства. *Юридична газета online*. 2020. № 8 (714). URL: <https://jur.gazeta.com/publications/practice/inshe/zastosuvannya-praktiki-espl-ta-sudu-es-na-prikladi-administrativnogo-sudochinstva.html> (дата звернення: 01.05.2025).

² Бабанли Р., Пушкар П. До питання про (не)релевантне застосування практики Європейського суду з прав людини: практичні поради. *Судово-юридична газета*. 17.05.2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/140972-do-pitannya-pro-ne-relevantne-zastosuvannya-praktiki-yevropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-praktichni-poradi> (дата звернення: 01.05.2025).

³ European Court of Human Rights. Case of *Sürmeli v. Germany* (application no. 75529/01). Judgment of 08.06.2006. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-75689> (date of access: 01.05.2025).

⁴ European Court of Human Rights. Case of *Gebremedhin v. France* (application no. 25389/05). Judgment of 26.04.2007. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-80333> (date of access: 01.05.2025).

⁵ European Court of Human Rights. Case of *Ástráðsson v. Iceland* (application no. 26374/18). Judgment of 01.12.2020. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-206582> (date of access: 01.05.2025).

⁶ European Court of Human Rights. Case of *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland* (applications no. 49868/19 and 57511/19). Judgment of 08.11.2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-213200> (date of access: 01.05.2025).

⁷ European Court of Human Rights. Case of *Reczkowicz v. Poland* (application no. 43447/19). Judgment of 22.07.2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-211127> (date of access: 01.05.2025).

тлумачення права ЄС або чинності актів, ухвалених установами; ухвалює рішення в інших справах, як встановлено у відповідних договорах¹. Отже, Суд справедливості ЄС сприяє уніфікації практики правозастосування, що вказує на широкий обсяг впливу практики цього органу судової влади². Правове тлумачення, надане в рішеннях цього органу судової влади, не тільки є обов'язковим для справи на розгляді, але й також забезпечує авторитетне тлумачення права ЄС загалом³. Йдеться про право розглядати справи проти країн-членів ЄС щодо «процедур про порушення», під час «судового перегляду» перевіряти законність законодавчих та виконавчих рішень на підставі положень Договору про ЄС чи вторинного законодавства, у разі звернення національних судів надавати роз'яснення у вигляді попередніх рішень згідно зі стандартами та правилами, закріпленими правом ЄС.

У правовій системі ЄС діє принцип взаємної довіри, згідно з яким держави-члени ЄС мають довіряти одна одній в тому, що кожна з них дотримується права ЄС. Так, Суд справедливості ЄС застосовує жорсткий двоступеневий тест, який дозволяє відступити від взаємної довіри лише в разі наявності як системних недоліків у державі-члені, що створюють реальний ризик порушення права на справедливий судовий розгляд, так і конкретних доказів, що цей ризик реально загрожує особі в конкретній справі. Прикладом є рішення у справі *Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland Limited and Maximillian Schrems*, яке скасувало дотримання «щита конфіденційності» (*privacy shield*), змусивши національні органи переглянути трансфер даних⁴.

Варто акцентувати увагу на тому, що способи імплементації практики Суду справедливості ЄС є різними. Так, у Нідерландах існує високий рівень адаптації шляхом процедури попереднього запиту (наприклад, справа *W. P. Willems and Others v. Burgemeester van Nuth and Others*⁵), в Угорщині та Польщі спостерігається опір з огляду на політичні реформи, з можливістю застосувати санкції (зокрема, справа *European Commission v. Republic of*

¹ Див. більше: Комарова Т., Лазовські А. Судова практика Суду справедливості ЄС з питань верховенства права та її значення для України. Право-Justice. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/66a/b96/268/66ab96268605b879785995.pdf> (дата звернення: 01.05.2025); Шевченко С. Судова гілка Європейського Союзу: Суд справедливості Європейського Союзу – на варті втілення стандартів ЄС. ЮрФем.ua. 2023. URL: <https://jurfem.com.ua/sudova-hilka-eu/> (дата звернення: 01.05.2025).

² Комарова Т.В. Юрисдикція Суду Європейського Союзу: монографія. Харків: Право, 2010. С. 16.

³ Mañko R. 60 Years of Da Costa en Schaake: Asserting the Binding Authority of European Court of Justice Case Law (May 5, 2023). European Parliamentary Research Service Briefing. 2023. 11 p. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4451214 (date of access: 01.05.2025).

⁴ Court of Justice of the European Union. Case of *Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland Limited and Maximillian Schrems* (Case № C-311/18). Judgment of 16.07.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0311> (date of access: 01.05.2025).

⁵ Court of Justice of the European Union. Case of *W. P. Willems and Others v. Burgemeester van Nuth and Others* (Case № C-446/12 to C-449/12). Judgment of 16.04.2015. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0446> (date of access: 01.05.2025).

Poland про судову незалежність¹), в Італії – активне використання під час розгляду адміністративних спорів.

Аналізуючи симбіотичні взаємини між Страсбургом (ЄСПЛ) і Люксембургом (Судом справедливості ЄС) у сфері забезпечення судової незалежності та порівнюючи судову практику відповідних судів, суддя ЄСПЛ Роберт Спано слушно зауважує, що важливо розуміти, що Суд справедливості ЄС тлумачить статтю 19 § 1 Договору про ЄС щодо ефективного судового захисту та статтю 47 Хартії основоположних прав ЄС як два основні правозастосовні стандарти, спираючись на такі цінності, викладені в статті 2 Договору про ЄС, як «повага до гідності людини, свободи, демократії, рівності, верховенства права та повага до прав людини, включаючи права осіб, що належать до меншин». Отже, хоча дехто може ставити під сумнів, чи відрізняється ця система цінностей ЄС від наявної в межах ЄКПЛ, то на підставі преамбули ЄКПЛ, її основних положень і протоколів, а також судової практики Суду справедливості ЄС стає очевидним, що між цими двома системами є симетрія цінностей. Йдеться про важливе концептуальне підґрунтя, спільне для обох систем, що сприяє необхідному судовому діалогу між двома судами².

ЄСПЛ і Суд справедливості ЄС мають відмінності у своїй юрисдикції та функціях, що відображають їхні різні цілі та правові основи діяльності. Так, наявні ознаки колізій під час застосування підходів Судом справедливості ЄС і ЄСПЛ, що було предметом обговорення на міжнародній науково-практичній конференції «Правові колізії у застосуванні фундаментальних прав та свобод»³ (2024 рік). Такі колізії зумовлені тим, що держави-члени ЄС зобов'язані виконувати як норми права ЄС, які тлумачить Суд справедливості ЄС, так і стандарти ЄКПЛ, що перебувають під сферою інтерпретації ЄСПЛ, а ці зобов'язання не завжди гармонійно співіснують. Можна стверджувати про конфлікт між прагненням Суду справедливості ЄС зберегти примат права ЄС та його автономію як наріжного каменя інтеграційного порядку й непохитною відданістю ЄСПЛ утвердженню верховенства індивідуальних прав людини як невіддільного складника європейського правового етосу. Тоді як Суд справедливості ЄС, ґрунтуючись на доктрині прямого ефекту та ієрархічної переваги права ЄС, прагне забезпечити безумовне функціонування взаємної довіри як *conditio sine qua non* для зони свободи, безпеки та правосуддя, ЄСПЛ відстоює

¹ Court of Justice of the European Union. Case of *European Commission v. Republic of Poland* (Case № C-791/19). Judgment of 15.07.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62019CJ0791> (date of access: 01.05.2025).

² Spano R. The rule of law as the lodestar of the European Convention on Human Rights: The Strasbourg Court and the independence of the judiciary. *European Law Journal*. 2021. Vol. 27. Iss. 1-3. P. 223.

³ У місті Івано-Франківську відбулася Міжнародна науково-практична конференція «Правові колізії у застосуванні фундаментальних прав та свобод». *Судова влада України*. 2024. URL: <https://court.gov.ua/archive/1681968/> (дата звернення: 01.05.2025).

безкомпромісний підхід до захисту фундаментальних свобод, розглядаючи їх як імператив, що не підлягає субординації інституційним імперативам ЄС.

Як приклад можна згадати справу *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* щодо реалізації принципу еквівалентного захисту, згідно з яким, на переконання ЄСПЛ, не було дисфункції механізмів контролю за дотриманням положень ЄКПЛ, тому захист прав людини законодавством Співтовариства є «еквівалентним» системі ЄКПЛ¹. У справі *Matthews v. the United Kingdom* ЄСПЛ, розширивши свої повноваження, указав, що має право переглядати національні заходи, які імплементують або застосовують законодавство ЄС².

Окреслені розбіжності між розумінням гарантій Судом справедливості ЄС та ЄСПЛ значною мірою зумовлені тим, що ЄС як наднаціональна організація не є стороною ЄКПЛ, на відміну від усіх його держав-членів, які індивідуально підписали та ратифікували цей документ. Серед викликів процесу інтеграції вказаних національних правопорядків можна виокремити сприйняття ЄС юрисдикції ЄСПЛ як потенційної загрози своїй панівній ролі, а також, зважаючи на законодавчу неврегульованість, вимушений крок ЄСПЛ оцінювати відповідність судового контролю Спільної зовнішньої політики та політики безпеки щодо відповідності ЄКПЛ без попереднього розгляду Судом справедливості ЄС. Проблемним питанням є й пристосування ЄСПЛ своєї системи до унікальної природи ЄС (який не є ні федерацією, ні звичайною міжурядовою організацією), гарантуючи, що ЄС не отримає особливих привілеїв, недоступних іншим учасникам ЄКПЛ³.

Попри спроби Суду справедливості ЄС упродовж 2014–2019 років підкреслити важливість концепції автономії правового порядку ЄС, зокрема у Висновку № 2/13⁴, зараз триває робота щодо приєднання ЄС до ЄКПЛ із поступовим зближенням правових систем Ради Європи та ЄС. Так, діє група «46+1» стосовно приєднання ЄС до ЄКПЛ як одного з найвищих пріоритетів Ради Європи з метою інтеграції ЄС в систему захисту прав, згідно з ЄКПЛ, під зовнішнім наглядом ЄСПЛ. Керівний комітет з прав людини у квітні 2023 року та в травні 2024 року зафіксував попередню домовленість

¹ European Court of Human Rights. Case of *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*. Judgment of 30.06.2005 (application № 45036/98). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69564> (date of access: 01.05.2025).

² European Court of Human Rights. Case of *Matthews v. the United Kingdom*. Judgment of 18.02.1999 (application № 24833/94). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/tur?i=001-58910> (date of access: 01.05.2025).

³ Див. більше: Tzevelekos V.P. The EU's Accession to the ECHR: The Future of the Revised Draft Accession Agreement and a Call to End the Bosphorus Doctrine. *The European Convention on Human Rights Law Review*. 2025. DOI: <https://doi.org/10.1163/26663236-bja10120> (date of access: 01.05.2025).

⁴ Court of Justice of the European Union. Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU. Opinion of the Court of 18.12.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62013CV0002> (date of access: 01.05.2025).

учасників переговорів про оновлений набір інструментів для приєднання, указавши на готовність ЄС врегулювати це питання. Наведене забезпечить узгодженість між підходами ЄСПЛ і Суду справедливості ЄС. Відповідні переваги мають як практичне, так і концептуальне значення для функціонування ЄС, оскільки приєднання зробить ЄСПЛ «останнім арбітром» у питаннях захисту прав людини, чиї рішення набудуть обов'язкової сили для всіх інституцій ЄС, зокрема Суду справедливості ЄС; положення ЄКПЛ будуть чітким «мінімальним стандартом» захисту прав людини, що матиме пряму дію в межах права ЄС; інтеграція ЄС до системи ЄКПЛ значно зменшить ризик суперечливої судової практики між ЄСПЛ і Судом справедливості ЄС; виникне можливість зваженого діалогу Суду справедливості ЄС з ЄСПЛ¹.

Питання приєднання ЄС до ЄКПЛ не стоїть перед Україною так гостро, як перед державами-членами ЄС, проте може відіграти ключову роль у гармонізації національного законодавства з перспективою набуття Україною членства в ЄС. Вироблені підходи зможуть бути використані в Україні, яка активно інтегрує європейські правові стандарти, ураховуючи власний досвід імплементації ЄКПЛ та поступове врахування практики ЄС як джерела тлумачення.

Саме такий підхід щодо застосування практики Судом справедливості ЄС як джерела тлумачення критеріїв було обрано під час створення асоціації між Україною та ЄС і його державами-членами. Так, стаття 264 Угоди про асоціацію визначає, що сторони домовились, що вони застосовуватимуть статті 262, 263(3) або 263(4) цієї Угоди з використанням як джерела тлумачення критеріїв, що впливають із застосування статей 106, 107 та 93 Договору про функціонування ЄС, зокрема відповідну судову практику Суду справедливості ЄС, а також відповідне вторинне законодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші чинні адміністративні акти ЄС². Керуючись ухваленим Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони»³, чітко визначено відносини, у яких підлягає використанню практика

¹ Krommendijk J. Redressing Fundamental Rights Violations by the EU. *The Promise of the «Complete System of Remedie»*. Cambridge: Cambridge University Press, 2024. P. 185. <https://www.cambridge.org/core/books/redressing-fundamental-rights-violations-by-the-eu/88E98A99FA38B98BBAE28F1C9B2C6740> (date of access: 01.05.2025).

² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.05.2025).

³ Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18> (дата звернення: 01.05.2025).

Суду справедливості ЄС як джерело права (щодо державних закупівель, державної допомоги, транспорту, державних підприємств, підприємств, наділених спеціальними або виключними правами та підприємств, які надають послуги загального економічного інтересу й отримують за це компенсацію). Проте для податкових та інших адміністративних спорів практика цього суду може бути застосована як додаткове джерело тлумачення.

Підхід щодо використання визнаних міжнародних підходів не є новим для національної судової практики. Зокрема, під час розгляду податкових спорів суди застосовують документи, напрацьовані Організацією економічного співробітництва та розвитку, як додаткове джерело тлумачення¹. Наприклад, у справі № 160/18691/23, оцінюючи аргументи платника щодо застосування доктрини «плодів отруйного дерева», Верховний Суд, зокрема, урахував практику реалізації статей 10-12 Модельної конвенції вказаної організації².

Попри те, що українські суди, зокрема адміністративні, протягом тривалого часу активно застосовують практику ЄСПЛ у процесі судового розгляду, використання цього інструменту має такі практичні труднощі: неоднозначність висновків щодо застосування судами практики у справах, у яких Україна не є стороною; нерелевантне застосування судами практики ЄСПЛ; відсутність офіційних перекладів практики ЄСПЛ щодо спорів, винесених стосовно інших країн³.

Розв'язанню цих проблем, зокрема, сприятиме врахування, як ЄСПЛ виявляє прогалини в процедурі, наприклад, у справах «Веренцов проти України»⁴, «Щокін проти України»⁵. Керуючись цим підходом, Верховний Суд у справі № 320/1390/24 зауважив, що відповідальними за подолання недоліків законодавства, правових колізій, прогалин, інтерпретаційних сумнівів є, зокрема, органи судової влади, які застосовують та тлумачать закони, щоб розвіяти сумніви щодо тлумачення, які залишаються, ураховуючи зміни в повсякденній практиці⁶.

На відміну від прецедентів ЄСПЛ, які суди мають застосовувати як джерело права під час розгляду спорів, законодавчі акти України прямо не закріплю-

¹ Наприклад: постанова Верховного Суду від 17.10.2019 у справі № 2а-16434/12/2670. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85153986> (дата звернення: 01.05.2025).

² Постанова Верховного Суду від 17.04.2025 у справі № 160/18691/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126788411> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Колеснікова М.В., Печена Т.О. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України. *Право і суспільство*. 2023. Т. 1. № 2. С. 177.

⁴ Європейський суд з прав людини. Справа «Веренцов проти України» (заява № 20372/11). Рішення від 11.04.2013. *Офіційний вісник України*. 2013. № 83. Ст. 3106.

⁵ Європейський суд з прав людини. Справа «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06). Рішення від 14.10.2010. *Офіційний вісник України*. 2013. № 6. Ст. 236.

⁶ Постанова Верховного Суду від 05.03.2025 у справі № 320/1390/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125656350> (дата звернення: 01.05.2025).

ють обов'язок для українських судів застосовувати рішення Суду справедливості ЄС. Водночас з 2014 року адміністративні суди застосовують підходи цього суду для посилення аргументації з метою гармонійного тлумачення національного законодавства України згідно з усталеними стандартами правової системи ЄС. Так, вирішуючи спір у справі № 9901/186/19, Велика Палата Верховного Суду керувалася рішенням Суду справедливості ЄС у справі № C-619/18 *European Commission v. Republic of Poland* як аргументацією, міркуваннями для гармонійного тлумачення національного законодавства України згідно з усталеними стандартами правової системи ЄС¹.

Можна відзначити тенденцію щодо зростання кількості судових рішень, у яких суди адміністративної юрисдикції застосували правові позиції Суду справедливості ЄС, зокрема на рівні судів першої інстанції (наприклад, у справах № 580/6976/24², № 120/7999/24³ та інших). Починаючи з 2024 року, поступово зростає кількість судових рішень, у яких ураховано практику Суду справедливості ЄС, що відображає не лише широке визнання адміністративними судами універсальності принципів, зазначених у рішеннях цього суду, а також їхнє надважливе значення для гармонізації національного законодавства з усталеними стандартами правової системи ЄС у контексті імплементації Угоди про асоціацію.

Отже, можна дійти висновку, що, по-перше, для України врахування прецедентного права обох судів (практики ЄСПЛ як джерела права і Суду справедливості ЄС як додаткового джерела тлумачення) сприятиме створенню міцної правової основи для європейської інтеграції та захисту прав людини. Водночас після вступу України до ЄС потрібно буде внести відповідні зміни до процесуальних кодексів.

По-друге, з метою імплементації та гармонізації практик ЄСПЛ і Суду справедливості ЄС в Україні доцільно створити спеціалізований механізм для врахування прецедентів (за аналогією з юридичною категорією *preliminary ruling*), а також пришвидшити імплементацію релевантної наднаціональної судової практики ЄС. Зважаючи на співіснування судової практики ЄСПЛ і Суду справедливості ЄС, а також потенційні розбіжності у їхніх підходах, доцільно на рівні Верховного Суду організувати системне вивчення практики обох судів та розробити уніфіковані методологічні рекомендації для використання судами України.

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24.03.2021 у справі № 9901/186/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96006361> (дата звернення: 01.05.2025).

² Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 21.11.2024 у справі № 580/6976/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123341776> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 20.03.2025 у справі № 120/7999/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126259414> (дата звернення: 01.05.2025).

4.11. Вплив рішень Конституційного Суду України на формування судової практики адміністративного судочинства

У сучасних умовах захисту прав і свобод людини особливої актуальності набуває питання ролі рішень КСУ у формуванні та розвитку адміністративного судочинства. КСУ як єдиний орган конституційної юрисдикції здійснює офіційне тлумачення Конституції України, вирішує питання відповідності Конституції України законів України, що має обов'язковий характер для всіх суб'єктів правозастосування, у тому числі для судів адміністративної юрисдикції. Юридичні позиції КСУ визначають правові орієнтири справедливого розгляду публічно-правових спорів, дієві механізми забезпечення права на ефективний судовий захист. Особливого значення вплив рішень КСУ на адміністративну юстицію набуває в контексті виборчих, податкових, соціальних спорів, а також у зв'язку із зобов'язаннями України гармонізувати правову систему із європейськими стандартами в умовах процесів євроінтеграції. Повноваження органу конституційної юрисдикції, визначені Основним Законом України, створюють правове підґрунтя для впливу рішень КСУ на судову практику адміністративних судів, які під час розгляду справ повинні враховувати конституційні стандарти та юридичні позиції КСУ.

КСУ підкреслював: право на судовий захист є гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 23.11.2018 № 10-р/2018); держава повинна повною мірою забезпечити реалізацію гарантованого статтею 55 Конституції України права кожного на судовий захист (абзац п'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини)¹.

Як стверджував Сергій Рабінович, залежно від ролі, яку відіграють природно-правові підходи в прийнятті окремих актів КСУ, можна виділити два їх значення – основне (аргументаційне) та допоміжне. У першому значенні природно-правові понятійні конструкції є смисловим центром рішення, набувають активного ціннісно-правового характеру, у другому – їх роль обмежується розв'язанням окремих пізнавально-інтерпретаційних завдань².

Однак для правильного вирішення адміністративними судами справ, що пов'язані з юридичними наслідками, які настають (чи можуть настати) у

¹ Рішення Конституційного Суду України від 15.05.2019 № 2-п(II)/2019. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_p2_2019.pdf (дата звернення: 12.04.2025).

² Рабінович С.П. Юснатуралістичні підходи у конституційному правосудді України: *Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення*: колективна монографія / А.М. Бернюков та ін.; відп. ред. В.С. Бігун. Київ: Видавництво «Реферат», 2009. С. 236.

разі впровадження рішення КСУ, необхідна відповідна правова платформа як законодавчого, так і доктринального характеру¹.

На думку Мирослави Білак, «є три визнані у світі форми юридичних наслідків застосування рішень конституційних судів про неконституційність нормативно-правових актів. Це *ex nunc*, коли акт визнається неконституційним із моменту оголошення рішення конституційного суду і діє наперед, *pro futuro* – коли сам конституційний суд відкладає набрання чинності на перспективу, *ex tunc* – з моменту прийняття акта, і саме з цією формою пов'язана ретроактивність. Найбільш поширеними формами юридичних наслідків застосування рішень конституційних судів у світі є *ex nunc i pro futuro*. Якщо ці питання законодавчо не врегульовано, то, як правило, законодавець у різних країнах дозволяє конституційному суду самому визначати дію цього акта в часі»².

Конституційні принципи рівності та справедливості стали підґрунтям для формування ключових вимог до якості юридичної техніки, що були відображені у юридичних позиціях КСУ: із вказаних конституційних принципів випливає вимога визначеності, ясності й недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування в правозастосовній практиці й неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення)³.

Юридичні позиції КСУ охоплюють усі ключові аспекти, які є визначальними для формування та розвитку практики адміністративних судів, оскільки вони встановлюють нормативні орієнтири для тлумачення, застосування й оцінки актів публічно-правового регулювання відповідно до конституційних стандартів.

КСУ у своїх рішеннях надав конституційно-правову інтерпретацію основоположних принципів виборчого права, таких як загальність, рівність, обов'язковість вільного волевиявлення громадян, – ці принципи утворюють фундаментальну основу правового регулювання виборчих процесів в Україні та мають безпосередній вплив на адміністративну практику розгляду виборчих спорів.

¹ Смокович М. Впровадження рішень Конституційного Суду України: пошуки ефективного механізму захисту прав людини. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві*: зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31.07.2020) / Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. Харків: Право, 2020. С. 10.

² Білак М. Визнання закону неконституційним: як поновити особу в правах і не дестабілізувати правовий порядок у державі. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/980601/> (дата звернення: 13.08.2020).

³ Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 № 5-пн/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text> (дата звернення: 24.04.2025).

Основоположні принципи загального, рівного і прямого виборчого права, вільне і таємне волевиявлення громадян України на виборах народних депутатів України становлять конституційну основу правового регулювання виборчого процесу (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення); КСУ зазначив, що оспорюване положення Закону не є визнанням народного волевиявлення, як і волевиявлення окремих громадян, виходячи з того, що виборці мають здійснити його на виборах особисто (друге речення пункту 6 мотивувальної частини)¹.

Діяльність КСУ є одним із найбільш ефективних засобів гарантування та захисту прав і свобод громадян України, як це передбачено статтями 3, 21–24, 64 Конституції України².

У Рішенні КСУ від 04.04.2012 № 7-рп/2012 стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва, був сформований правовий підхід з урахуванням конституційно-правових засад, що лежать в основі правового регулювання виборчого процесу, яка поглибила розуміння принципу рівності у виборчому процесі, указавши на недопустимість обмеження рівних можливостей кандидатів і виборців, зокрема тих, хто перебуває за межами території України, чітко визначивши, що пропорційний складник змішаної виборчої системи має забезпечувати реалізацію виборчих прав громадян за кордоном.

КСУ вказаним Рішенням визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення «з рівномірним віднесенням до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва» частини другої статті 22 Закону № 4061-VI³. КСУ ствердив, що таке врегулювання не забезпечує рівних правових можливостей кандидатів у народні депутати України, які балотуватимуться в одномандатних виборчих округах у місті Києві, щодо реалізації їх права бути обраними народними депутатами України, оскільки обмежується вільне волевиявлення виборців, які проживають або перебувають за кордоном, а також не забезпечує рівного і вільного виборчого права виборцям, які проживають або перебувають за межами України і які за чинною пропорційно-мажоритарною виборчою системою реалізують таке право лише за пропорційною складовою змішаної виборчої системи (абзаци третій, четвертий пункту 4 мотивувальної частини).

¹ Рішення Конституційного Суду України від 26.02.1998 № 1-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-98#Text> (дата звернення: 25.04.2025).

² Ключковський Ю. Б. Чи може рішення Конституційного Суду суперечити принципу верховенства права? *Вибори та демократія*. 2012. № 1(31). С. 31.

³ Рішення Конституційного Суду України від 04.04.2012 № 7-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-12#Text> (дата звернення: 25.04.2025).

На думку Юрія Ключковського, КСУ створив нову позитивну норму, згідно з якою виборці за кордоном «реалізують таке право лише за пропорційною складовою змішаної виборчої системи»¹.

Виборче право означає можливість кожного громадянина України вільно обирати й бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах свободи вираження поглядів і обміну думками та інформацією, вільного формування власного ставлення до участі у виборах, а обов'язковою складовою цього права є, зокрема, право на повагу до волевиявлення людини, її демократичного вибору та результатів виборів (абзац перший підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини)².

Держава зобов'язана забезпечити вільне волевиявлення громадян України та повагу до результатів такого волевиявлення шляхом належної регламентації й організації виборчого процесу на демократичних засадах і з дотриманням демократичних процедур, а також шляхом упровадження ефективного контролю за здійсненням таких процедур, що має унеможливити будь-які зловживання та маніпуляції, у тому числі з виборчими списками від партій (друге речення абзацу третього підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини)³.

Конституція України має встановлювати чіткі та однозначні приписи, що народні депутати України обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (абзац перший пункту 2 резолютивної частини)⁴.

Виборче право громадян як елемент демократичного суспільства передбачає не тільки обирати й бути обраним, а й право на повагу до волевиявлення та обов'язок держави забезпечити належну організацію виборчого процесу, запобігаючи маніпуляціям і порушенням демократичних процедур.

Аналіз судової практики дозволяє дійти висновку, що рішення КСУ щодо виборчого права стали базисною основою в судових рішеннях під час розв'язання адміністративних спорів.

Наприклад, у справі про утворення та ліквідацію виборчих дільниць та дільничних виборчих комісій КАС ВС указав, що обов'язком держави є забезпечення дотримання виборчих прав громадян, що, з-поміж іншого, передбачає організацію виборів таким чином, щоб кожен виборець мав реальну можливість взяти участь у голосуванні. Кожен, хто за даними Державного реєстру виборців має право проголосувати на відповідній закордонній ви-

¹ Ключковський Ю.Б. Чи може рішення Конституційного Суду суперечити принципу верховенства права? *Вибори та демократія*. 2012. № 1(31). С. 29.

² Рішення Конституційного Суду України від 21.12.2017 № 3-п/2017. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3-p_2017_0.pdf (дата звернення: 25.04.2025).

³ Там само.

⁴ Висновок Конституційного Суду України (Велика палата) від 16.12.2019 № 8-в/2019. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/8-v_2019.pdf (дата звернення: 25.04.2025).

борчій дільниці, як і той, хто ще тільки задумується над тим, щоб реалізувати там своє право голосу під час виборів, має можливість заздалегідь підготуватися та вжити відповідних заходів з тим, щоб взяти участь у голосуванні¹.

КАС ВС визначив головну мету інституту оскарження у виборчому праві – не лише відновлення в повному обсязі порушених прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, але й усунення всіх наслідків допущеного правопорушення і, таким чином, забезпечення легального і справедливого перебігу виборчого процесу²; однакове застосування законодавства про вибори, забезпечення сталої практики, єдність правових позицій під час прийняття рішень з аналогічних питань є правовою першоосновою діяльності Центральної виборчої комісії³.

Національна виборча система заснована на системі принципів, що складають основу європейського виборчого доробку; принципи виборчого права були імплементовані в національне законодавство з метою забезпечення демократичного формування влади, а також дотримання прозорості у здійсненні прав та обов'язків суб'єктів виборчого процесу⁴.

Пасивне виборче право у виборах народних депутатів України не є абсолютним і реалізується за умови дотримання виборчих цензів, зокрема вікового, громадянства та осілості⁵.

Законодавець обмежив право на звернення до суду з позовом, пов'язаним із виборчим процесом, колом суб'єктів відповідного виборчого процесу, проте одночасно звільнив їх від обов'язку під час звернення до суду доводити, у чому полягає їх інтерес або порушення їхніх прав у виборчій справі. У такий спосіб законодавець надав суб'єктам виборчого процесу процесуальний інструмент контролю за дотриманням законності під час виборчого процесу, суб'єктами якого вони є, тобто забезпечив обґрунтовану пропорційність між обмеженням певного кола осіб на звернення до суду та поставленою метою – контролем за законністю виборчого процесу⁶.

Держава зобов'язана забезпечити однакові умови для реалізації громадянами як активного, так і пасивного виборчого права на всіх етапах виборчого

¹ Постанова Верховного Суду від 10.01.2019 у справі № 855/1/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79088674> (дата звернення: 25.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 31.03.2019 у справі № 855/95/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80816781> (дата звернення: 25.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 09.02.2019 у справі № 855/21/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79715978> (дата звернення: 25.04.2025).

⁴ Постанова Верховного Суду від 12.04.2019 у справі № 640/5921/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81136713> (дата звернення: 25.04.2025).

⁵ Постанова Верховного Суду від 25.06.2019 у справі № 855/152/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82654397> (дата звернення: 25.04.2025).

⁶ Постанова Верховного Суду від 28.06.2019 у справі № 855/165/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82707225> (дата звернення: 25.04.2025).

процесу, а також гарантувати рівні правові можливості для ефективного захисту цих прав у порядку, визначеному законом.

Правові позиції КСУ у сфері виборчого права залишатимуться актуальними і в післявоєнний період, особливо під час організації та проведення демократичних виборів. Адже, як стверджує Юрій Ключковський, відновлення нормального демократичного державного життя після війни потребуватиме проведення низки виборів – загальнодержавних і місцевих, чергових і позачергових, а набутий Україною статус держави-кандидата на вступ до ЄС вимагатиме проведення виборів у максимальній відповідності до стандартів європейського виборчого доробку¹.

Значний вплив на адміністративне судочинство мають юридичні позиції, сформульовані в Рішенні КСУ від 01.03.2023 № 2-р(II)/2023 щодо рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення², оскільки воно забезпечує реалізацію права на апеляційний перегляд рішень суду першої інстанції у справах щодо виконання судових рішень, що сприяє зміцненню принципів верховенства права та юридичної визначеності. У цьому Рішенні КСУ підкреслив надзвичайно важливу роль адміністративного судочинства в демократичному суспільстві: «адміністративне судочинство є стрижневим елементом демократичного врядування, а його дієвість – засадничою для будь-якого суспільства, ґрунтованого на правовладді», адже «здійснення публічної влади в добропорядний спосіб вимагає того, щоб особі було надано можливість у дієвий спосіб оскаржувати акти органів публічної влади, їх посадових і службових осіб, їхні дії або бездіяльність, завдяки чому забезпечується підзвітність цих органів та їх посадових і службових осіб за ухвалені ними рішення, учинені дії або бездіяльність» (абзац третій пункту 5 мотивувальної частини).

Цитованим Рішенням КСУ визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), приписи частини першої статті 294, частини шостої статті 383 КАС України в тім, що вони унеможливають апеляційне оскарження ухвали суду про залишення без задоволення заяви, поданої порядком статті 383 КАС України, а Верховній Раді України зобов'язано привести нормативне регулювання, установлене приписами частини першої статті 294, частини шостої статті 383 КАС України, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням (пункти 1, 3 резолютивної частини Рішення).

Упровадження зазначеного Рішення КСУ в практику адміністративних судів сприяє підвищенню ефективності судового захисту прав і свобод гро-

¹ Ключковський Ю. Коментар Загальної частини Виборчого кодексу України та проблеми післявоєнного виборчого права. *Український часопис конституційного права*. 2022. № 4. С. 32.

² Рішення Конституційного Суду України від 01.03.2023 № 2-р(II)/2023. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-rii2023.pdf> (дата звернення: 25.04. 2025).

мадян, зокрема в контексті забезпечення виконання судових рішень, що є невід'ємною складовою права на справедливий судовий розгляд. Юридичні позиції, сформульовані КСУ у цьому Рішенні, підкреслюють важливість забезпечення рівності сторін у судовому процесі та необхідність надання особам ефективних засобів юридичного захисту, що відповідає як національним, так і міжнародним стандартам у сфері прав людини.

Аналіз судової практики адміністративних судів свідчить про важливість інтеграції юридичних позицій КСУ у їх судові рішення, особливо в питаннях, що стосуються захисту прав фізичних та юридичних осіб від неправомірного втручання держави в права людини через законодавчі зміни.

У справі про визнання бездіяльності протиправною, зобов'язання надати органу казначейства висновок про повернення позивачу суми надміру сплачених грошових зобов'язань з плати за землю, суди попередніх інстанцій, ухвалюючи судові рішення, виходили з того, що положення абзацу третього пункту 38.7 підрозділу XX Податкового кодексу України, на підставі якого позивачу було відмовлено в поверненні зайво сплачених грошових зобов'язань із плати за землю, визнані неконституційними¹.

Згідно із Рішенням КСУ від 05.06.2019 № 3-р(І)/2019 положення першого речення абзацу двадцять шостого Розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли під час прийняття Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23.03.2017 № 1989-VIII, не відповідають Конституції України (є неконституційними)².

У цьому Рішенні КСУ зазначено, що внесення Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23.03.2017 № 1989-VIII змін до Податкового кодексу України в частині скасування права на повернення платникам податків сум плати за землю, нарахованих та сплачених за період, зазначений у підпункті 38.7 пункту 38 підрозділу 10 Розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, не пов'язане з «усуненням неузгодженостей та технічних помилок», а фактично мало на меті забезпечення «уникнення дисбалансу місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей». Внесення зазначених змін до Податкового кодексу України було обумовлено необхідністю досягнення суспільно значущої мети, однак законодавець діяв непослідовно й не дотримав балансу між публічним та приватним інтересами, а обраний ним

¹ Постанова Верховного Суду від 21.10.2020 у справі № 200/3382/19-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92362625> (дата звернення: 25.04. 2025).

² Рішення Конституційного Суду України від 05.06.2019 № 3-р(І)/2019. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_p1_2019.pdf (дата звернення: 25.04. 2025).

засіб (запровадження таких змін) не є пропорційним цілям, які переслідувалися. З огляду на зазначене, такі положення суперечать конституційному принципу верховенства права (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини).

КСУ вказав, що держава зобов'язана не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень конституційних прав, а й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожною особою, яка перебуває під її юрисдикцією. Із цією метою законодавець та інші органи публічної влади повинні запроваджувати таке юридичне регулювання, що має відповідати конституційним нормам і принципам, та створювати механізми для ефективного захисту конституційних прав і свобод (абзац шостий пункту 4 мотивувальної частини).

КАС ВС, застосовуючи юридичну позицію КСУ, зазначив, що законодавець відповідними положеннями Закону № 1989-VIII унеможливив не лише реалізацію набутого права вимоги майнового характеру щодо повернення сплачених ним сум плати за землю, а й повернення іншим платникам податків нарахованих та сплачених сум плати за землю за період, зазначений у підпункті 38.7 пункту 38 підрозділу 10 Розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, незважаючи на продовження дії раніше запровадженої норми Податкового кодексу України про звільнення від обов'язку щодо сплати таких сум плати за землю. З огляду на наведене, суди першої та апеляційної інстанцій дійшли обґрунтованого висновку про те, що невідповідність Конституції України положень законодавства, яке скасовувало право на повернення платникам податків сум плати за землю, нарахованих та сплачених за період, зазначений у підпункті 38.7 пункту 38 підрозділу 10 Розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, вказує на необхідність захисту порушеного права позивача (абзаци сімнадцятий, вісімнадцятий мотивувальної частини)¹.

КАС ВС, аналізуючи обставини справи, логічно виходив із правових висновків КСУ щодо неконституційності норм, які унеможливлювали реалізацію набутого права платників податків на повернення надміру сплачених сум. Суд підтвердив, що невідповідність положень закону Конституції України обумовлює обов'язок захистити порушене право позивача на відшкодування належних йому коштів.

Правова позиція КАС ВС відображає сучасний підхід до забезпечення прав платників податків: суди не обмежуються формальним застосуванням чинних норм, а виходять із пріоритету конституційних гарантій включно з правом на захист законних інтересів у публічно-правових відносинах.

¹ Постанова Верховного Суду від 21.10.2020 у справі № 200/3382/19-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92362625> (дата звернення: 25.04.2025).

Позовні вимоги у справі № 552/1027/15-а мотивовані тим, що відбулося звуження змісту та обсягу конституційного права на пенсійне забезпечення внаслідок застосування відповідачем норми Закону, яка не відповідає Конституції України. КАС ВС зазначив, що ураховуючи, що на час виникнення спірних правовідносин положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України були чинними, а тому підлягали застосуванню¹. Рішенням КСУ від 27.02.2018 № 1-6/2018 у справі про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання ця норма була визнана такою, що не відповідає Конституції України².

Судова практика КАС ВС підкреслює важливість забезпечення ефективного судового захисту в умовах динамічних змін законодавства та обов'язку держави компенсувати правові наслідки застосування неконституційних норм.

КСУ в Рішенні від 21.01.2025 № 3-р(II)/2025 визнав окремий припис абзацу другого підпункту 14.1.212 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України в редакції Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 № 71-VIII, а саме: «товарів, зазначених у підпункті 215.3.4 пункту 215.3 статті 215 цього Кодексу», таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним)³.

КСУ в цьому Рішенні наголосив, що держава, установлюючи податки та збори, має визначити правові механізми, які забезпечать належне виконання платником конституційного обов'язку сплачувати податки, та, зокрема, забезпечити ухвалення підзаконних актів. Реалізація податкового обов'язку, передбаченого оспорюваним приписом Кодексу в редакції Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 № 71-VIII, залежала від здійснення Кабінетом Міністрів України відповідного нормативного регулювання упродовж трьох місяців із дня набрання чинності Законом № 71-VIII (пункт 9 Розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 71-VIII), тобто мало місце негайне встановлення в Кодексі податкового обов'язку за відсутності комплексного правового механізму його виконання (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Держава, установлюючи податки та збори, зобов'язана не лише визначити сам факт податкового обов'язку, а й забезпечити створення ефективного й

¹ Постанова Верховного Суду від 24.10.2018 у справі № 552/1027/15-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77416376> (дата звернення: 25.04. 2025).

² Рішення Конституційного Суду України від 27.02.2018 № 1-6/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-18#Text> (дата звернення: 25.04. 2025).

³ Рішення Конституційного Суду України від 21.01.2025 № 3-р(II)/2025. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_r_2_2025.pdf (дата звернення: 25.04. 2025).

доступного правового механізму для його реалізації, – це впливає з принципу юридичної визначеності як складової верховенства права. Отже, правова система має ґрунтуватися на принципах передбачуваності, стабільності правового регулювання та поваги до законних сподівань суб'єктів правовідносин.

Юридичні позиції КСУ у справах про соціальний захист потерпілих від Чорнобильської катастрофи є важливим правовим орієнтиром для законодавця та судів усіх інстанцій. Вони вимагають не лише формального збереження соціальних гарантій, але й фактичного забезпечення реального й ефективного відновлення порушених прав.

На виконання Рішення КСУ від 07.04.2021 № 1-п(II)/2021¹ Верховна Рада України 29.06.2021 прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» щодо підвищення рівня пенсійного забезпечення окремих категорій осіб» № 1584-IX.

КСУ виходив із того, що держава може змінювати законодавче регулювання у сфері соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, проте в разі зміни такого регулювання вона не повинна вдаватися до обмежень, що порушують сутність їх індивідуальних прав, а досягнутий рівень соціального захисту має бути збережено (абзац двадцять перший підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини).

У зазначеному рішенні КСУ вказав, що соціальні зобов'язання держави перед громадянами, які втратили здоров'я внаслідок того, що держава свого часу зобов'язала їх взяти участь у подоланні наслідків аварії на Чорнобильській АЕС – катастрофи планетарного масштабу, та які зазнали інвалідності внаслідок таких дій, а також перед особами з інвалідністю з числа потерпілих від цієї катастрофи не мають залежати від фінансових можливостей держави та її економічного становища (перше речення абзацу дев'ятого підпункту 2.5.1 підпункту 2.5 пункту 2).

КСУ в Рішенні від 03.04.2024 № 4-п(I)/2024² дійшов висновку, що пенсія за інвалідністю, яка настала внаслідок каліцтва чи захворювання внаслідок Чорнобильської катастрофи, призначається особам, виходячи з імперативних вимог Конституції України як особлива форма відшкодування завданої їм шкоди та є такою, що не може бути скасованою чи зменшеною, поставленою в залежність від наявних фінансових ресурсів чи будь-яких інших обставин. Скасування, обмеження або зменшення пенсії для осіб з інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання внаслідок Чорнобильської

¹ Рішення Конституційного Суду України від 07.04.2021 № 1-п(II)/2021. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_p2_2021.pdf (дата звернення: 25.04. 2025).

² Рішення Конституційного Суду України від 03.04.2024 № 4-п(I)/2024. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_r_1_2024.pdf (дата звернення: 25.04. 2025).

катастрофи, призведе до порушення сутнісного змісту конституційних заasad, якими людське життя та здоров'я визнано найвищими соціальними цінностями (абзац п'ятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини).

КСУ вказав, що частиною третьою статті 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 796-ХІІ вчергове порушено належний рівень соціального захисту та засадничий обов'язок держави щодо відшкодування завданої шкоди особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, що не відповідає частині першій статті 3, частині другій статті 8, статті 16, частині третій статті 22, частині першій статті 46, частині першій статті 50 Конституції України (абзац шостий підпункту 4.5 пункту 4 мотивувальної частини).

Верховний Суд дійшов висновку, що з прийняттям Закону України № 1584-ІХ «Про внесення змін до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» щодо підвищення рівня пенсійного забезпечення окремих категорій осіб» не досягаються всупереч рішенням КСУ від 07.04.2021 № 1-р(ІІ)/2021 мінімальні гарантії у сфері соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (пункт 51)¹.

КАС ВС підкреслив, що змінюючи законодавче регулювання у сфері соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, держава не повинна вдаватися до обмежень, що порушують сутність їх індивідуальних прав, а досягнутий рівень соціального захисту має бути збережено; така позиція була висловлена в Рішенні КСУ від 07.04.2021 № 1-р(ІІ)/2021 і має бути застосована судами під час вирішення подібних спорів (пункт 53).

Крім того, судова палата з розгляду справ щодо захисту соціальних прав КАС ВС констатувала, що ураховуючи, що внесеними Законом України № 1584-ІХ змінами до статті 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», встановлено менші розміри пенсії, аніж ті, які було передбачено зазначеною статтею в редакції Закону України № 230/96-ВР «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», законодавець вчергове порушив право на належний рівень соціального захисту та засадничий обов'язок держави щодо відшкодування завданої шкоди особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у зв'язку з чим до спірних правовідносин у цій справі слід застосувати норми Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»

¹ Постанова Верховного Суду від 18.12.2024 у справі № 240/1119/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123916553> (дата звернення: 25.04.2025).

у редакції Закону України від 06.06.1996 № 230/96-ВР «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»¹.

У справі КАС ВС щодо відмови в перерахуванні пенсії як учаснику ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській атомній електростанції зазначено, що з уваги на раніше висловлену й послідовно дотриману правову позицію об'єднаної палати КАС ВС щодо застосування пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України, зокрема й до тих ситуацій, коли заявником є особа, за конституційною скаргою якої КСУ встановив неконституційність закону, застосованого судом під час вирішення справи, підстав для перегляду постанови Харківського апеляційного адміністративного суду від 17.10.2018 №240/1121/24 за виключними обставинами немає, тому що цим судовим рішенням апеляційний суд відмовив у задоволенні позовних вимог, й за принципом *res judicata*, визначені цим судовим рішенням юридичні наслідки настають для сторін з моменту набрання ним законної сили, тож воно не підлягає примусовому виконанню й тому – у значенні пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України – не може переглядатися за виключними обставинами (абзац перший пункту 10)².

Крім того, як уже зазначалося за подібних обставин, встановлена КСУ неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, має значення передусім як рішення загального характеру, яким визначається правова позиція для вирішення наступних справ, а не як підстава для перегляду справи із ретроспективним застосуванням нової правової позиції і зміни стану правової визначеності, встановленої остаточним судовим рішенням у справі (абзац другий пункту 10)³.

Практика Верховного Суду демонструє дотримання вектору на конституційні стандарти захисту соціальних прав, визначені КСУ, та підкреслює, що держава повинна здійснювати соціальну політику, дотримуючись недопущення погіршення вже встановленого рівня гарантій соціального захисту.

Рішенням КСУ від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022 у справі про посилений соціальний захист військовослужбовців пункт 4 статті 16³ Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним)⁴.

¹ Постанова Верховного Суду від 10.12.2024 у справі №240/1121/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123697656> (дата звернення: 25.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 07.07.2023 у справі № 818/1793/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112096007> (дата звернення: 25.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 07.07.2023 у справі № 818/1793/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112096007> (дата звернення: 25.04.2025).

⁴ Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_r_2_2022.pdf (дата звернення: 25.04.2025).

КСУ зауважив, що співвідношення між поставленою метою та засобами її досягнення має відповідати вимогам принципу домірності, який забезпечує справедливий баланс між вимогами захисту загального інтересу та потребою забезпечити індивідуальні права особи, відповідно до якого цілі обмежень прав людини мають бути істотними, а засоби їх досягнення – обґрунтованими та мінімально обтяжливими для осіб, чиї права обмежено (абзац другий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Практикою КАС ВС доведено, що правова природа визнання КСУ неконституційності закону, інших актів або їхніх окремих положень вказує на те, що такі суперечили нормам Основного Закону України з моменту їх прийняття. Ухвалення рішення КСУ не створює юридичного факту неконституційності, таким рішенням лише визнається наявність чи відсутність такого факту, який виник в момент прийняття неконституційного акта. З дня прийняття рішення КСУ, якщо іншого строку не зазначено у самому рішенні, неконституційні акти лише втрачають чинність, тобто шкода завдана неконституційним актом, виникає в період, коли акт діяв та ще не був визнаний неконституційним, тобто в минулому, оскільки не можна заподіяти шкоду неконституційним актом після того, як він за рішенням КСУ втратив чинність. Заподіяння шкоди завжди відбувається внаслідок вже прийнятого та застосовного в минулому до особи неконституційного акта (пункти 40-41)¹.

КАС ВС зауважив, що положення частини третьої статті 152 Конституції України містять посилання на спеціальний закон, а тому відшкодування шкоди, завданої актами і діями, які визнані неконституційними, не повинно здійснюватися в іншому, ніж у встановленому законом порядку (пункт 44)², однак такий закон не прийнятий, незважаючи на конституційні вимоги.

КАС ВС зазначає, що найголовнішою ознакою відповідальності держави є її специфічний, правовідновлюючий, публічно-правовий характер, оскільки держава, реалізуючи статтю 1 Конституції, що проголошує Україну суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, за власною ініціативою повинна вживати заходи для поновлення визнаних нею і порушених з її вини прав, свобод та законних інтересів приватних осіб чи територіальних громад, хоча прямо публічно-правовий характер відповідальності держави в законодавстві не проголошується (пункт 49)³.

Визнанням такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною) частини третьої статті 54 Закону № 796-ХІІ у редакції Закону № 76-VIII, КСУ по суті припинив обмеження майнових прав пенсіонерів з боку держави,

¹ Ухвала Верховного Суду від 06.08.2024 у справі № 160/6949/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120845793> (дата звернення: 25.04. 2025).

² Там само.

³ Там само.

яке діяло протягом майже семи років та апріорі завдало їм збитків. Указані збитки відносяться до шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними, вони мають відшкодовуватися державою і за відсутності закону, який установлює порядок такої компенсації, оскільки держава, запроваджуючи певний механізм правового регулювання відносин, зобов'язана забезпечити його реалізацію. Інакше всі негативні наслідки відсутності такого механізму покладаються на державу; тож, якщо держава не запровадила дієвих компенсаційних механізмів за шкоду, заподіяну особі актами й діями, що визнані неконституційними, зокрема, внаслідок дії статті 54 Закону №796-XII у редакції Закону № 76-VIII, це не має унеможливлювати захист її прав, які гарантовані Конституцією України, а відтак, відсутність відповідного закону не може бути підставою для відмови в задоволенні позову (пункти 52–53)¹.

Суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів або палати, передає справу на розгляд об'єднаної палати, якщо ця колегія або палата вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів з іншої палати або у складі іншої палати чи об'єднаної палати (частина друга статті 346 КАС України); справа № 160/6949/20² передана на розгляд об'єднаної палати КАС ВС.

Отже, незважаючи на відсутність відповідного закону, КАС ВС підкреслив, що публічно-правовий характер відповідальності держави за шкоду, завдану неконституційними актами, ґрунтується на конституційних засадах України як правової, демократичної і соціальної держави. Держава має позитивний обов'язок самостійно вживати заходів для відновлення порушених нею прав без необхідності спеціального нормативного підтвердження. КАС ВС наголосив, що відсутність законодавчо визначеного порядку компенсації шкоди не може виправдовувати відмову в захисті прав осіб, оскільки це суперечило б принципу верховенства права та вимогам Конституції України. Негативні наслідки відсутності дієвого компенсаційного механізму повинні покладатися на державу, яка має забезпечити належне правове регулювання.

Однак формування ефективних механізмів захисту прав людини в контексті впровадження рішень органу конституційної юрисдикції в Україні виходить за межі дискреційних повноважень судових органів і здебільшого потребує законодавчого доврегулювання³.

¹ Там само.

² Ухвала Верховного Суду від 06.08.2024 у справі № 160/6949/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120845793> (дата звернення: 25.04.2025).

³ Смокович М. Впровадження рішень Конституційного Суду України: пошуки ефективного механізму захисту прав людини. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві*: зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31.07.2020) / Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. Харків: Право, 2020. С. 17.

Право на справедливе відшкодування шкоди, завданої протиправними діями суб'єктів владних повноважень, становить невід'ємну складову права на ефективний засіб правового захисту, гарантованого як Конституцією України, так і міжнародними правовими актами, зокрема статтею 13 Європейської конвенції з прав людини. Це право тісно пов'язане з позитивним обов'язком держави забезпечити його реалізацію шляхом створення відповідних правових механізмів, у тому числі через закладення в Державному бюджеті України спеціальних видатків на компенсаційні виплати задля інституційної спроможності системи публічного управління та правосуддя на засадах верховенства права.

Правові позиції КАС ВС демонструють розвиток судової практики у векторі активного застосування конституційних гарантій прав людини навіть у випадках, коли відсутні спеціальні закони, що детально регламентують відповідні механізми захисту.

Принцип верховенства права, закріплений в частині першій статті 8 Конституції України, у взаємозв'язку з правом особи на ефективний судовий захист, вимагає не лише справедливого судового розгляду справи, а й обов'язкового виконання судового рішення, ухваленого на користь особи.

КСУ зазначав, що з принципу правовладдя та вимоги утвердження й забезпечення права особи на судовий захист в адміністративному судочинстві впливає обов'язок держави забезпечити також обов'язкове виконання судового рішення, ухваленого на користь особи, задля реального захисту та поновлення її прав, свобод, інтересів, що зазнали порушення внаслідок ухвалення рішень, учинення дій або бездіяльності органами публічної влади, їх посадовими й службовими особами. Невиконання державою цього обов'язку суперечить приписам пункту 9 частини другої статті 129, частин першої, другої статті 129¹ Конституції України та призводить до порушення права особи на судовий захист, підриває дієвість адміністративного судочинства, а отже, є несумісним із принципом правовладдя, що його встановлено частиною першою статті 8 Конституції України (абзац четвертий підпункту 6.1. пункту 6 мотивувальної частини)¹. Отже, виконання рішення адміністративного суду є невід'ємною складовою реального відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів у публічно-правових відносинах.

КСУ сформулював юридичні позиції доктринального характеру щодо рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення; щодо звільнення в період тимчасової непрацездатності; щодо гарантування захисту прав і свобод особи за рішенням ЄСПЛ; про єдиний статус суддів в Україні; щодо гарантованого рівня соціального захисту громадян, які постраж-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 01.03.2023 № 2-п(II)/2023. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-rii2023.pdf> (дата звернення: 25.04.2025).

дали внаслідок Чорнобильської катастрофи; щодо конституційних гарантій незалежності прокурора; щодо захисту митних інтересів України та інші, які мають та матимуть у майбутньому важливе значення для подальшого розвитку адміністративного судочинства.

Висновки. Рішення КСУ мають важливе значення для вдосконалення правової системи України та розвитку національного судочинства, забезпечуючи конституційні засади для тлумачення і застосування норм публічного права. Вплив юридичних позицій КСУ проявляється в підвищенні стандартів захисту прав і свобод людини, зміцненні принципу верховенства права, гарантуванні юридичної визначеності та стабільності правового регулювання. Водночас недостатнє законодавче забезпечення реалізації рішень КСУ, недостатність належних правових механізмів їх імплементації в адміністративному процесі залишаються чинниками, що потребують подальшого наукового осмислення і законодавчого вдосконалення.

У післявоєнний період, в умовах євроінтеграційних процесів, актуальність системного впровадження правових підходів, напрацьованих КСУ, лише зростатиме, адже вони слугуватимуть основою для розвитку демократичної правової держави.

4.12. Інститут окремої думки в адміністративному судочинстві

Інститут окремої думки в адміністративному судочинстві є важливим і складним інструментом здійснення правосуддя в Україні. Значущість його зумовлена виконуваними функціями, зокрема: комунікативною, відмежовувальною та прогностичною, сприяння зростанню якості рішень судового органу та суддівської незалежності¹ або сприяння самоконтролю судді, вирішення спору, забезпечення стримувань і противаг усередині судової системи під час ухвалення рішення; превентивною й сигнальною (інформаційною)².

Складність цього процесуального інституту проявляється передусім у неоднозначному його застосуванні, головною причиною чого є недосконале нормативно-правове регулювання в національному законодавстві, а також плюралізм поглядів науковців і практиків щодо доцільності, сутності, значення та інших характеристик інституту окремої думки судді. Слід звернути увагу на те, що більшість наукових праць присвячено дослідженню феномену окремої думки судді суду саме конституційної юрисдикції, який за спільних загальних рис з інститутом окремої думки судді судів загальної юрисдикції, очевидно має суттєві відмінності за нормативно-правовим регулюванням й практикою застосування.

Наявність в юридичній науці й судовій діяльності полеміки щодо окремої думки судді додатково актуалізує необхідність пошуку шляхів удосконалення цього правового інституту, зокрема в адміністративному процесі.

На використання інституту окремої думки в адміністративному судочинстві вказують, зокрема відомості з Єдиного державного реєстру судових рішень³.

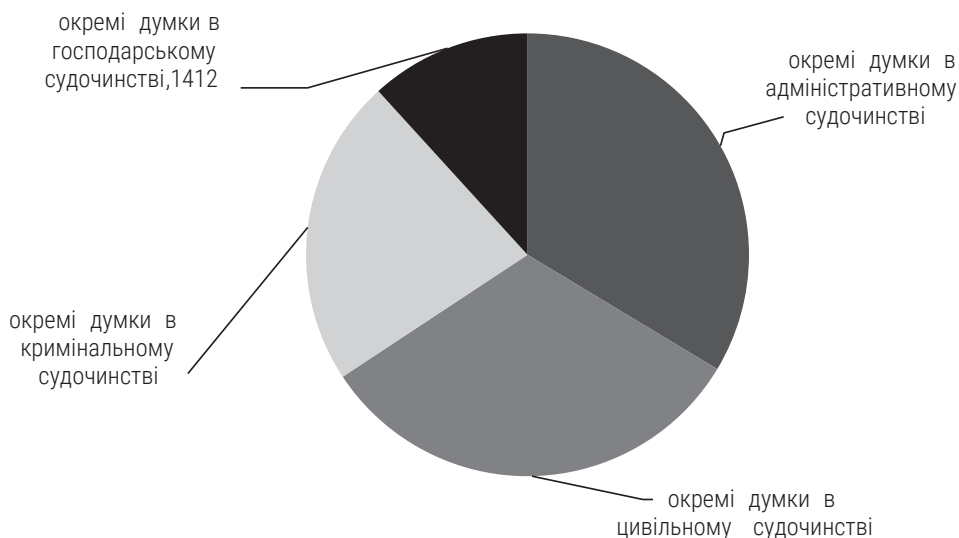
Так, зважаючи, що перша окрема думка в ЄДРСР була внесена 06.07.2012, за період з 06.07.2012 по 15.04.2025 в ЄДРСР внесено 12 004 окремих думок суддів загальних судів, з яких 4 038 (34%) – адміністративної юрисдикції; 3 850 (32 %) – цивільної юрисдикції; 2 704 (22 %) – кримінальної юрисдикції; 1 413 (12 %) – господарської юрисдикції (див. діаграму 1).

Слід звернути увагу на те, що понад 60% (7 238) загальної кількості внесено окремих думок суддів вищих спеціалізованих і Верховного Суду України, Верховного Суду, що складає близько 5,6% внесених в ЄДРСР судових рішень.

¹ Сподарик М.Б. Окрема думка судді органу конституційної юрисдикції: порівняльно-правове дослідження : дис. ... д-ра філос. у галузі права / Львівський національний університет ім. Івана Франка. Львів, 2023. С. 17.

² Степанова Т.В., Найфлейш В.Д. Окрема думка судді як складова суддівського угляду в господарському судочинстві: монографія. Одеса: Фенікс, 2015. С. 77–78.

³ Слід зауважити про відсутність офіційної судової статистики щодо інституту окремої думки судді.



Діаграма 1. Складено з відомостей ЄДРСР за 06.07.2012–15.04.2025

Крім того, динаміка використання інституту окремої думки судді в загальних судах указує на поступове зростання їхньої кількості (див. діаграму 2). Так, порівняно з 2015 роком, з якого Законом України від 12.02.2015 № 192-VIII «Про забезпечення права на справедливий суд» впроваджено й постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 401 «Про внесення змін до Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень» забезпечено обов'язок суду вносити усі окремі думки суддів, у 2024 році кількість окремих думок зросла майже у 9 разів, з них в адміністративному судочинстві – близько у 6 разів.

Наведені дані вказують на активний статус цього процесуального інструменту, що додатково підтверджує необхідність підвищеної уваги для його дослідження суддями, науковцями та практиками, зокрема з метою виокремлення й узагальнення питань, щодо яких висловлені альтернативні позиції суддів, з подальшим вирішенням проблем, які їх зумовили, в тому числі шляхом вдосконалення застосованих у відповідних судових рішеннях положень законодавства.

Розглядаючи інститут окремої думки судді як правове явище загалом та адміністративного процесуального права зокрема, зазначимо, що його нормативну основу утворюють міжнародні й національні правові акти.



Діаграма 2. Динаміка внесення в ЄДРСР окремих думок суддів (2015–2024)

Так, право судді на окрему думку визначено у статті 45 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, у якій зазначено, що рішення у справі, а також ухвали про прийнятність або неприйнятність заяв мають бути вмотивовані. Якщо рішення у справі повністю або частково не виражає одностайної думки суддів, кожний суддя має право викласти окрему думку.

У статті 34 КАС України від 06.07.2005 № 2747-IV зазначено, що усі питання, що виникають під час колегіального розгляду адміністративної справи, вирішуються більшістю голосів суддів. Під час прийняття рішення з кожного питання жоден із суддів не має права утримуватися від голосування та підписання судового рішення. Головуючий у судовому засіданні голосує останнім.

Відповідно до частини третьої статті 34, суддя, не згодний із судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи, може письмово викласти свою окрему думку. Про наявність окремої думки повідомляються особи, які беруть участь у справі, без оголошення її змісту в судовому засіданні. Окрема думка приєднується до справи і є відкритою для ознайомлення.

Також у частині п'ятій статті 347 КАС України зазначено, що суддя, незгодний із рішенням про передачу (відмову в передачі) справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати, письмово викладає свою окрему думку в ухвалі про передачу справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду або в постанові, прийнятій за результатами касаційного розгляду.

Стаття 3 Закону України «Про доступ до судових рішень» від 22.12.2005 № 3262-IV (далі – Закон № 3262-IV) визначає, що суд загальної юрисдикції вносить до Реєстру всі судові рішення і окремі думки суддів, викладені у письмовій формі, не пізніше наступного дня після їх ухвалення або виготовлення повного тексту.

Доступ до окремих думок суддів через ЄДРСР забезпечується в тому самому порядку, що й до судового рішення, стосовно якого викладено окрему думку. Визначення окремої думки містить Порядок ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, затверджений рішенням Вищої ради правосуддя від 19.04.2018 № 1200/0/15-18 (далі – Порядок).

Так, відповідно до підпункту 15 пункту 1 Розділу I цього Порядку окрема думка судді – це сформований суддею письмовий документ, який є формою визначення власної позиції судді в разі незгоди з прийнятим (наданим) рішенням (висновком) або викладенням обставин, що доповнюють мотивувальну частину рішення (висновку). Окрема думка відображає правову позицію судді у конкретній справі, яка розглядалася судом, та спрямована на заперечення, уточнення або обґрунтування висновків у рішенні суду.

Електронний примірник судового рішення або окремої думки судді оприлюднюється шляхом надсилання до Реєстру в день його виготовлення засобами АСДС (пункт 1 Розділу III Порядку).

У пунктах 1 та 2 Розділу IV Порядку зазначено, що реєстрація електронних примірників судових рішень та окремих думок суддів здійснюється адміністратором за допомогою відповідних програмно-апаратних засобів Реєстру в день їх надходження з АСДС. За результатами реєстрації формується дата та час включення до Реєстру електронного примірника судового рішення та окремої думки судді.

Відповідні реєстраційні відомості, а також дата та час включення до Реєстру електронних примірників судових рішень і окремих думок суддів зберігаються у базі даних Реєстру в автоматичному режимі й не підлягають коригуванню.

Проте пунктом 1 Розділу X Порядку встановлено, що обов'язок щодо своєчасного надсилання електронних примірників судового рішення та окремої думки судді для їх внесення до Реєстру шляхом формування та підписання відповідного електронного примірника в автоматизованій системі діловодства судів покладається на суддю (суддю-доповідача), який ухвалив таке рішення.

Варто зазначити, що під час реалізації права судді на окрему думку мають ураховуватися Бангалорські принципи поведінки суддів, схвалені Резолюцією Економічної та соціальної Ради ООН від 27.07.2006¹ (далі – Бангалорські прин-

¹ Бангалорські принципи поведінки суддів: міжнародний документ від 19.05.2006, схвалені Резолюцією Економічної та соціальної Ради ООН від 27.07.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j67#Text (дата звернення: 21.04.2025).

ципи), які мають на меті встановлення стандартів етичної поведінки суддів. Вони адресовані суддям для використання як інструкції, а також судовим органам для використання як базових принципів регламентації поведінки суддів.

Так, у пункті 4.1 Бангалорських принципів зазначено, що суддя дотримується етичних норм, не допускаючи прояву некоректної поведінки під час здійснення будь-якої діяльності, що пов'язана з його посадою.

Ураховуючи, зокрема, Бангалорські принципи, рішенням XI чергового з'їзду суддів України 22.02.2013 було затверджено, а 18.09.2024 – XX чергового з'їзду суддів України оновлено редакцію Кодексу суддівської етики (далі – Кодекс етики)¹.

Відповідно до статті 8 Кодексу етики, суддя під час здійснення правосуддя в межах та порядку, визначених законом, повинен виявляти тактовність, ввічливість, витримку й повагу до учасників судового процесу та інших осіб.

Статтею 10 Кодексу етики передбачено, що суддя повинен виконувати обов'язки судді безсторонньо і неупереджено та утримуватися від поведінки, будь-яких дій або висловлювань, що можуть призвести до виникнення сумнівів у рівності суддів та присяжних під час здійснення правосуддя.

Інститут окремої думки судді в адміністративному судочинстві зазвичай трактується науковцями і практиками як допоміжний процесуальний механізм, що не має безпосереднього впливу на правові наслідки справи. Також філософсько-правовий підхід дозволяє розглядати окрему думку як важливий феномен правової свідомості, який розкриває глибші засади правосуддя – моральну автономію, правовий плюралізм, етичну відповідальність та відкритість інтерпретації. Водночас важливо інтегрувати як західну філософську традицію, так і надбання української правової думки, зокрема у сфері філософії права та герменевтики.

Комбінування й застосування герменевтично-аналітичного методу до концепції «інтерпретаційного плюралізму» Рікардо Гуастіні² дозволяє розглядати окрему думку судді як форму відкритої конкуренції інтерпретацій. У плюралістичній правовій системі відсутнє єдине «правильне» читання норми – кожне тлумачення є результатом ціннісно зумовленого правового вибору.

У цьому контексті окрему думку слід сприймати як феномен, що втілює альтернативне бачення правової істини. Це не аномалія, а підтвердження того, що правосуддя в демократичній державі є діалогічним і відкритим до

¹ Кодекс суддівської етики, затверджений рішенням XI черговим з'їздом суддів України від 22.02.2013 (у редакції рішення XX чергового з'їзду суддів України від 18.09.2024). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text> (дата звернення: 21.04.2025).

² Guastini Riccardo. La interpretación: objeto, concepto y teorías. *Interpretación jurídica y decisión judicial* / en Vázquez, Rodolfo (comp.). México : Fontamara, 1998. 24 p. URL: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1651/3.pdf> (consultado el: 24.04.2025).

інтерпретаційних альтернатив. Такий підхід знайшов підтвердження і в сучасній українській правовій науці. Зокрема, у працях Вячеслава Бігуна¹, Ірини Косцової² та Юрія Тодики³ підкреслюється, що право є відкритою інтерпретаційною системою, а правозастосування передбачає не лише застосування норми, а також її моральне осмислення, критичний аналіз і взаємодію з контекстом. У цьому сенсі, інститут окремої думки стає виявом інтерпретаційного плюралізму як ознаки справжньої легітимності судової діяльності.

Крім того, окрему думку судді слід розглядати через призму суддівського сумління як морального компоненту правосуддя. Цьому слугують погляди Лона Фуллера який стверджував, що право не може функціонувати без внутрішньої моралі – принципів, які забезпечують його передбачуваність, послідовність і моральну легітимність⁴. Суддя, який не погоджується з рішенням, але не висловлює окремої думки, фактично бере участь у нормотворенні, що суперечить його сумлінню. Пізніше Рональд Дворкін наполягав на тому, що суддя повинен ухвалювати рішення «у найкращий морально-правовий спосіб», і в цьому полягає його інституційна відповідальність⁵. Окрема думка в цьому контексті є виявом моральної автономії та критичного сумління судді.

Розглядаючи історичну й прогностичну ролі окремої думки, маємо констатувати наявність численних праць, в яких міститься, зокрема, аналіз історії запровадження окремої думки в різних країнах. Так, зазначимо, що, як показує досвід судової практики країн англосаксонської правової системи, окрема думка часто відіграє роль випереджального прецеденту, що згодом стає частиною основного правового наративу. Суддівська «індивідуальність» може формулювати ті правові ідеї, які через певний час стають основою нового підходу в тлумаченні й застосуванні норм. У цьому аспекті окрема думка є не актом спротиву, а альтернативною суддівською позицією як простором для еволюції правосвідомості, інструментом історичного розвитку правового мислення.

З погляду герменевтичної філософії, у якій право постає як текст, сенс якого формується через інтерпретацію, суддівську колегію в процесі розгляду справи й ухвалення рішення слід сприймати не механізмом однастайності, а простором мовної взаємодії. І в цьому просторі окрема думка є важливим

¹ Бігун В.С. Філософія правосуддя: ідея та здійснення: монографія. Київ, 2011. 303 с.

² Косцова І.П. Герменевтичний метод тлумачення норм права: історична та юридична дивергенція. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Юридичні науки»*. 2015. № 827. С. 153–158.

³ Тодика Ю.М. Способи тлумачення Конституції і законів України Конституційним Судом. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 2 (25). С. 51–60.

⁴ Fuller Lon L. The morality of law. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1964. P. 33–37. URL: https://mguntur.id/files/ebook/ebook_1605607075_e2bf730c3254db5d74fc.pdf (date of access: 21.04.2025).

⁵ Dworkin Ronald. Taking rights seriously. Cambridge. Mass.: Harvard University Press. 1977. P. 201.

складником діалогу про право та істину. За такого підходу право тлумачать як форму комунікації, що реалізується в судовому дискурсі, а окрема думка в такому вимірі є не лише текстом, що зберігається у справі, а повноцінною частиною правового дискурсу.

Отже, загальна філософсько-правова доктрина дає підстави визначити окрему думку судді як інструмент інституціоналізованого правового плюралізму; моральної автономії суддівського сумління; філософської герменевтики інтерпретації; історичного випередження в правозастосовній еволюції.

Окрема думка судді не є загрозою для єдності судової влади, а, навпаки, – свідчить про її зрілість, гнучкість і відкритість до правового розвитку. З урахуванням сучасних викликів, пов'язаних із реформуванням судової системи України, інститут окремої думки відіграє особливо важливу роль як індикатор справжньої незалежності суддів та якісної правової аргументації в колегіальних рішеннях. У практиці Верховного Суду є чимало прикладів, коли висловлені в окремих думках позиції суддів сприяли як удосконаленню аргументації правових висновків, на які були висловлені такі окремі думки, так і установленню нових усталених підходів застосування законодавства, розвиваючи загалом судову практику і формуючи й забезпечуючи її єдність.

Не менш важливим для розкриття сутності інституту окремої думки судді є питання щодо меж повноваження судді на складання окремої думки.

У цьому контексті порівняльний-правовий аналіз відповідних положень процесуальних кодексів (КАС України, ГПК України, ЦПК України, КПК України) указує на розрізненість підходів законодавця під час встановлення загальних підстав висловлення окремої думки судді в загальних судах.

По-перше, для судів адміністративної, господарської й цивільної юрисдикцій законодавцем передбачена можливість висловлення окремої думки судді виключно з підстави наявності незгоди судді з судовим рішенням (частина третя статті 34 КАС України, статті 34 ГПК України, статті 35 ЦПК України), тоді як для судів кримінальної юрисдикції, за загальним правилом (частина третя статті 375 КПК України), не встановлена умова наявності незгоди судді для висловлення окремої думки (подібний підхід характерний для інституту окремої думки судді КСУ). Водночас зауважимо, що в усіх зазначених кодексах містяться спеціальні норми, які встановлюють особливості висловлення окремої думки судді під час передачі відповідного провадження на розгляд палати, об'єднаної палати, Великої Палати Верховного Суду (частина п'ята статті 347 КАС України, статті 303 ГПК України, статті 404 ЦПК України, статті 434-2 КПК України), у яких критерій наявності незгоди судді є спільним.

По-друге, граматичний і семантичний аналіз положень частини третьої статті 34 КАС України, статті 34 ГПК України та статті 35 ЦПК України вка-

зують на неоднозначність поняття юридичної конструкції «не згодний із судовим рішенням» (у КАС України) й «не згодний з рішенням» (у ГПК України і ЦПК України), що вимагає додаткового їх тлумачення для суддів, учасників процесу, науковців і практиків.

Видається, що в контексті статті 34 КАС України категорія «незгода із судовим рішенням» виступає не лише формулою для активізації права судді на окрему думку. Вона є індикатором внутрішнього суддівського переконання, інструментом правового плюралізму та елементом діалогу в колегіальному правосудді.

Незгода із судовим рішенням, передбачена частиною третьою статті 34 КАС України, у поєднанні з частиною другою цієї ж статті, яка передбачає обов'язок кожного судді голосувати та підписати рішення, постає як єдина правомірна форма виразу внутрішньої розбіжності в колегії суддів. У виняткових випадках (зокрема згідно з частиною п'ятою статті 347 КАС України) окрема думка судді у разі незгоди набуває імперативного характеру – вона стає не правом, а обов'язком.

Структурно-системне розуміння поняття «судове рішення» через призму положень статті 246 КАС України дає підстави розглядати його в частині третій статті 34 КАС України не лише як резолютивну частину, у якій висловлена головна суть результатів розгляду справи, а як всю сукупність елементів: 1) фактичні обставини справи; 2) оцінку доказів; 3) правову кваліфікацію; 4) логіку мотивів; 5) остаточні висновки.

Таким чином, незгода судді може бути пов'язана з будь-яким із цих компонентів, включаючи лише мотивувальну частину, навіть якщо результат (резолютивна частина) ним підтримується.

Розглядаючи змістовну типологію незгоди як підставу для висловлення окремої думки судді, можна виділити такі форми незгоди: а) юридичну (незгода з вибором або тлумаченням правової норми); б) процесуальну (вказівка на порушення процесуальних приписів); в) фактичну (критика встановлення обставин чи оцінки доказів); г) мотиваційну (розбіжність у логіці обґрунтування); д) етичну / ціннісну (протест проти формально правильного, але несправедливого рішення з пропозицією інших шляхів встановлення балансу).

Зважаючи на принцип юридичної визначеності (як складової верховенства права) поняття «незгода з рішенням» також не можна розуміти виключно як незгода з резолютивною частиною рішення, а така абсолютизація суперечила б системному розумінню структури судового рішення; міжнародним стандартам (практиці ЄСПЛ, Бангалорським принципам); логіці суддівської відповідальності за правову аргументацію, а не лише результату. Юридична визначеність тут полягає не в обмеженні поняття «рішення», а в

чіткому розумінні, що будь-який змістовний компонент, з яким суддя принципово не погоджується, є достатньою правовою підставою для фіксації його позиції в окремій думці.

Отже, поняття «незгода судді із судовим рішенням» у контексті адміністративного судочинства охоплює весь зміст судового акту (діяльності) – від правового аналізу до мотивів і результату. Така незгода не повинна обмежуватися лише протестом проти резолюції: вона може бути частковою, концептуальною або навіть інтерпретаційною. Водночас саме її наявність активує право (або обов'язок) на окрему думку, що в сучасному судочинстві виконує не лише індивідуальну, а й системну, етичну та прогностичну функції. Правове осмислення й належне оформлення такої незгоди є критично важливими для забезпечення прозорості, сумлінності та динаміки розвитку правової системи.

По-третє, змістовний й семантичний аналіз положень частини третьої статті 34 КАС України, статті 34 ГПК України, статті 35 ЦПК України та статті 375 КПК України дозволяє виявити три різні підходи законодавця в позначенні видів судових актів, щодо яких можуть бути викладені окремі думки суддів. Так, у КАС України такі випадки визначаються юридичною конструкцією «судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи», в ЦПК України і ГПК України – «рішення», а в КПК України – взагалі відсутній такий зв'язок. Така розрізненість призводить на практиці до різного тлумачення й дискусій у визначенні конкретних видів відповідних судових рішень. І якщо в адміністративному судочинстві така конструкція видається хоча б характерною (як мінімум, має місце ознака, яка вказує саме на судовий акт, – судове рішення, й інша – означає взаємообумовлені зв'язки такого судового рішення з процесом розгляду адміністративної справи та його результатами – наслідками), тоді як у цивільному й господарському судочинствах вживання одного єдиного терміна «рішення», особливо в системному зв'язку з частиною другою статей 34 ГПК України і статті 35 ЦПК України («2. При ухваленні рішення з кожного питання жоден із суддів не має права утримуватися від голосування та підписання рішення чи ухвали»), дозволяє припустити про тлумачення цього терміна не як виду судового акта, а як відповідь на одне із питань, які досліджуються й висвітлюються в рамках одного виду судового рішення, а додатковий акцент у цій частині на словосполученні «підписання рішення чи ухвали» є приводом допускати виключення такого виду судових рішень як постанови. У цьому контексті очевидною є лише ознака одноосібного розгляду суддею справи й ухвалення судового рішення, яка є єдиним чітким критерієм відповідного відмежування.

Результати наведеного дослідження вказують на доцільність відступу від юридичної конструкції, яка закладає умову наявності незгоди із судовим рішенням для складання окремої думки судді. Вважаємо за необхідне уніфікувати відповідні положення усіх процесуальних кодексів за прикладом статті 375 КПК України, наявну в КАС України юридичну конструкцію «судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи» тлумачити в широкому розумінні, включаючи до таких судових рішень усі незалежно від вирішуваних процесуальних питань й інстанції розгляду справи (за виключенням одноосібного розгляду й ухвалення).

Важливе значення для дослідження будь-якого юридичного явища, зокрема й інституту окремої думки судді, є вивчення його практичної сторони, що дає змогу виявити його сильні й слабкі сторони. Ураховуючи ключову роль Верховного Суду у формуванні і розвитку судової практики, зокрема в забезпеченні єдності підходів у вирішенні спорів, пропонуємо означити лише деякі прикладні аспекти інституту окремої думки судді на прикладах діяльності цього суду під час розгляду адміністративних справ, які є характерними й для більшості інших судів як адміністративної, так і інших юрисдикцій.

Одним із таких аспектів, що характеризують інститут окремої думки судді з прикладної точки зору, є вид окремої думки судді.

По-перше, за критерієм виду судового рішення, щодо якого складено окрему думку судді, у судовій практиці мають місце такі окремі думки суддів: 1) окремі думки суддів на ухвали (практично усі, що постановляються колегіально, зокрема ухвали про відкриття провадження; про відмову у відкритті провадження; про закриття провадження; про передачу на палату, об'єднану палату, Велику Палату Верховного Суду; про відмову в задоволенні заяви про встановлення судового контролю; про залишення позову без розгляду; про самовідвід; про затвердження звіту; про відмову в задоволенні заяви про ухвалення додаткової постанови та інші); 2) окремі думки суддів на рішення суду (під час розгляду справ Верховним Судом як судом першої інстанції, у зразкових справах); 3) окремі думки суддів на постанови суду. По-друге, за критерієм предмета, щодо якого висловлено окрему думку: 1) окремі думки суддів щодо аргументації або окремої частини мотивації, підходу, висновку в судовому рішенні; 2) окремі думки суддів щодо резолютивної частини судового рішення. По-третє, за складом суддів, які складають окрему думку: 1) окремі думки суддів, складені одноосібно суддею; 2) окремі думки суддів, складені двома і більше суддями.

Другим аспектом, який розкриває сутність окремої думки судді з прикладного аспекту, є форма окремої думки судді. Варто зазначити, що окремі думки суддів викладаються виключно в письмовій формі (у паперовій, а у

випадку формування електронної судової справи – у електронній). Водночас з урахуванням змісту положень частини третьої статті 34 КАС України й статті 3 Закону № 3262-IV та частини п'ятої статті 347 КАС України окрема думка підлягає викладенню як окремий документ (зокрема, передбачаючи приєднання її до справи та оприлюднення) або як частина судового рішення (зокрема в ухвалі про передачу справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду або в постанові, прийнятій за результатами касаційного розгляду).

Крім того, характеризуючи форму окремої думки судді, слід зауважити про відсутність в судах єдності щодо структури (елементів) й змісту такого процесуального документа, зокрема назви (маються місце назви «Окрема думка (розбіжна)», «Окрема думка»), наявності розділів і підрозділів документа, окремих реквізитів (наприклад, дати складання, номера провадження), нумерації пунктами абзаців тексту тощо. Слід звернути увагу на відсутність можливості складання скороченого та повного тексту окремої думки судді (на відміну від судових рішень).

Третьою характеристикою, на яку вважаємо доцільним звернути увагу, є строк, протягом якого складається й оприлюднюється (надсилається) окрема думка судді. Водночас слід виділити декілька аспектів, що пов'язані з таким строком й мають місце в судовій практиці.

По-перше, це датування окремої думки судді. За цією характеристикою пропонується виділяти три групи окремих думок: 1) окремі думки суддів, дата складання яких збігається з датою судового рішення (наприклад, у справах № 822/2149/18, № 380/3437/24, № 120/7300/22 та інші); 2) окремі думки суддів, у деяких дата складання відрізняється від дати складання судового рішення (наприклад, у справі № 160/14683/22 постанова суду від 20.12.2024, а окрема думка судді – від 25.12.2024, у справі № 240/19209/21 постанова суду від 10.12.2024, а окрема думка – від 20.12.2024); 3) окремі думки суддів, в яких дата складання відсутня (переважно у справах, які розглядалися Великою Палатою Верховного Суду, зокрема протягом 2024–2025 років, наприклад, № 560/17953/21, № 990/194/23, № 990/36/23).

По-друге, дата (строк) внесення окремої думки судді до ЄДРСР. Згідно з відомостями з ЄДРСР в одних випадках окремі думки суддів надсилаються до ЄДРСР не пізніше наступного дня після їх складання, в багатьох інших – надсилаються значно пізніше з дати складання.

Отже, всі зазначені характеристики (вид, форма, зміст, строки складання і оприлюднення тощо) указують на фактичну широку дискрецію суддів (суддівський розсуд) щодо використання цього процесуального інструменту, з одного боку, та на нормативну невизначеність таких ознак цього інституту

як одну з причин фактичного прояву його різноманітності в різних авторів окремих думок, з іншого.

Узагальнюючи викладене, можна підсумувати таке:

1. З огляду на філософію права, окрема думка судді є інструментом інституціоналізованого правового плюралізму, моральної автономії суддівського сумління, філософської герменевтики інтерпретації, історичного випередження в правозастосовній еволюції.

2. Інститут окремої думки судді, зокрема в адміністративному судочинстві, характеризується широкою практичною дискрецією суддів, з одного боку, та недостатньою нормативною врегульованістю з відповідними негативними наслідками – з іншого.

3. З метою вдосконалення інституту окремої думки судді в адміністративному процесі пропонується:

– частину третю статті 34 КАС України викласти в такій редакції:

«3. Кожен суддя після підписання судового рішення за наслідками розгляду адміністративної справи може викласти свою окрему думку. Про наявність окремої думки повідомляються особи, які беруть участь у справі, без оголошення її змісту в судовому засіданні. Окрема думка викладається в письмовій формі в строк, передбачений цим Кодексом для складання відповідного судового рішення, та приєднується до справи і є відкритою для ознайомлення.»

– для уніфікації підходів, передбачених статтями 34 та 347 КАС України, щодо форми викладення окремої думки, внести зміни до статті 347 КАС України, виключити частину п'яту цієї статті й поширити на такі випадки загальну норму частини третьої статті 34 КАС України.

Крім того, потребують правового упорядкування процедура повідомлення осіб, які беруть участь у справі про наявність окремої думки судді, вимога про що передбачена частиною третьою статті 34 КАС України, та яка на сьогодні не визначена, а також унормування вимог щодо форми та структури окремої думки судді.

4.13. Публічно-будівельна галузь і судовий контроль адміністративних судів в Україні: теорія, практика, досвід

З початку дев'яностих років минулого століття національне законодавство, зокрема, й адміністративне, невпинно розвивалося, змінювалося й оновлювалося. Засадничими для *подальшого суспільно-державного поступу* України стали ухвалення Конституції України, КАС України, ЗАП. Ці закони не лише визначили, як влаштована та функціонує публічна влада, але й формалізували її обопільні повноваження з людиною, громадянином, юридичними особами. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3 Конституції України).

Визначені Конституцією України принципи відносин публічної влади в Україні з фізичними, юридичними особами конкретизовані й розвинені в численних галузевих правовідносинах. Так, відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які, відповідно до закону, уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду й вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів, – регулює ЗАП (частина перша статті 1 зазначеного Закону). Приписи і принципи цього Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 10.10.2024 № 4017-IX¹ й «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» № 3993-IX² поширені на 213 кодексів і законів.

Серед адміністративно-правових галузей, яка зазнала принципового оновлення, – публічно-будівельна галузь. Очевидно, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи в цій галузі як одного з видів публічно-правових відносин діють адміністративні суди (стаття 125 Конституції України). Згідно

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру: Закон України від 10.10.2024 № 4017-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text> (дата звернення: 28.04.2025).

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин: Закон України від 08.10.2024 № 3993-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3993-20#Text> (дата звернення: 28.04.2025).

з приписами статей 2, 4, 19 КАС України адміністративні суди здійснюють контроль щодо таких адміністративно-правових об'єктів: 1) публічно-правові відносини (частина перша статті 2 КАС України); 2) рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень (частина друга статті 2, пункти 11, 12, 13 частини першої статті 19 КАС України); 3) адміністративний договір (пункт 16 частини першої статті 4 КАС України); 4) нормативно-правовий акт (пункт 18 частини першої статті 4, пункт 1 частини першої статті 19 КАС України); 5) індивідуальний акт (пункт 19 частини першої статті 4, пункт 1 частини першої статті 19 КАС України).

Конкретизовані види рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень передбачені у статтях 264, 265, 266, 266¹, 266², 273, 275, 276, 277, 286, 287 КАС України, нормах численних галузевих нормативних актів, таких, наприклад, як Закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», Порядок накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6.04.1995 № 244, Порядок видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, затвердженого Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.07.2011 № 103. Наприклад, будівельний паспорт видається уповноваженим органом з питань містобудування та архітектури на безоплатній основі протягом десяти робочих днів з дня надходження заяви на видачу будівельного паспорта за формою, до якої додаються (пункт 2.1. Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.07.2011 № 103)¹: 1) копія документа, що засвідчує право власності або користування земельною ділянкою, або договір суперфіцію, або заповіту, у разі якщо речове право на земельну ділянку не зареєстровано в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно; 2) копія документа, що посвідчує право власності на об'єкт нерухомого майна, розташований на земельній ділянці, у разі якщо право власності на об'єкт нерухомого майна не зареєстровано в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (у разі здійснення реконструкції, капітального ремонту); 3) згода співвласника (співвласників) об'єкта нерухомого майна, розташованого на земельній ділянці (у разі здійснення реконструкції, капітального ремонту) (за умови перебування у спільній власності); 4) схема намірів забудови земельної ділянки (місце розташування

¹ Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 05.07.2011 № 103. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0902-11#Text> (дата звернення: 25.04.2025).

будівель та споруд на земельній ділянці, відстані до меж сусідніх земельних ділянок та розташованих на них об'єктів, інженерних мереж і споруд, фасади та плани поверхів об'єктів із зазначенням габаритних розмірів, перелік систем інженерного забезпечення, зокрема, автономного, що плануються до застосування, тощо); за формою; 5) проектна документація (за наявності); 6) згода співвласника (співвласників) земельної ділянки на забудову (у разі розміщення нових об'єктів) (за умови перебування у спільній власності); 7) інформація про наявність у межах земельної ділянки режимоутворюючих об'єктів культурної спадщини та обмеження у використанні земельної ділянки в разі здійснення нового будівництва об'єкта (за наявності).

У сучасній Україні сформувалися й невпинно розвиваються відносини щодо будівництва, створення об'єктів будівництва; такі відносини упорядковані нормами національного законодавства. Нині з публічно-правових відносин утворилася така галузь національного Особливого адміністративного права як публічне будівельне право України, яка в Україні хоча майже і не обґрунтована, проте має усі необхідні для цього *передумови*¹:

– у державі постійно виникають, розвиваються, припиняються будівельні правовідносини, які мають публічно-правову (адміністративно-правову) природу;

– учасниками адміністративно-правових будівельних відносин є спеціальні суб'єкти – замовник, інженер-консультант, органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування тощо;

– в Україні прийнято національне законодавство, яке безпосередньо регулює будівельні відносини, – зокрема, Закони України «Про основи містобудування», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про Генеральну схему планування території України», «Про архітектурну діяльність», «Про будівельні норми», «Про регулювання містобудівної діяльності», державні будівельні норми тощо.

Публічне будівельне право України за суттю є: самостійною галуззю Особливого адміністративного права; галуззю законодавства України; галуззю юридичної науки; навчальною дисципліною. Отже, можемо підсумувати, що *публічне будівельне право України* – це галузь Особливого адміністративного права, утворена із сукупності адміністративно-правових норм, які регулюють відносини між фізичними і юридичними особами й адміністративними органами щодо будівництва, реконструкції (перебудови), реставрації, капітального ремонту об'єкта будівництва².

¹ Бевзенко В., Сусак М. Публічне будівельне право України: практич. посіб. / Видання друге, змінене і доповнене. Київ: ВД «Дакор», 2024. С. 24, 25.

² Там само. С. 26.

На відміну від решти публічних і приватних галузей національного права (кримінального, господарського, цивільного), які також своїм предметом мають будівельні відносини різної правової природи, публічному будівельному праву України *властиво* таке:

- відносини будівництва регулюються нормами адміністративного права, які містяться у законодавчих і підзаконних актах. Джерела публічного будівельного права України (закони, підзаконні акти) утворюють ієрархічну внутрішньо-організовану систему;

- предметом регулювання публічного будівельного права України є відносини, які виникають, видозмінюються і припиняються між фізичними, юридичними особами і адміністративними органами у зв'язку із будівництвом. Згідно з пунктом 1 частини першої статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», будівництво – це нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт об'єкта будівництва;

- адміністративні органи на підставі, у межах повноважень та у спосіб у будівельних правовідносинах у межах своїх повноважень, адміністративного розсуду (дискреції) й адміністративної процедури приймають адміністративні акти;

- у публічному будівельному праві України присутні усі без винятку поняття і категорії Загального адміністративного права – зокрема, джерела, принципи та суб'єкти адміністративного права, інструменти діяльності адміністративних органів, публічне майно, позасудовий контроль за діяльністю (рішеннями) адміністративних органів¹.

Отже, публічне будівельне право України постає у зв'язку із виданням адміністративними органами адміністративних актів (застосуванням цими органами інших інструментів їхньої діяльності²) для забезпечення в галузі будівництва прав, свобод, інтересів фізичних, юридичних осіб. Існування і межі цієї галузі Особливого адміністративного права обумовлені адміністративно-правовими відносинами будівництва.

Відповідно до приписів статті 125 Конституції України, статті 2 КАС України, ЗАП, Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», інших нормативних актів, які застосовуються в публічно-будівельній галузі, *судовий*

¹ Більш предметно про поняття і категорії Загального адміністративного права див.: Загальне адміністративне право: підруч. / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.; Загальне адміністративне право: підруч. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Видання друге. Одеса: ВД «Гельветика», 2023. 688 с.; Maurer W. Allgemeines Verwaltungsrecht. 20., überarbeitete und ergänzte Auflage. XLI, München: C.H. BECK, 2020. 872 S.

² Під інструментами діяльності адміністративних органів маються на увазі адміністративний акт, нормативні акти, адміністративні договори, прості адміністративні дія (акти-дії), план (акт планування), приватно-правові інструменти діяльності адміністративних органів.

контроль адміністративних судів поширюється як на публічно-будівельні відносини загалом, так і на складники цих відносин, зокрема.

У загальному розумінні об'єктом судового контролю (контролю адміністративних судів) у публічно-будівельній галузі (а так само і в будь-якій іншій адміністративно-правовій галузі) є будь-яка юридично-значуща, безпосередньо виражена назовні щодо фізичних чи юридичних осіб адміністративно-правова матерія (адміністративний орган [суб'єкт владних повноважень], адміністративно-правові відносини, інструменти діяльності адміністративних органів, адміністративний розсуд, адміністративні процедури), яка у цих осіб викликає права, обов'язки (обмеження, заборони).

Зважаючи на положення чинного національного адміністративного, публічно-будівельного законодавства, теорію Загального адміністративного права, правозастосування (адміністративне, судове), запропонуємо такий узагальнений перелік категорій публічного будівельного права України, які є *об'єктами* судового контролю (контролю адміністративних судів):

- адміністративний орган, суб'єкт владних повноважень, суб'єкт делегованих повноважень, носій публічних повноважень і здійснення ними адміністративної компетенції. Зокрема, адміністративний орган – орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації, які надають адміністративні послуги, здійснювати інспекційну (контрольну і наглядову) діяльність, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу (пункти 1, 11 частини першої статті 2 ЗАП);

- компетенція (повноваження) адміністративного органу, суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень, носія публічних повноважень. Наприклад, адміністративний орган розглядає і вирішує справи, віднесені до його відання законом (предметна компетенція); делегування повноваження щодо вирішення справ можливе у випадках, визначених Конституцією України, та здійснюється відповідно до закону (частини перша і друга статті 21 ЗАП);

- публічно-будівельні правовідносини, сутність яких слід безпосередньо пов'язувати із такими трьома категоріями як: 1) галузь будівництва – сфера, де ці відносини виникають, розвиваються, припиняються; 2) це завжди взаємини між фізичними, юридичними особами, адміністративними органами, експертами, виконавцями робіт (послуг) тощо; 3) урегульованість цих відносин нормами публічного будівельного права. Отже, регулятивний вплив норм публічного будівельного права на відносини у галузі будівництва (щодо будівництва) між фізичними, юридичними особами, адміністративними

органами, експертами, виконавцями робіт (послуг) обумовлює виникнення публічних будівельних правовідносин;

– інструменти діяльності адміністративних органів (рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень) – адміністративні акти, нормативні акти, акти планування, адміністративні договори, приватно-правові інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації (статті 2, 4, 19 КАС України, стаття 2 ЗАП);

– адміністративний розсуд (дискреція, дискреційне повноваження) – зумовлена обставинами адміністративної справи, правовідносинами й відповідними нормами національного законодавства свобода адміністративного органу на одне з можливих рішень, дій, бездіяльності (пункт 7 частини першої статті 2 ЗАП);

– адміністративна процедура – визначений законом порядок розгляду та вирішення справи, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та / або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом (пункти 2, 5 частини першої статті 2 ЗАП);

– приписи національного законодавства, застосовані / які діють у публічно-будівельних відносинах.

Отже, в адміністративному процесі за правилами КАС України проаналізовано таку закономірну *послідовність*¹:

1) адміністративний розсуд адміністративного органу, суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень, носія публічних повноважень;

2) поточні рішення, дії, бездіяльність адміністративного органу, суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень, носія публічних повноважень;

3) адміністративна процедура / процедура ухвалення рішень, дій, бездіяльність;

4) підсумкові рішення, дії, бездіяльність адміністративного органу, суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень, носія публічних повноважень за результатами адміністративної процедури / процедури.

Так, наприклад, згідно з частиною другою статті 39 Закону України «Про Державний земельний кадастр», рішення, дії або бездіяльність Державного кадастрового реєстратора можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України².

¹ Загальне адміністративне право: підруч. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Видання друге. Одеса: ВД «Гельветика», 2023. С. 669–670.

² Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.

Усі адміністративно-правові поняття (категорії) публічно-будівельної галузі, які досліджуються й оцінюються в адміністративному процесі, для їхнього кращого й вичерпного сприйняття можемо класифікувати на такі *групи*¹:

1) поняття (категорії) адміністративного права, які в КАС України безпосередньо закріплені та подекуди витлумачені в його статтях: «публічно-правові відносини», «принципи адміністративної процедури», «адміністративний орган / суб'єкт владних повноважень», «рішення, дії, бездіяльність», «публічно-владні управлінські функції», «індивідуальний акт», «адміністративний договір» тощо;

2) поняття (категорії), які хоча і є інститутами адміністративного процесуального права й слугують для створення умов належного функціонування судового захисту прав, свобод, інтересів, але мають адміністративно-правову природу й обґрунтовуються наукою адміністративного права – «адміністративна юрисдикція (юрисдикція адміністративних судів)», «предметна, інстанційна, територіальна юрисдикція адміністративних судів (підсудність)».

Очевидно, що об'єктивне сприйняття й оцінка учасниками адміністративного процесу, адміністративним судом адміністративно-правових понять (категорій) публічно-будівельної галузі мають ґрунтуватися на засадничих положеннях науки Загального адміністративного права, принципах юридичної методології.

Повне або навіть часткове нерозуміння, непослідовне трактування цих адміністративно-правових понять (категорій) публічно-будівельної галузі ускладнюватиме здійснення конституційного права на звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина (стаття 8 Конституції України), оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (стаття 55 Конституції України).

Хибне сприйняття цих та інших понять (категорій) адміністративного права може зумовлювати як помилки матеріально-правового змісту (зокрема, неправильне визначення природи та виду спірних правовідносин, предмета оскарження в суді), так і процесуальні помилки, зокрема щодо визначення адміністративної юрисдикції, підсудності адміністративної справи, вибору належного способу судового захисту та, зрештою, повну або часткову відмову задовольнити позовні вимоги (вимоги апеляційної чи касаційної скарги), відмову задовольнити вимоги, викладені в заяві чи клопотанні.

Наприклад, у справі № 420/31201/23 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю до державного реєстратора, Управління державної

¹ Загальне адміністративне право: підруч. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Видання друге. Одеса: ВД «Гельветика», 2023. С. 670–671; Про юридичну методологію див.: Ципеліус Р. Методика правозастосування. Київ: Юстініан, 2016. 192 с.

реєстрації юридичного департаменту міської ради, за участю третьої особи – Товариства з обмеженою відповідальністю, про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії Велика Палата Верховного Суду висловила, зокрема, такі переконання¹: «59. Додатково Велика Палата Верховного Суду наголошує, що за змістом частини першої статті 18 Закону № 2073-IX особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та / або в судовому порядку. Тобто Закон № 2073-IX не містить чіткого визначення юрисдикції суду, який може здійснювати розгляд спорів, що виникли у спірних правовідносинах.

Отже, у справах з подібними правовідносинами та однаковим нормативно-правовим регулюванням, яке у подальшому змінилося, Велика Палата Верховного Суду однозначно та послідовно застосовувала норми процесуального права та зробила висновки, що спори щодо одночасного існування державної реєстрації кількох прав на один об'єкт нерухомості мають розглядатися в порядку господарського чи цивільного судочинства залежно від суб'єктного складу сторін».

Об'єктивно перед адміністративним судом, після отримання ним позовної заяви, апеляційної чи касаційної скарги, постає завдання визначити наскільки «глибоким» має і може бути судовий контроль у певних публічно-правових відносинах. Формально зміст, межі й глибина судового контролю за публічно-правовими відносинами, залежно від інстанції адміністративного суду, передбачені у статті 125 Конституції України, статтях 2, 5, 9, 245, 308, 341 КАС України. Так, з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (стаття 125 Конституції України).

Зміст судового контролю полягає в перевірці адміністративними судами відповідності обставин адміністративної справи приписам національного законодавства. У підсумку такої перевірки адміністративним суд може (частина перша статті 5, частина друга статті 245 КАС України):

- 1) визнати протиправним і нечинним нормативно-правовий акт чи окремі його положення;
- 2) визнати протиправним і скасування індивідуального акта чи окремі його положення;
- 3) визнати дії суб'єкта владних повноважень протиправними і зобов'язати утриматися від вчинення певних дій;

¹ Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 21.11.2024 у справі № 420/31201/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123434371> (дата звернення 28.04.2025).

4) визнати бездіяльність суб'єкта владних повноважень протиправною й зобов'язати вчинити певні дії;

5) встановити наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

6) прийняти судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 частини другої статті 245 КАС України та стягнути з відповідача – суб'єкта владних повноважень кошти на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Межі судового контролю (контролю адміністративних судів) визначаються поточними публічно-правовими відносинами, у яких виник юридичний конфлікт між особами. Оцінюючи межі судового контролю, які виразно позначені публічно-правовими відносинами, необхідно зважати, що рішення, дії, бездіяльність адміністративного органу, суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень, носія публічних повноважень в адміністративному суді можуть оспорювати:

1) учасники цих правовідносин, які вважають, що адміністративним органом, суб'єктом владних повноважень, суб'єктом делегованих повноважень, носієм публічних повноважень порушені їхні права, свободи, інтереси. Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (частина перша статті 2 КАС України);

2) особи, які перебувають поза публічно-правовими відносинами, у яких виник конфлікт, однак вважають, що рішенням, дією, бездіяльністю адміністративного органу, суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень, носія публічних повноважень. Кожна особа має право в порядку, встановленому КАС України, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їхній захист (частина перша статті 5 КАС України). Учасником адміністративного провадження є інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (заінтересована особа) (пункт 2 частини першої статті 27 ЗАП). Особа (зокрема, заінтересована особа) має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» та / або в судовому порядку (частина перша статті 18 ЗАП).

Глибина судового контролю – дає змогу визначити, наскільки має поширюватися контроль адміністративного суду на рішення, дії, бездіяльність адміністративного органу, суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень, носія публічних повноважень та на все, що пов'язане з цими рішеннями, діями, бездіяльністю, наприклад, підстави рішень, дій, бездіяльності. Визначення глибини судового контролю адміністративного суду полягає у з'ясуванні того, що саме має бути виявлено, досліджено й оцінено адміністративним судом у конкретній адміністративній справі для захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів. Наприклад, глибина судового контролю може бути зумовлена лише законністю й обґрунтованістю адміністративного акта або, навпаки, ця глибина, крім законності й обґрунтованості адміністративного акта, також може поширюватися й на адміністративну процедуру прийняття такого акта, процедурні рішення, дії, бездіяльність присутні в цій адміністративній процедурі.

Висновки. Існування в Україні публічно-будівельної галузі, упорядкованої нормами національного законодавства дають підстави говорити про існування такої галузі Особливого адміністративного права як публічне будівельне право, до змісту якого належать (утворюють його систему) норми:

- 1) права просторового впорядкування (адміністративно-земельного права);
- 2) права просторового планування;
- 3) права будівельного нормотворення;
- 4) процедурного права (права адміністративних процедур);
- 5) особливого публічного будівельного права України (зокрема, будівництво режимних, новітніх чи складних об'єктів будівництва);
- 6) права публічної інфраструктури забезпечення життєдіяльності населеного пункту й території;
- 7) адміністративної відповідальності в будівельній галузі;
- 8) правового захисту і відповідальності держави в публічному будівельному праві України;
- 9) відновлення стану довкілля.

Публічне будівельне право України – це:

– галузь Особливого адміністративного права, утворена із сукупності адміністративно-правових норм, які регулюють відносини між фізичними і юридичними особами й адміністративними органами щодо будівництва, реконструкції (перебудови), реставрації, капітального ремонту об'єкта будівництва;

– сукупність особливих норм адміністративного права, які безпосередньо упорядковують не лише суспільні відносини щодо будівництва, але й певною

мірою – відносини землевпорядкування, архітектури, охорони і збереження навколишнього природного середовища й історико-культурної спадщини та у яких (відносинах) використовуються знання різних галузей науки і знань – права, екології, технічних, географічних, економічних, комп'ютерних, архітектурних, соціологічних та історичних наук тощо.

Об'єктами судового контролю (контролю адміністративних судів) у публічно-будівельній галузі є:

- адміністративний орган, суб'єкт владних повноважень, суб'єкт делегованих повноважень, носій публічних повноважень і здійснення ними адміністративної компетенції. Зокрема, адміністративний орган – орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який, відповідно до закону, уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації, які представляють собою надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу (пункти 1, 11 частини першої статті 2 ЗАП);

- компетенція (повноваження) адміністративного органу, суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень, носія публічних повноважень. Наприклад, адміністративний орган розглядає та вирішує справи, віднесені до його відання законом (предметна компетенція); делегування повноваження щодо вирішення справ можливе у випадках, визначених Конституцією України, та здійснюється відповідно до закону (частини перша і друга статті 21 ЗАП);

- публічно-будівельні правовідносини, сутність яких слід безпосередньо пов'язувати із такими трьома категоріями як: 1) галузь будівництва, – сфера, де ці відносини виникають, розвиваються, припиняються; 2) це завжди відносини між фізичними, юридичними особами, адміністративними органами, експертами, виконавцями робіт (послуг) тощо; 3) урегульованість цих відносин нормами Публічного будівельного права. Отже, регулятивний вплив норм публічного будівельного права на відносини у галузі будівництва (щодо будівництва) між фізичними, юридичними особами, адміністративними органами, експертами, виконавцями робіт (послуг) обумовлює виникнення публічних будівельних правовідносин;

- інструменти діяльності адміністративних органів (рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень) – адміністративні акти, нормативні акти, акти планування, адміністративні договори, приватно-правові інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації (статті 2, 4, 19 КАС України, стаття 2 ЗАП);

– адміністративний розсуд (дискреція, дискреційне повноваження) – зумовлена обставинами адміністративної справи, правовідносинами й відповідними нормами національного законодавства, свобода адміністративного органу на одне з можливих рішень, дій, бездіяльності (пункт 7 частини першої статті 2 ЗАП);

– адміністративна процедура – визначений законом порядок розгляду та вирішення справи, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та / або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом (пункти 2, 5 частини першої статті 2 ЗАП);

– приписи національного законодавства, застосовані/які діють у публічно-будівельних відносинах.

На підставі приписів статті 125 Конституції України, статей 2, 5 КАС України судовий контроль за рішеннями, діями, бездіяльністю адміністративного органу, суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень, носія публічних повноважень у публічно-будівельній галузі здійснюють адміністративні суди. Судовому контролю адміністративних судів у публічно-будівельній галузі властиві певні зміст, межі й глибина, які зумовлені публічно-правовими відносинами, нормами національного законодавства, обставинами адміністративної справи.

4.14. Способи захисту права членів сім'ї померлого пенсіонера на виплату пенсійними органами недоотриманої ним пенсії

Конституцією України гарантується кожному громадянину, зокрема в старості, право на соціальний захист шляхом загальнообов'язкового державного соціального страхування за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (стаття 46). Цією ж статтею гарантується мінімальний розмір пенсії – не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (стаття 46).

Водночас збройна агресія та тимчасова окупація частини території України спричинила поглиблення демографічної кризи, одним з викликів якої стало демографічне старіння українського населення¹. Як зазначають Роман Теслюк і Володимир Бідак, демографічний прогноз ООН, зроблений ще до повномасштабного вторгнення РФ в Україну, указує на стабільне стрімке зростання частки осіб похилого віку в Україні як у найближчі десятиліття, так і у віддаленішій перспективі. Згідно з розрахунками, у 2030 році частка осіб похилого віку може становити 28,7%, у 2040 – 33%, 2050 – 38,7%, 2100 – 39,8%².

Кожний рік повномасштабної війни Росії проти України призводить до значних втрат серед населення, у тому числі пенсіонерів. Знищується цілі міста. Крім того, падіння рівня доходів, важка психологічна ситуація призводить до зростання смертності³.

За таких умов у судах усе частіше стали розглядатися справи з питань щодо процесуального правонаступництва або заміни сторони у виконавчому провадженні у зв'язку зі смертю пенсіонера-сторони у спірних правовідносинах.

Обов'язковість до виконання судового рішення як одна із конституційних засад судочинства забезпечується державою у визначеному законом порядку й незабезпечення цього є порушенням прав, гарантованих статтею 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод.

¹ Про схвалення Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.09.2024 № 922-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 30.04.2025)

² Теслюк Р.Т., Бідак В.Я. Старіння населення України та соціальна вразливість людей похилого віку. *Економіка та суспільство*. Вип. 56. 2023. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-56-14> (дата звернення: 30.04.2025).

³ Середа О. Як скоротилась кількість пенсіонерів в Україні за час повномасштабної війни – дані ПФ. *Дзеркало тижня*. 17.10.2024. URL: <https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/jak-skorotilas-kilkist-pensioneriv-v-ukrajini-za-chas-povnomasshtabnoji-vijni-dani-pf.html> (дата звернення: 30.04.2025).

Як відомо, особливість пенсійних виплат полягає в тому, що вони нерозривно пов'язані з особою пенсіонера, а отже, згідно з положеннями статті 1227 ЦК України, після його смерті не можуть бути об'єктом спадкування та виплат на майбутнє його спадкоємцям. Водночас недоотримані пенсіонером за життя суми пенсії, на які він мав право, передаються членам його сім'ї, а в разі їх відсутності – входять до складу спадщини. Ця особливість пенсій та відносин, пов'язаних з ними, впливає на способи захисту прав тих осіб, які стали, або мають намір стати правонаступниками таких виплат. Реалізація членами сім'ї померлого пенсіонера права на виплату органом Пенсійного фонду України недоотриманої ним пенсії все частіше призводить до виникнення спорів між пенсійним органом і такими особами щодо цієї виплати.

Заявники, як правило члени сім'ї померлого пенсіонера, у таких справах зіткнулися з неоднаковими підходами судів у вирішенні цих питань, зокрема через різне визначення юрисдикції відповідних спорів, ефективного способу захисту, встановлення різних видів юридичних фактів, пов'язаних зі статусом члена сім'ї, тощо.

Не вдаючись до дослідження судової практики в пошуку причин різного тлумачення й застосування законодавства у справах цієї категорії (цьому має бути присвячене окреме дослідження) пропонуємо аналіз чинного законодавства, яким регулюються відповідні правовідносини, й окремі висновки, зроблені на його основі.

Відповідно до частини першої статті 2 КАС України, завданням адміністративного судочинства є справедливие, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин *з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень*.

Майже аналогічні за змістом норми містить також ЦПК України та ГПК України. Зокрема, частина перша статті 2 ЦПК України передбачає, що завданням цивільного судочинства є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ *з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави*.

Завданням господарського судочинства є справедливие, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності, та розгляд інших справ, віднесених до юрисдикції господарського суду, *з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави* (частина перша статті 2 ГПК України).

Отже, законодавець, визначаючи завдання того чи іншого виду судочинства, *зробив акцент на ефективному способі захисту порушених прав*, а сам процес розгляду судових спорів та ухвалення рішень у справах повинен бути справедливим, неупередженим та своєчасним.

Очевидно, розглядаючи *інститути процесуального правонаступництва та заміни сторони у виконавчому провадженні* у зв'язку зі смертю сторони у спірних правовідносинах, відповідне *судове рішення про заміну сторони* (процесуальне правонаступництво) має відповідати основному обов'язку суду – *досягнути мети адміністративного судочинства*, якою є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення спору у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Із цього випливає, що ці інститути призначені для забезпечення вирішення спору, належного захисту та виконання судового рішення, що є кінцевою метою судочинства.

Питання щодо процесуального правонаступництва є об'єктом правового регулювання у процесуальних кодексах.

Стаття 52 КАС України врегульовує питання процесуального правонаступництва в адміністративному судочинстві. Так, у разі вибуття або заміни сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії судового процесу заміну відповідної сторони чи третьої особи її правонаступником. Усі дії, вчинені в адміністративному процесі до вступу правонаступника, обов'язкові для нього в тій самій мірі, у якій вони були б обов'язкові для особи, яку він замінив.

У цивільному судочинстві процесуальне правонаступництво регламентується статтею 55 ЦПК України. Зокрема, у разі смерті фізичної особи, припинення юридичної особи, заміни кредитора чи боржника в зобов'язанні, а також в інших випадках заміни особи у відносинах, щодо яких виник спір, суд залучає до участі у справі правонаступника відповідної сторони або третьої особи на будь-якій стадії судового процесу. Усі дії, вчинені в цивільному процесі до вступу правонаступника, обов'язкові для нього так само, як вони були обов'язкові для особи, яку він замінив.

Аналогічні положення щодо процесуального правонаступництва передбачає також ГПК України. Відповідно до статті 52 ГПК України в разі смерті або оголошення фізичної особи померлою, припинення юридичної особи шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення), заміни кредитора чи боржника в зобов'язанні, а також в інших випадках заміни особи у відносинах, щодо яких виник спір, суд залучає до участі у справі правонаступника відповідного учасника справи на будь-якій стадії судового

процесу. Усі дії, вчинені в судовому процесі до вступу у справу правонаступника, обов'язкові для нього так само, як вони були обов'язкові для особи, яку правонаступник замінив. Про заміну або про відмову в заміні учасника справи його правонаступником суд постановляє ухвалу.

Порівняльний аналіз зазначених норм процесуальних кодексів показує, що вони дещо по-різному визначають підстави для процесуального правонаступництва. Так, у КАС України такою підставою є *вибуття або заміна сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір*. Тобто ця норма має загальний характер не конкретизуючи причин вибуття або заміни сторони чи третьої особи у спірних відносинах. Водночас у ЦПК України та ГПК України такі причини уточнені, зокрема, це смерть фізичної особи, припинення юридичної особи, заміна кредитора чи боржника в зобов'язанні, а також в інших випадках заміни особи у відносинах, щодо яких виник спір.

Водночас як у КАС України, так і в ЦПК України та ГПК України, *підставою для процесуального правонаступництва є певні зміни у суб'єктному складі сторін у відносинах, щодо яких виник спір, а також воно відбувається на підставі норм процесуальних кодексів та за рішенням суду*.

З питанням процесуального правонаступництва пов'язана *заміна сторони виконавчого провадження*, що також є об'єктом правового регулювання у процесуальних кодексах та Законі України від 02.06.2016 № 1404-VIII «Про виконавче провадження»¹ (далі – Закон № 1404-VIII).

Стаття 1 Закону № 1404-VIII передбачає, що виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) – сукупність дій, визначених у цьому Законі, органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України, цим Законом, іншими законами та нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону, а також рішеннями, які, відповідно до цього Закону, підлягають примусовому виконанню.

Відповідно до статті 15 Закону № 1404-VIII сторонами виконавчого провадження є стягувач і боржник. Стягувачем є фізична або юридична особа чи держава, на користь чи в інтересах яких видано виконавчий документ. Боржником є визначена виконавчим документом фізична або юридична особа, держава, на яких покладається обов'язок щодо виконання рішення. У разі вибуття однієї зі сторін виконавець за заявою сторони, а також за інтересована особа мають право звернутися до суду із заявою про заміну сторони її правонаступником. Для правонаступника усі дії, вчинені до його

¹ Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> (дата звернення: 20.04.2025).

вступу у виконавче провадження, є обов'язковими тією мірою, якою вони були б обов'язковими для сторони, яку правонаступник замінив.

Заміна сторони виконавчого провадження включає певний алгоритм дій, тому під час вирішення цього питання застосовуються як норми процесуальних кодексів, так і процедурні норми Закону № 1404-VIII.

Зі змісту пункту 5 частини першої статті 34 Закону № 1404-VIII випливає, що виконавець зупиняє вчинення виконавчих дій у разі, зокрема, звернення виконавця та / або заінтересованої особи до суду із заявою про заміну вибулої сторони правонаступником у порядку, встановленому частиною п'ятою статті 15 цього Закону.

Наступні дії в цьому алгоритмі здійснює суд відповідно до норм процесуальних кодексів.

Згідно з пунктом 3 частини першої статті 39 Закону № 1404-VIII виконавче провадження підлягає закінченню в разі, зокрема, припинення юридичної особи – сторони виконавчого провадження, якщо виконання її обов'язків чи виmog у виконавчому провадженні не допускає правонаступництва, смерті, оголошення померлим або визнання безвісно відсутнім стягувача чи боржника.

За пунктом 2 частини першої статті 40 Закону № 1404-VIII виконавче провадження, щодо якого винесено постанову про його закінчення, не може бути розпочате знову, крім випадків, передбачених цим Законом.

Слід звернути увагу, що, відповідно до пункту 13 Розділу 2 Інструкції з організації примусового виконання рішень, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5 (далі – Інструкція), правонаступництво можливе на всіх стадіях виконавчого провадження – з моменту відкриття виконавчого провадження до його закінчення¹.

В адміністративному судочинстві питання про можливість заміни сторони виконавчого провадження врегульовано статтею 379 КАС України. У разі вибуття однієї із сторін виконавчого провадження за поданням державного виконавця або за заявою заінтересованої особи суд, який розглядав справу як суд першої інстанції, замінює сторону виконавчого провадження її правонаступником. Суд розглядає питання про заміну сторони виконавчого провадження в десятиденний строк у судовому засіданні з повідомленням державного виконавця або заінтересованої особи, які звернулися з поданням (заявою), та учасників справи. Положення цієї статті застосовуються також у випадку необхідності заміни боржника або стягувача у виконавчому листі до відкриття виконавчого провадження.

¹ Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень: наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0489-12#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

Подібні норми містять також ЦПК України (стаття 442) та ГПК України (статті 334).

Отже, зважаючи на зміст цих статей, слід розмежовувати: 1) *заміну сторони виконавчого провадження* та 2) *заміну боржника або стягувача у виконавчому листі до відкриття виконавчого провадження*.

Аналіз вище наведених норм процесуальних кодексів (КАС України, ЦПК України та ГПК України) щодо процесуального правонаступництва та заміни сторони виконавчого провадження показує, що положення, які унормовують процесуальне правонаступництво в цих кодексах, структурно розміщені в Розділі I «Загальні положення» Глави 4 «Учасники судового процесу», якою регламентуються загальні засади щодо кола учасників, сторін, третіх осіб судового провадження, а також щодо осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, їх прав та обов'язків тощо. Натомість стаття про заміну сторони виконавчого провадження у цих кодексах розташована в Розділі V «Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень...» (в адміністративних, цивільних або господарських справах відповідно), що присвячений врегулюванню відносин, пов'язаних із примусовим виконанням судових рішень. Отже, приписи щодо процесуального правонаступництва можна вважати загальними відносно приписів про заміну сторони виконавчого провадження.

Таким чином, питання щодо процесуального правонаступництва загалом, та про заміну сторони виконавчого провадження чи заміну боржника або стягувача у виконавчому листі до відкриття виконавчого провадження зокрема, урегульовано процесуальними кодексами. Також, Закон № 1404-VIII регламентує питання лише про заміну сторони на завершальній стадії судового провадження, яка пов'язана із примусовим виконанням судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб).

Отже, можливість *процесуального правонаступництва на будь-якій стадії судового процесу* передбачена статтею 52 КАС України, статтею 55 ЦПК України та статтею 52 ГПК України. Тоді як стаття 379 КАС України, стаття 442 ЦПК України та стаття 334 ГПК України врегульовують питання можливості заміни сторони *саме у виконавчому провадженні*. Ураховуючи, що виконання судового рішення (як добровільно, так і через механізм виконавчого провадження) є завершальною стадією судового процесу, яке формально розпочинається з дати набрання таким рішенням законної сили, *то процесуальне правонаступництво допускається на всіх його етапах*.

В обох випадках питання про заміну сторони її правонаступником вирішується виключно судом. Отже, державний виконавець не має права самостійно замінити сторону у виконавчому провадженні без відповідного судового рі-

шення. Також заміна учасника справи його правонаступником допускається виключно впродовж визначеного періоду – лише на стадіях судового процесу, в тому числі й під час виконавчого провадження. *Тобто таке право не є абсолютним та обмежене часовими рамками певних стадій судового процесу.*

Виходячи з особливостей пенсійних правовідносин, вважається за необхідне враховувати підстави для правонаступництва, зокрема таку з них як смерть пенсіонера. І первинним у таких правовідносинах (стосовно процесуального правонаступництва), очевидно, є *матеріальне правонаступництво* щодо виплат недоотриманої пенсії у зв'язку зі смертю пенсіонера, якому характерні особливості.

Так, ЦК України *передбачає два механізми виплати правонаступникам недоотриманої пенсії пенсіонера, який помер*: по-перше, через механізм звернення членів сім'ї померлого до органу Пенсійного фонду України протягом 6 місяців після смерті пенсіонера; по-друге, через механізм реалізації спадкового права.

Щодо першого механізму зазначимо, що стаття 1227 ЦК України закріплює право на одержання сум, зокрема пенсії, які належали спадкодавцеві. Так, суми пенсії, які належали спадкодавцеві, але не були ним одержані за життя, *передаються членам його сім'ї, а в разі їх відсутності – входять до складу спадщини.*

Крім того, Закон України від 05.11.1991 № 1788-XII «Про пенсійне забезпечення» (далі – Закон № 1788-XII) *передбачає можливість виплати недоодержаної пенсії у зв'язку із смертю пенсіонера*. Відповідно до частин першої-третьої статті 91 цього Закону суми пенсії, які належали пенсіонерові і залишилися недоодержаними у зв'язку з його смертю, передаються членам його сім'ї, а в разі їх відсутності – *входять до складу спадщини*; під час звернення кількох членів сім'ї належна їм сума пенсії ділиться між ними порівну; зазначені суми виплачуються, якщо звернення за ними надійшли не пізніше 6 місяців після смерті пенсіонера¹.

Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі – Закон № 1058-IV) *також урегульовує питання про виплату недоотриманої пенсії у зв'язку зі смертю пенсіонера*. Зокрема, сума пенсії, що належала пенсіонерові й залишилася недоотриманою у зв'язку з його смертю, виплачується по місяць смерті включно членам його сім'ї, які проживали разом з пенсіонером на день його смерті, у тому числі непрацездатним членам сім'ї, зазначеним у частині другій статті 36 цього Закону, які знаходилися на його утриманні, незалежно від того, проживали вони разом з померлим пенсіонером чи не проживали. Члени сім'ї, зазначені

¹ Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 № 1788-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

в частині першій цієї статті, повинні звернутися за виплатою суми пенсії померлого пенсіонера протягом шести місяців з дня відкриття спадщини. У разі звернення кількох членів сім'ї, які мають право на отримання суми пенсії, зазначеної в частині першій цієї статті, належна їм, відповідно до цієї статті, сума пенсії ділиться між ними порівну. У разі відсутності членів сім'ї, зазначених у частині першій цієї статті, або в разі їх незвернення за виплатою вказаної суми в установлений частиною другою цієї статті строк сума пенсії, що належала пенсіонерові й залишилася недоотриманою у зв'язку з його смертю, *входить до складу спадщини* (стаття 52 Закону № 1058-IV)¹.

Також статтею 61 Закону України від 09.04.1992 № 2262-XII «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (далі – Закон № 2262-XII) передбачена виплата пенсії в разі смерті пенсіонера, зокрема, суми пенсії, що підлягали виплаті пенсіонерові з числа військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за цим Законом та членів їх сімей і залишилися недоодержаними у зв'язку з його смертю, не включаються до складу спадщини і виплачуються тим членам його сім'ї, які належать до осіб, що забезпечуються пенсією в разі втрати годувальника². Проте батьки й дружина (чоловік), а також члени сім'ї, які проживали разом із пенсіонером на день його смерті, мають право на одержання цих сум і в тому разі, якщо вони не належать до осіб, які забезпечуються пенсією в разі втрати годувальника. Під час звернення кількох членів сім'ї належна їм сума пенсії ділиться між ними порівну. Зазначені суми виплачуються, якщо звернення за ними надійшло не пізніше 6 місяців після смерті пенсіонера.

Таким чином, наведені норми статті 1227 ЦК України та Законів № 1788-XII, № 1058-IV та № 2262-XII указують на те, що законодавець покладає на органи Пенсійного фонду України обов'язок щодо виплати (передачі) недоотриманої пенсії у зв'язку зі смертю пенсіонера, а звернення до органів Пенсійного фонду України протягом 6 місяців за виплатою такої пенсії є одним із механізмів її отримання членами сім'ї пенсіонера після його смерті.

Отже, стаття 1227 ЦК України нормативно визначає унікальну можливість для членів сім'ї померлого одержати недоотриману ним суму пенсії шляхом процедури безпосереднього звернення до органу Пенсійного фонду України протягом шести місяців від дня смерті пенсіонера, що є відмінним від процесу спадкування цих сум на загальних підставах, що, зокрема, передбачає необхідність отримання свідоцтва про право на спадщину для отримання

¹ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

² Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

відповідних сум пенсії померлого. У цьому випадку правонаступники вже виступатимуть в іншому статусі – як спадкоємці, які прийняли спадщину, отримали свідоцтво про право на спадщину таких сум пенсії та для підтвердження цього факту надають його пенсійному органу.

Зі смертю особи як підставою для процесуального правонаступництва пов'язаний *інститут спадкування* (другий вищезазначений механізм), що регламентується нормами цивільного права.

Спадкоємець, успадковуючи майно (гроші), права та обов'язки, набуває статусу власника, який матиме визначальний вплив на майбутні правовідносини за його участю. Тому в контексті встановлення підстав для процесуального правонаступництва слід брати до уваги різні аспекти права власності, спадкування та прийняття спадщини особою, до якої внаслідок цього переходять у відповідному обсязі майнові права та обов'язки спадкодавця, у тому числі недоотримані суми його пенсії.

Щодо *смерті фізичної особи як підстави для процесуального правонаступництва та підстави для спадкування її прав та обов'язків*, то зважаючи на системний аналіз положень ЦК України можна висновувати таке.

По-перше, *прийняття спадщини* може відбуватися двома способами:

- для спадкоємців, які *постійно проживали* разом із спадкодавцем на час відкриття спадщини, – не заявлення про відмову від спадщини протягом шести місяців дає підстави вважати їх таким, що прийняли спадщину;

- для спадкоємців, які *не проживали постійно* із спадкодавцем на час відкриття спадщини, але бажають її прийняти, – шляхом подання заяви про прийняття спадщини нотаріусу або уповноваженій на це посадовій особі органу місцевого самоврядування (в сільських населених пунктах).

По-друге, наступним кроком в алгоритмі дій щодо спадкування після прийняття спадщини є *документальне оформлення права на спадщину* – свідоцтва із визначенням імені та часток у спадщині усіх спадкоємців, яке *видається* спадкоємцям після закінчення шести місяців з часу відкриття спадщини.

Узагальнення положень статей 1300 ЦК України, статті 66 Закону України від 02.09.1993 № 3425-XII «Про нотаріат»¹, підпунктів 4.9, 4.10, 4.12, 4.14, 4.15 пункту 4 Глави 10, підпункту 1.1 пункту 1 Глави 11 Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 22.02.2012 № 296/5 (далі – Порядок № 296/5)² дають підстави до висновку, що, *з одного боку, отримання свідоцтва про право на спад-*

¹ Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

² Про затвердження порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України: наказ Міністерства юстиції України від 22.02.2012 № 296/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0282-12#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

щину є правом спадкоємця, а не його обов'язком, а, з іншого – спадкоємець без належного оформлення та отримання свідоцтва про право на спадщину в частині недоотриманої пенсії не зможе реалізувати своє право на ці кошти.

Отже, в обох аналізованих механізмах реалізація вказаних видів матеріального правонаступництва здійснюється у визначений законодавством спеціальний порядок (для кожного з них – окремий), жоден з яких не передбачає від відповідного правонаступника(ків) необхідності вступу у судову справу щодо спору з перерахунку й виплати пенсії спадкодавця, рішення в якій прийнято на користь останнього. У першому («доспадкового») випадку мають місце правовідносини, що виникли між членом(нами) сім'ї померлого пенсіонера, з одного боку, та пенсійного органу, з іншого, у зв'язку з реалізацією такими членами сім'ї встановленого законом їх права (не рішення суду) на отримання пенсійних коштів померлого пенсіонера. У другому («спадкового») – правовідносини, що виникли між спадкоємцями померлого пенсіонера, з одного боку, та пенсійного органу, з іншого, у зв'язку з реалізацією спадкоємцями свого права на спадщину (спадкове майно).

Реалізація спадкоємцем права на виплату недоотриманої пенсії в порядку спадкування пов'язана із набуттям права власності на такі кошти. Як уже було зазначено, підставою процесуального правонаступництва у зв'язку зі смертю особи є перехід матеріальних прав та обов'язків від спадкодавця до спадкоємця. У спадкоємця з моменту смерті спадкодавця виникає право на спадщину, тобто по суті – право власності на майно. Водночас право власності – це комплексна юридична категорія, яка включає три взаємопов'язаних правомочності власника: володіння, користування та розпорядження таким майном.

Якщо ж право власності особи, у тому числі внаслідок спадкування, не оформлене належним чином і відсутні правовстановлювальні документи на його підтвердження (наприклад, свідоцтво про право на спадщину, у якому зазначена частка в спадкуванні), то спадкоємець не може звертатися безпосередньо до органу Пенсійного фонду України із пакетом документів для отримання таких виплат, оскільки він, відповідно до Порядку № 22-1, повинен пред'явити свідоцтво про право на спадщину відповідної суми коштів; за наявності відповідного документа про право власності на суми недоотриманих коштів – може звернутися із заявою до органу Пенсійного фонду України щодо здійснення їх виплати¹.

¹ Про затвердження Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»: постанова Пенсійного фонду України від 25.11.2005 № 22-1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1566-05#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

Слід акцентувати, що на підставі документа про право власності зазначені кошти набувають іншого статусу, зокрема, статус *«недоотриманих коштів померлого пенсіонера»* змінюється на статус *«спадкові кошти спадкоємця»*.

З огляду на це, у разі виникнення спору щодо здійснення їх виплати між пенсійним органом та спадкоємцем, такий *спір набуває характеру спору про право* (право власності на кошти), який згідно з положеннями процесуального законодавства, належить до юрисдикції цивільного суду. Тобто у таких категоріях спорів, з одного боку, відповідачем є орган Пенсійного фонду України як суб'єкт владних повноважень, але, з іншого боку, суть спору має майновий характер, оскільки оспорується право власності.

Узагальнюючи викладене, можна зробити такі висновки:

Процесуальне правонаступництво та заміна сторони виконавчого провадження в справах з виконання зобов'язальних рішень суду у зв'язку зі смертю пенсіонера-сторони не є ефективними способами захисту права членів сім'ї померлого пенсіонера, у тому числі спадкоємців, в адміністративному судочинстві.

Процесуальному правонаступництву в таких справах має передувати матеріальне правонаступництво. Чинним законодавством передбачено два механізми набуття такого правонаступництва щодо реалізації права виплати правонаступникам недоотриманої пенсії пенсіонера, який помер: через механізм звернення членів сім'ї померлого до органу Пенсійного фонду України протягом 6 місяців після смерті пенсіонера; через інститут спадкового права.

Обидва ці механізми набуття матеріального правонаступництва здійснюються згідно зі спеціальними порядками, жоден з яких не передбачає для відповідного правонаступника необхідності його вступу у судову справу щодо спору з перерахунку й виплати пенсії спадкодавця, рішення в якій прийнято на користь останнього. У першому «доспадковому» випадку мають місце правовідносини, що виникли між членом сім'ї померлого пенсіонера, з одного боку, та пенсійного органу, з іншого, у зв'язку з реалізацією такими членами сім'ї встановленого законом їх права (не рішення суду) на отримання пенсійних коштів померлого пенсіонера. У другому «спадковому» – правовідносини, що виникли між спадкоємцями померлого пенсіонера, з одного боку, та пенсійного органу, з іншого, у зв'язку з реалізацією спадкоємцями свого права на спадщину (спадкове майно).

У разі виникнення спору щодо виплати успадкованих сум коштів на підставі статті 1227 ЦК України, він переходить у площину спору про право власності, що є предметом розгляду судів цивільної юрисдикції. Належним та ефективним способом захисту прав спадкоємця в таких правовідносинах є не оскарження рішень, дій чи бездіяльності органу Пенсійного фонду України

як суб'єкта владних повноважень щодо невиплати належних йому коштів, а вирішення спору щодо визнання права власності (у минулому – це недоотримані померлим пенсіонером кошти) за правилами цивільного судочинства.

Отже, як у першому випадку (передачі сум пенсій членам сім'ї померлого), так і в другому (успадкування сум пенсії та отримання свідоцтва про право на спадщину) – у разі виникнення спору щодо виплати таких сум і вирішення справи в суді – сторонами виступатимуть орган Пенсійного фонду України (відповідач) і спадкоємець коштів або член сім'ї померлого (позивач). Тобто у цих правовідносинах ні процесуальне правонаступництво, ні заміна сторони виконавчого провадження не можуть бути застосовані.

Розділ 5.

Адміністративне судочинство в умовах воєнного стану: реалії вимушеного досвіду та засвоєні уроки

5.1. Доступ до адміністративного судочинства в умовах воєнного стану

Розвиток суспільно-політичних відносин, наукової думки, права, державних інститутів сприяв виробленню в суспільстві стійкого переконання, що побудова демократичної та правової держави не можлива без забезпечення ефективності правосуддя, реалізація якого гарантуватиме ефективний захист прав та свобод людини і громадянина. У статті 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» указується, що суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд і повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією й законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України¹.

Ефективність правосуддя залежить від багатьох критеріїв, за основу яких беруть: доступність суду, забезпеченість права на правову допомогу, чіткість правових норм щодо процедури судового розгляду, справедливість судової процедури, оперативність судового розгляду, обґрунтованість і законність судового рішення та ін.²

Одним із ключових питань новітньої України, на території якої запроваджено воєнний стан, полягає в тому, чи здатна сучасна національна судова система в розумні строки забезпечити здійснення правосуддя та право приватних осіб на справедливий суд, що є фундаментальним і пріоритетним обов'язком держави. Поряд з іншими правовими інституціями, вітчизняна судова гілка влади зазнала впливу війни, що внесло свої корективи і в процес здійснення адміністративного судочинства, яке характеризується незавершеністю та контроверсійністю реформаційних процесів.

Специфічні геополітичні обставини, у яких нині перебуває Україна, суттєво ускладнюють завдання з приведення системи правосуддя у відповідність до передових європейських і світових стандартів, вдосконалення діяльності

¹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 №1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 20.04.2025).

² Іванченко О. Система критеріїв оцінювання ефективності діяльності судів під час надання судових послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 223. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/11/48.pdf> (дата звернення: 20.04.2025).

судової влади відповідно до прогресивного світового досвіду¹. В умовах особливих правових режимів такий аспект права на справедливий суд, як доступ до судочинства, зокрема й адміністративного, на жаль, не завжди реалізується повною мірою: держава стикається з низкою проблем, комплексне вирішення яких є одним з пріоритетних напрямів сьогодення.

Для нормального забезпечення права на доступ до правосуддя необхідні такі елементи, як процесуальні та фізичні можливості звернення до суду. Доступ до правосуддя постулюється як безперешкодна можливість звернутися до суду без спеціальних інструментів, обтяжливих досудових засобів урегулювання спорів, проходження спеціальних процедур тощо. Наприклад, прямим порушенням повноваження на доступ до суду є необхідність отримання спеціальних дозволів на звернення до суду або обов'язок особи до моменту звернення до суду з позовом вичерпати передбачені законодавством способи досудового врегулювання спору чи внутрішньовідомчу систему подання скарг².

Незважаючи на введення на території України правового режиму воєнного стану, право на доступ до адміністративного суду не підлягає обмеженням, і воно має бути забезпеченим належним здійсненням адміністративного правосуддя. Функціонування судової системи не повинно обмежуватися, за винятком ситуацій цілковитої необхідності або в тому разі, коли таке функціонування фактично неможливе³.

Водночас правовий режим воєнного стану в Україні зумовлює певні особливості реалізації права на доступ до правосуддя. Так, необхідно пам'ятати, що здійснення правосуддя в таких умовах загрожує життю і здоров'ю як суддів і працівників суду, так і життю самих осіб, що звернулися за захистом своїх прав.

Необхідною передумовою реалізації права на доступ до правосуддя є належна поінформованість учасників судового процесу про судові рішення, судові засідання та справи, які розглядаються судом. Очевидно, що за умов масового переміщення громадян до інших місць перебування та обмежених можливостей оператора поштового зв'язку здійснювати доставку кореспонденції в умовах воєнного стану, під загрозою поставлено

¹ Колич О. Соціальна ефективність правосуддя та шляхи її підвищення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2022. Т. 9. № 3. С. 70.

² Гуйван П.Д. Право на справедливий суд: сутність та темпоральні виміри за міжнародними стандартами: монографія. Харків: Право, 2019. С. 133.

³ Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану – міркування: CDL-AD(2020)014 від 19.06.2020 / Венеційська комісія «За демократію через право». С. 19. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-ukr) (дата звернення : 20.04.2025).

здійснення судами правосуддя загалом і право на доступ до правосуддя конкретних громадян зокрема¹.

Відповідно до статті 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства в умовах воєнного стану забороняється². Тож нові реалії зумовлюють необхідність прийняття державою рішень, спрямованих на забезпечення належного виконання судами покладених на них функцій. З метою врегулювання цього питання Рада суддів України 24.02.2022³ опублікувала рекомендації щодо роботи судів в умовах воєнного стану, зокрема: відкладати розгляд справи (за винятком невідкладних судових розглядів) та знімати їх з розгляду, оскільки велика кількість учасників судових процесів не завжди мають змогу подати заяву про відкладення розгляду справи чи не можуть прибути в суд у зв'язку з небезпекою для життя; справи, які не є невідкладними, розглядати лише за наявності письмової згоди на це усіх учасників судового провадження; роз'яснювати громадянам можливість відкладення розгляду справ у зв'язку із воєнними діями та можливість розгляду справ у режимі відеоконференції; для цього учасники справи мають заявити про участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції. У разі неможливості участі в судовому засіданні, рекомендовано подавати до суду клопотання про: відкладення розгляду справи та розгляд справи за участі представника; участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції. Відповідні клопотання направити до суду засобами поштового зв'язку або через систему «Електронний суд».

Варто підкреслити, що імплементація європейських стандартів права на справедливий суд, зокрема на доступ до правосуддя, зводиться не лише до правотворчої діяльності держави в особі її органів зі сприйняття норм європейського права внутрішнім законодавством, але й передбачає також проведення комплексу системних заходів правозастосовного характеру, що забезпечують фактичну реалізацію положень міжнародного права. У цьому контексті, говорячи про дотримання принципів судочинства, які відповідають практиці ЄСПЛ, особливу увагу необхідно приділити саме організаційно-технічним питанням зміни територіальної підсудності справ, дотримання розумних строків розгляду справ, а також дистанційної участі в судовому засіданні.

¹ Медведєв К. Судочинство під час війни: які зміни передбачено ухваленим Законом (проект 7315). *Юрліга: Судова практика*. 28.07.2022. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ru/news/212847_sudochinstvo-pd-chas-vyni-yak-zmni-peredbacheno-ukhvalenim-zakonom-proektom-7315 (дата звернення: 20.04.2025).

² Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 20.04.2025).

³ Щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення сталого функціонування судової влади в Україні: рішення Ради суддів України від 24.02.2022 № 9. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/documents?id=130&page=4&per-page=8> (дата звернення: 20.04.2025).

Так, 03.03.2022 Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо визначення територіальної підсудності судових справ. Цим Законом було передбачено, що у зв'язку зі стихійним лихом, воєнними діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами, робота суду може бути припинена з одночасним визначенням іншого суду, який буде здійснювати правосуддя на території суду, що припинив діяльність, та який найбільш територіально наближений до суду, роботу якого припинено¹.

Така необхідність унесення змін була обумовлена тим, що на момент прийняття цього рішення Вища рада правосуддя була неповноважною і не могла ухвалювати будь-які рішення щодо судів в порядку, визначеному законодавством. Отже, протягом 2022 року за розпорядженням Голови Верховного Суду було змінено територіальну підсудність 135 місцевих та апеляційних судів.

Параграф 3 Глави II КАС України містить основні положення щодо підсудності адміністративних справ. Зі змісту означених норм убачається два підходи до визначення територіальної підсудності:

- підсудність за місцем проживання або перебування відповідача. Позови до фізичної особи подаються до суду за місцем її проживання або перебування, зареєстрованим у встановленому законом порядку, якщо інше не передбачено КАС України; позови до юридичних осіб подаються до суду за їхнім місцезнаходженням, зазначеним у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, якщо інше не передбачено КАС України (стаття 26). Це правило є основним принципом визначення підсудності, який забезпечує зручність для відповідача та відповідність загальним правовим нормам;

- підсудність за місцем знаходження позивача. Адміністративні справи щодо оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, прийнятих (учинених, допущених) стосовно конкретної фізичної або юридичної особи (їх об'єднань), розглядаються за вибором позивача адміністративним судом за місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи, зареєстрованим у встановленому законом порядку, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАС України. Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, справа вирішується адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. У разі відсутності чіткої терито-

¹ Закон України «Про внесення змін до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо визначення територіальної підсудності судових справ»: Закон України від 03.03.2022 № 2112-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2112-20#Text> (дата звернення :01.04.2025).

ріальної підсудності, визначеної КАС України, справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача (стаття 25). Указане положення є гарантією захисту прав фізичних осіб в частині можливості подати позов до суду в зручному для них місці.

Територіальна підсудність визначається місцем проживання або перебування відповідача, місцем знаходження об'єкта спору або іншими критеріями, установленими законодавством. Проте під час воєнного стану, коли нормальне функціонування державних інституцій порушене, ці критерії можуть бути неефективними або навіть неможливими для застосування у зв'язку з: вимушеним переміщенням населення з районів активних бойових дій до більш безпечних регіонів країни або за кордон; переміщенням органів державної влади; активними воєнними діями.

Адміністративними судами вироблено такі основні підходи до вирішення проблеми територіальної підсудності в умовах воєнного стану та обмеженого доступу до судових установ: перенесення справ до інших судів, що дає змогу забезпечити безперервність правосуддя та захист прав громадян; використання електронних засобів (технологій для дистанційного розгляду справ; електронних засобів зв'язку тощо).

Можемо резюмувати, що введення спеціальних законодавчих положень для регулювання територіальної підсудності під час воєнного стану здатне сприяти більш ефективному та оперативному розгляду адміністративних справ.

Важливим аспектом доступу до правосуддя та водночас одним з елементів вимог статті 6 Європейської конвенції з прав людини, є положення про те, що справа має бути розглянута впродовж розумного строку¹. Критерії оцінювання розумності строку під час здійснення судочинства є спільними для всіх категорій справ (цивільних, господарських, адміністративних чи кримінальних): правова та фактична складність справи; поведінка заявника, а також інших осіб, які беруть участь у справі, інших учасників процесу; поведінка органів державної влади (насамперед суду); характер процесу та його значення для заявника.

Для розуміння змісту категорії розумного строку розгляду адміністративної справи необхідним є звернення до положень, що містяться в окремих рішеннях ЄСПЛ (зокрема, справи «Кудла проти Польщі», «Мікулич проти Хорватії», «Паскал проти України»). ЄСПЛ зазначає, що поняття «розумний строк» є суб'єктивним і може зумовлюватися: складністю справи; поведінкою заявника й відповідних органів влади; значущістю для заявника питання, що

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_004 (дата звернення: 20.04.2025).

розглядається судом¹. Також аналіз практики ЄСПЛ засвідчує, що під час визначення розумності строку розгляду справи враховуються особливості політичної або соціальної ситуації у державі тощо.

Відповідно до статті 119 КАС України суд має встановлювати розумні строки для вчинення процесуальних дій, тобто такі, які передбачають час, достатній, з урахуванням обставин справи, для вчинення процесуальної дії, та відповідає завданню адміністративного судочинства. Найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватених зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах (пункт 11 частини першої статті 4 КАС України).

Особливо важливими є строки звернення до суду, а також строки на апеляційне та касаційне оскарження, оскільки саме вони є гарантією своєчасного розгляду та вирішення публічно-правового спору, прийняття у справі справедливого та обґрунтованого рішення, а отже, гарантією реалізації однієї зі складових частин права на доступ до правосуддя. Крім того, важливе значення має питання зупинення провадження у справі у зв'язку із перебуванням сторони в складі Збройних Сил України та належне повідомлення сторін про розгляд справи, вручення рішення суду.

Так, сторонам справи слід ураховувати, що воєнний стан не впливає на перебіг процесуальних строків у справі. Незалежно від того, чи строк на вчинення процесуальної дії розпочався до чи після 24.02.2022, установлений судом або законом строк не зупиняється і продовжує свій перебіг. Водночас факт введення воєнного стану може бути поважною причиною для поновлення чи продовження процесуального строку. Процесуальний строк, встановлений судом, поновленню не підлягає, а може бути виключно продовжений за клопотанням сторони спору.

Рада суддів України рекомендує виважено підходити до питань, пов'язаних із поверненням процесуальних документів, залишення їх без руху, установлення процесуальних строків та, по можливості, продовжувати їх щонайменше до закінчення воєнного стану. Наявність таких положень спонукає до висновку, що введення воєнного стану фактично визнається поважною причиною пропуску строку. Проте, вважаємо, що зазначена рекомендація не повинна мати абсолютного характеру. У таких випадках для визначення можливості здійснення правосуддя має братися до уваги віддаленість судової установи

¹ Європейський суд з прав людини Справа «Кудла проти Польщі» (*Kudła v. Poland*) (заява № 30210/96). Рішення від 26.10.2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113046> (дата звернення: 20.04.2025); Європейський суд з прав людини. Справа «Мікулич проти Хорватії» (заява № 53176/99). Рішення від 07.02.2002. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_049 (дата звернення: 20.04.2025); Європейський суд з прав людини Справа «Паскал проти України» (заява № 24652/04). Рішення від 15.09.2011. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_736 (дата звернення: 20.04.2025).

від місця бойових дій, тобто можливість реалізовувати процедуру судового розгляду в умовах максимальної безпеки для всіх учасників.

Слід наголосити, що правило про автоматичне поновлення строку позовної давності не застосовується до строку звернення до суду в порядку адміністративного судочинства. Отож особа, яка бажає звернутися до суду за захистом своїх прав та інтересів з пропуском встановленого законом строку, повинна подати до суду клопотання про поновлення пропущеного строку¹.

Незнання про порушення через неналежну реалізацію своїх прав або небажання дізнатися не є поважною причиною пропуску строку звернення до суду. Указуючи на це, Велика Палата Верховного Суду в постанові від 27.07.2023 у справі № 990/154/22 зауважила, що інститут строків в адміністративному процесі сприяє досягненню юридичної визначеності в публічно-правових відносинах, а також стимулює учасників адміністративного процесу добросовісно ставитися до виконання своїх обов'язків. Ці строки обмежують час, протягом якого такі правовідносини можуть уважатися спірними; після їхнього завершення, якщо ніхто не звернувся до суду щодо вирішення спору, відносини стають стабільними. Поважними причинами пропуску процесуального строку є ті, які унеможливають або ускладнюють можливість вчинення процесуальних дій у визначений законом строк, є об'єктивно непереборними, не залежать від волевиявлення особи, що звернулася з адміністративним позовом, пов'язані з дійсно істотними обставинами, перешкодами чи труднощами, що унеможливили своєчасне звернення до суду, та підтверджені належними і допустимими доказами².

Отже, можемо дійти виснову, що розумність строків розгляду адміністративної справи необхідно розцінювати як необхідний організаційний захід, що забезпечує ритмічність, безперервність та ефективність судового процесу, доступ до нього фізичних та юридичних осіб.

Цифрова епоха породжує все більше проникнення електронних технологій у суспільні відносини, забезпечивши появу нових електронних ресурсів, серед яких такі, як цифрові платформи, чат-боти, самонавчальні програми штучного інтелекту, технології мережі «Інтернет» речей та багато інших; створивши нові види послуг, зокрема послуги електронного судочинства³. Одним із яскравих прикладів діджиталізації суспільства у сфері правосуддя є запровадження

¹ Мішук І.В., Киричук Б.С. Особливості здійснення адміністративного судочинства в умовах воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 1. С. 204.

² Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.07.2023 у справі № 990/154/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112516546> (дата звернення: 21.04.2025).

³ Щербак С.В., Кожевнікова А.В. Електронізація судочинства: сучасний стан та орієнтири розвитку електронного суду в Україні у світлі цивільного процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 239. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/57> (дата звернення: 21.04.2025).

електронної системи судочинства, яка відіграє ключову роль у «поєднанні процесу та технологій» у симбіоз, де, з одного боку, технології здатні значно покращити здійснення судочинства, а правосуддя, з іншого – своєрідна платформа для високотехнологічних досягнень з метою їхнього практичного застосування. Водночас електронні технології мають використовуватися в правосудді як ефективний інструмент учинення процесуальних дій.

Положення щодо здійснення правосуддя в спеціально обладнаному приміщенні – залі судових засідань – міститься в кожному процесуальному законі. Це покладає обов'язок на суддів і працівників апаратів судів, які вірні присязі та діють відповідно до Конституції України, мають бути фізично присутніми на робочих місцях, щоб правосуддя продовжувало здійснюватися.

Питання забезпечення можливості дистанційного правосуддя отримало широку популярність у 2022 році у зв'язку з поширенням пандемії коронавірусу. У 2020 році Верховна Рада України ухвалила закони, які надали можливість реалізувати право учасникам справи брати участь у судових засіданнях дистанційно, тим самим реалізуючи своє право на справедливий судовий розгляд. Натомість Державна судова адміністрація України розробила порядок проведення відеоконференцз'язку під час судового засідання за участі сторін поза межами приміщення суду. Такий формат проведення судових засідань допоміг нормалізувати здійснення правосуддя в умовах карантину. Проте практика підтверджує, що умови воєнного стану перешкоджають реалізувати права осіб на розгляд їхньої справи судом навіть у такий спосіб через ризик стати жертвою хаотичних обстрілів і бомбардувань. Уважаємо, що подальші кроки розширення можливостей дистанційного судочинства потребують технічного та нормативного підґрунтя з метою забезпечення можливості учасникам провадження та суддям брати участь у судових засіданнях дистанційно.

Здійснення адміністративного судочинства в умовах воєнного стану можливе в режимі відеоконференції, а участь судді дистанційно в судовому засіданні здійснюється у виняткових випадках, коли існують реальні та неподоланні перешкоди доступу до робочого місця. За таких умов адміністративне судочинство не завжди може завершуватися ухваленням рішення по суті, а насамперед має сконцентруватися на фіксуванні фактів, які мають істотне значення для справи, зокрема, через електронний документообіг.

Забезпечення електронного документообігу, зокрема оформлення матеріалів справи в електронному форматі, що допускається чинним КАС України, сприяє покращенню доступу до адміністративного судочинства. Це надзвичайно важливо у зв'язку з потенційною загрозою втрати матеріалів справи,

що може статися за наслідками бойових дій чи окупації місця знаходження певного адміністративного суду.

Використовуючи можливості ЄСІТС «Електронний суд», учасники судового процесу, серед іншого, мають можливість: сплатити судовий збір та інші платежі в режимі онлайн, сформувати та надати електронне доручення іншій особі; додатково отримувати вебпосилання на тексти всіх сформованих судом процесуальних документів у справі, у якій беруть участь; отримати інформацію про документи інших учасників справи разом із документами в електронному форматі, а також документи, що спричинили зміну стану розгляду справи, протоколи автоматизованого розподілу тощо.

В умовах воєнного стану доступ до приміщення суду може бути обмежено з міркувань безпеки, тому набувають особливого значення правила статей 99 і 100 КАС України щодо електронних доказів, які мають бути засвідчені електронним підписом. Частина третя статті 99 КАС України містить важливе положення, відповідно до якого паперова копія електронного доказу не вважається письмовим доказом. З урахуванням потенційної загрози втрати матеріальних носіїв доказів особливого значення мають положення частини першої статті 99 КАС України щодо того, що дані можуть зберігатися, зокрема на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (в тому числі в мережі «Інтернет»). Таким чином, обов'язок держави полягає в забезпеченні розміщення матеріалів справи в електронній формі на тих серверах, які якомога краще захищені з міркувань кібербезпеки. Під час дотримання цих умов і ширшого застосування розгляду справ у режимі відеоконференції попри воєнні дії розширюються можливості доступу громадян до адміністративного судочинства.

Однією із сучасних проблем у цій сфері, безвідносно до виду судочинства, слід визнати відсутність у судів достатнього методичного, матеріально-технічного та кадрового забезпечення для виконання поставлених завдань. Особливої актуальності набуває питання щодо реальної потреби в залученні додаткового кадрового потенціалу й матеріальних ресурсів для належної організації роботи судів в екстраординарних умовах.

Науковцями та практиками неодноразово зазначалося, що українські суди мають неоднакове технічне оснащення та програмне забезпечення, у результаті чого спостерігаються складнощі в якісному залученні судів до електронної форми судочинства та постійне виникнення технічних проблем, що призводять до порушень в роботі суду¹. Крім того, специфічність судової

¹ Обрусна С.Ю., Кристаль Т.М., Іванова І.В., Безверхий В.В. Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення функціонування електронного суду в місцевих судах в умовах воєнного стану. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 237.

інформації вимагає забезпечення достатнього рівня захисту судових систем від стороннього втручання у їхню діяльність¹. Слід, однак, зауважити, що відповідні технології не є досконалими та містять ризики несанкціонованого доступу, впливу та кібератак. Тож має бути розроблено та застосовано стабільну та безпечну хмарну технологію для забезпечення достатнього рівня захисту даних окремих підсистем ЄСІТС.

Однією з проблем є забезпечення доступності електронної форми правосуддя для малозабезпечених осіб. Із цього приводу поділяємо точку зору окремих науковців, що повне переведення судів виключно на електронний документообіг має відбуватися одночасно з наданням громадянам гарантованого доступу до мережі «Інтернет» і необхідних пристроїв для роботи з інструментами електронного правосуддя².

Аналізуючи цю проблему, Владислав Теремецький та Євгенія Дуліба вказують на орієнтованість підсистем ЄСІТС «Електронний суд» та «Електронний кабінет» не на пересічних користувачів, а переважно на фахівців у сфері права. Наприклад, наявність в «Електронному кабінеті» різноманітних шаблонів процесуальних документів викликає труднощі у недосвідченої особи з тим, який саме шаблон обрати і як правильно його заповнити³. Наразі в частини громадян виникають проблеми доступу до якісної мережі «Інтернет», існує брак необхідних технічних пристроїв і практичних умінь для застосування електронних сервісів.

Проте важливою гарантією права на справедливий суд є вчасне повідомлення сторін щодо судового розгляду справи, що інколи важко зробити під час дії воєнного стану. Так, 27.07.2022 були внесені чергові зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у частині запровадження додаткових способів інформування про судові справи. Наприклад, дозволено додатково повідомляти учасників судового процесу про розгляд справи з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг⁴.

¹ Плєсканка О.В. Щодо проблем впровадження електронного правосуддя в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 402–403. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/97> (дата звернення: 01.05.2025).

² Обрусна С.Ю., Кришталь Т.М., Іванова І.В., Безверхий В.В. Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення функціонування електронного суду в місцевих судах в умовах воєнного стану. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 237.

³ Теремецький В.І., Дуліба Є.В. Особливості впровадження та функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи як інструмента електронного правосуддя. *Форум права*. 2023. № 2 (75). С. 137. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.10007341> (дата звернення: 01.05.2025).

⁴ Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо додаткових способів інформування про судові справи та проведення зборів суддів в умовах воєнного чи надзвичайного стану»: Закон України від 27.07.2022 № 2461-ІХ. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2461-20#Text> (дата звернення: 01.05.2025).

Державна судова адміністрація України у 2023 році дозволила надсилати судові повістки та повідомлення в електронній формі, у тому числі й на електронні месенджери учасників судових процесів. У зв'язку з цим ураховувалися положення статті 129 КАС України. Позитивні очікування полягали не тільки в швидкості й своєчасності учасників судового процесу, а й в економії коштів судів.

Системний аналіз адміністративно-процесуального законодавства та практики його застосування дає підстави дійти висновку, що забезпечення доступу до адміністративного судочинства в умовах запровадженого в Україні воєнного стану має надзвичайне значення за таких екстраординарних обставин, коли державою вимушено вводяться обмеження суб'єктивних прав, виникають додаткові юридичні обов'язки. Розвиток правового регулювання темпоральних характеристик правосуддя в справах адміністративної юрисдикції має бути спрямований на забезпечення реалізації засад безперервності та юридичної визначеності як вимог до вчинення процесуальних дій адміністративним судом.

Право на доступ до адміністративного правосуддя в умовах воєнного стану має бути забезпечене належним здійсненням незалежного та об'єктивного судочинства, та обмежуватися виключно у випадку цілковитої необхідності або в тому разі, коли це реалізувати фактично неможливо (бойові дії на місцевості, де розташована судова установа в місці здійснення судочинства; окупація території).

Таким чином, для забезпечення безперервного функціонування судової системи в умовах воєнного стану необхідно:

- правильно та ефективно визначати територіальну підсудність справ, ураховуючи поточну ситуацію;
- дотримуватися розумних строків розгляду справ;
- вчасно та належним чином викликати осіб у судові засідання;
- здійснювати дистанційне судове провадження.

До пріоритетних також слід віднести питання: системного навчання суддів та підвищення рівня їх відповідальності; застосування електронного документообігу та системи електронного правосуддя. Зазначені виклики вимагають негайного вирішення та водночас комплексного підходу з метою створення необхідних умов для ефективного вирішення персоніфікованого публічно-правового спору, забезпечення безперервного функціонування судової системи загалом.

5.2. Особливості розгляду податкових спорів в умовах воєнного стану

Введення воєнного стану вплинуло на реалізацію матеріальних податкових правовідносин, включаючи виконання податкових обов'язків і застосування пені. Актуальність окресленої проблематики підтверджує значна кількість справ, що перебувають на розгляді у Верховному Суді і щодо яких було сформульовано правові позиції, насамперед, у частині захисту прав і законних інтересів сумлінних платників податків, які з незалежних від них обставин не мали можливості виконати обов'язки, визначені податковим законодавством довоєнного періоду.

У новітній доктрині щодо особливостей розгляду податкових спорів в умовах воєнного стану зацентровано на організаційно-правовому вимірі механізму їх розв'язання в контексті оптимального поєднання відповідних способів і процедур¹, зокрема, для забезпечення ефективності ухвалених рішень з метою налагодження безперебійного наповнення Державного бюджету України, а також застосування оперативної дерегуляції та оновлення державної політики².

Ключовою особливістю розгляду податкових спорів в умовах воєнного стану є кваліфікація самого воєнного стану як форс-мажорної обставини. Так, у справі № 240/25642/22 за позовом Приватно-орендного сільсько-господарського підприємства «Колос» до Головного управління ДПС у Житомирській області Верховний Суд указав, що введення воєнного стану в Україні не можна розцінювати як форс-мажорну обставину, зокрема, для неперерахування контрагентом-нерезидентом на рахунки платника коштів за поставлений товар в межах зовнішньоекономічних контрактів. Керуючись положеннями частини шостої статті 13 Закону України «Про валюту і валютні операції», суд касаційної інстанції дійшов висновку, що виникнення та закінчення дії форс-мажорних обставин підтверджує відповідна довідка уповноваженої організації (органу) країни розташування сторони зовнішньо-

¹ Галабурда А.С., Шевченко С.О. Податкова політика в умовах воєнного стану. *Економічний вісник університету*. 2022. Вип. 54. С. 127; Ісаєва Н.К. Оподаткування в Україні в умовах воєнного стану: організаційно-правові питання. *Правова держава*. 2024. Вип. 35. С. 490.

² Деменко О.Є. Сучасний погляд на податкові спори як на предмет адміністративної юрисдикції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 335. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-10/79> (дата звернення: 01.04.2025); Дмитрик О.О., Казмірук К.О. Деякі особливості оподаткування суб'єктів господарювання в умовах воєнного стану. *Право та інновації*. 2022. № 4 (40). С. 115.

економічного договору (контракту) або третьої країни відповідно до умов цього договору (контракту)¹.

Під час вирішення цієї справи суд касаційної інстанції також зацентрував: якби законодавець мав на меті звільнити суб'єктів господарювання від відповідальності шляхом ненарахування (незастосування) пені під час дії карантину (COVID-19), відповідні зміни (чи обмеження в застосуванні) були б внесені саме до Закону України «Про валюту і валютні операції». Водночас не було внесено таких змін, зокрема, Законом України від 12.05.2022 № 2260-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей податкового адміністрування податків, зборів та єдиного внеску під час дії воєнного, надзвичайного стану». Отож протиправним є поширення дії положень абзацу одинадцятого пункту 52-1 підрозділу 10 Розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України на валютну пеню, яка застосовується на загальних підставах².

Специфічність предмета спірних правовідносин, урегульованих спеціальними нормами Закону України «Про валюту і валютні операції», відмінного від податкових правовідносин, зумовлює непоширення й підпункту 69.9 пункту 69 підрозділу 10 Розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, який не вніс змін до Закону України «Про валюту і валютні операції» в частині зупинення перебігу відповідних строків. Не зупинили граничні строки розрахунків згідно з операціями з експорту та імпорту товарів й акти «делегованої правотворчості» Національного банку України (які мають силу закону), включаючи пункт 14-2 постанови від 24.02.2022 № 18 «Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану»³ (у редакції постанови від 04.04.2022 № 68⁴), від 07.06.2022 № 113⁵, від 07.07.2022 № 142⁶.

Розгляд податкових спорів в умовах воєнного стану також пов'язаний з належною оцінкою фактичних обставин щодо можливості своєчасного

¹ Постанова Верховного Суду від 23.07.2024 у справі № 240/25642/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120872678> (дата звернення: 01.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 23.07.2024 у справі № 240/25642/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120872678> (дата звернення: 01.04.2025).

³ Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану: постанова Національного банку України від 24.02.2022 № 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0018500-22> (дата звернення: 01.04.2025).

⁴ Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24.02.2022 № 18: постанова Національного банку України від 04.04.2022 № 68. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0068500-22> (дата звернення: 01.04.2025).

⁵ Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24.02.2022 № 18: постанова Національного банку України від 07.06.2022 № 113. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0113500-22> (дата звернення: 01.04.2025).

⁶ Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24.02.2022 № 18: постанова Національного банку України від 07.07.2022 № 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0142500-22> (дата звернення: 01.04.2025).

виконання податкового обов'язку. Наприклад, у справі № 520/16237/23¹ за позовом Акціонерного товариства «Харківобленерго» до Північного міжрегіонального управління ДПС по роботі з великими платниками податків йшлося про застосування пункту 69 підрозділу 10 Розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, а також наказу Міністерства фінансів України 29.07.2022 № 225² щодо підстав неможливості виконання платниками податків – юридичними особами та їхніми відокремленими підрозділами податкових обов'язків. Системний аналіз наведених норм права дозволяє згрупувати відповідні підстави, згідно з їхньою суттю, на такі групи:

– обставини, зумовлені існуванням загроз:

втрата (знищення чи зіпсуття) первинних документів, комп'ютерного та іншого обладнання, неможливість їхнього використання чи вивезення внаслідок ведення бойових дій, терористичних актів, диверсій з боку російської федерації;

перебування (податкова адреса платника податків та / або фактичне місцезнаходження / місцезнаходження виробничих потужностей, тощо) на території населеного пункту, у якому ведуться воєнні (бойові) дії, який (які) знаходиться в оточенні (блокуванні) або тимчасово окупований збройними формуваннями російської федерації;

використання чи вивезення документів, комп'ютерного або іншого обладнання пов'язане з ризиком для життя чи здоров'я посадової особи платника податків або неможливе у зв'язку із встановленням уповноваженими органами державної влади відповідно до закону в умовах воєнного стану заборон та / або обмежень;

можливість витоку інформації щодо обсягів та місць зберігання пального або спирту етилового та їх знищення надалі внаслідок складання та реєстрації акцизних накладних, та / або подання електронних документів, що містять дані про фактичні залишки пального та обсяг обігу пального або спирту етилового, та/або подання заявки на переміщення пального або спирту етилового транспортними засобами, що не є акцизними складами пересувними, тощо (лише в частині виконання визначених цим абзацом обов'язків);

– обставини щодо компетенційної неможливості:

відсутність у платника податків інших посадових осіб, уповноважених відповідно до законодавства нараховувати, стягувати та вносити до бюджету

¹ Постанова Верховного Суду від 28.10.2024 у справі № 520/16237/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122669063> (дата звернення: 01.04.2025).

² Про затвердження Порядку підтвердження можливості чи неможливості виконання платником податків обов'язків, визначених у підпункті 69.1 пункту 69 підрозділу 10 Розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, та переліків документів на підтвердження: наказ Міністерства фінансів України 29.07.2022 № 225. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0967-22> (дата звернення: 01.04.2025).

податки, збори, а також вести бухгалтерський облік, складати та подавати податкову та фінансову звітність;

відсутність можливості у власника призначити таких посадових осіб за умови відсутності у такого платника податків об'єктів оподаткування, або показників, які підлягають декларуванню, відповідно до вимог цього Кодексу (посадова особа є одночасно одним із власників юридичної особи за умови, що відсутність такого співвласника унеможливорює ухвалення рішення про призначення на постійній або тимчасовій основі іншої посадової особи; юридична особа заснована на власності окремої фізичної особи, яка одночасно є єдиною посадовою особою такої юридичної особи);

– форс-мажорні обставини, підтверджені документально.

Зокрема, у справі № 520/16237/23¹ позивач указав на неможливість виконання податкового обов'язку, оскільки з огляду на мінування територій, не має доступу до всіх об'єктів, значна частина яких з вересня 2022 року після деокупації знаходиться під постійними ворожими обстрілами, внаслідок чого тривають пошкодження та руйнування об'єктів енергетичної інфраструктури. Йшлося про 75 об'єктів на всій території Харківської області (де ведуться бойові дії), які знаходяться в оточенні (блокуванні) або тимчасово окуповані збройними формуваннями російської федерації, а саме: 21 підрозділ на тимчасово окупованих територіях (Ізюмський РЕМ, Ізюмський РРЕ, Куп'янський РЕМ, Куп'янський РРЕ, Куп'янський ВРЕМ, Балаклійський РЕМ, Балаклійський РРЕ, Борівський РЕМ, Борівський РРЕ, Великобурлуцький РЕМ, Великобурлуцький РРЕ, Вовчанський РЕМ, Вовчанський РРЕ, Дворічанський РЕМ, Дворічанський РРЕ, Дергачівський РЕМ, Дергачівський РРЕ, Липецький РЕМ, Липецький РРЕ, Шевченківський РЕМ, Шевченківський РРЕ); 25 підрозділів на територіях, на яких велися / ведуться активні бойові дії (Ізюмський РЕМ, Ізюмський РРЕ, Куп'янський РЕМ, Куп'янський РРЕ, Куп'янський ВРЕМ, Чугувський РЕМ, Чугувський РРЕ, Балаклійський РЕМ, Балаклійський РРЕ, Барвінківський РЕМ, Барвінківський РРЕ, Борівський РЕМ, Борівський РРЕ, Вовчанський РЕМ, Вовчанський РРЕ, Дворічанський РЕМ, Дворічанський РРЕ, Дергачівський РЕМ, Дергачівський РРЕ, Липецький РЕМ, Липецький РРЕ, Золочівський РЕМ, Золочівський РРЕ, Шевченківський РЕМ, Шевченківський РРЕ).

Отже, Верховний Суд погодився з висновком суду апеляційної інстанції, що достатнім та ефективним способом захисту порушених прав платника є ухвалення судом рішення про визнання протиправним і скасування рішення контрольного органу щодо можливості своєчасного виконання платником

¹ Постанова Верховного Суду від 28.10.2024 у справі № 520/16237/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122669056> (дата звернення: 01.04.2025).

свого податкового обов'язку й зобов'язання Північного міжрегіонального управління ДПС по роботі з великими платниками податків повторно розглянути заяву платника про неможливість своєчасного виконання податкового обов'язку, з урахуванням висновків, викладених в судовому рішенні суду апеляційної інстанції.

У справі № 520/2927/23 за адміністративним позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Агропромислова компанія «Новаагро»» до Головного управління ДПС у Харківській області суть спору була пов'язана з оцінкою вичерпності наданого контрольному органу платником переліку документів, що підтверджують неможливість своєчасно виконати свій податковий обов'язок¹: копій договорів суборенди нежитлових приміщень, оренди; копій актів огляду об'єктів від 19–21.09.2022; копії акта про пошкодження майна від 05.05.2022; копії листа Почесного консульства Азербайджанської Республіки в місті Харків від 22.08.2022; копії листа слідчого відділу управління Служби безпеки України в Харківській області від 19.08.2022; фотознімків пошкоджень офісу та елеваторів.

Верховний Суд погодився з висновками судів попередніх інстанцій, що попереднє рішення контрольного органу (яке мало визначити конкретний перелік документів для підтвердження неможливості виконання податкових зобов'язань) не містило такого чіткого переліку документів, тому було ухвалене з процедурними порушеннями й платнику не було надано можливості скористатися своїм правом надати конкретні додаткові документи (копії документів) для підтвердження зазначеної в заяві підстави неможливості виконання податкових обов'язків. Отже, можливість надання платником вичерпного переліку документів для підтвердження обставин неможливості виконання податкових обов'язків напряду залежить від чіткого визначення податковим органом конкретного переліку таких документів. Загальна вказівка на необхідність подання «вичерпного переліку документів» є неконкретизованою та призводить до необґрунтованого обмеження права платника бути повідомленим про необхідність надання документів згідно з вичерпним переліком.

Верховним Судом було сформульовано правову позицію, згідно з якою рішення контрольного органу має відповідати критеріям чіткості та зрозумілості акта індивідуальної дії та не породжувати неоднозначного трактування, що впливає на можливість реалізації права або виконання обов'язку платником виконати юридичне волевиявлення суб'єкта владних повноважень. У цьому контексті йдеться про наведення податковим органом конкретних

¹ Постанова Верховного Суду від 05.12.2024 у справі № 520/2927/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123552552> (дата звернення: 01.04.2025).

фактичних і юридичних підстав та переконливих і зрозумілих мотивів ухвалення рішення. Акти індивідуальної дії мають бути конкретними, із чітко вираженим правозастосовним характером: містити чітке формулювання відносин, обумовлених цими актами, а також конкретне юридичне волевиявлення податкового органу; чітко визначати адресата; відповідати приписам чинного законодавства; розв'язувати індивідуальні питання.

Отож суд касаційної інстанції вказав, що оскаржуване рішення було ухвалено з порушенням законодавчо встановлених вимог щодо змісту, форми, обґрунтованості та вмотивованості акта індивідуальної дії. Податковий орган фактично не розглянув долучені до заяви документи, як і не надав можливості надати додаткові документи згідно з конкретним переліком. За таких обставин, з метою ефективного захисту порушених прав, суди попередніх інстанцій правомірно зобов'язали контрольний орган повторно розглянути заяву про неможливість виконання податкового обов'язку та ухвалити відповідне рішення з урахуванням висновків суду.

Іншою особливістю розгляду податкових спорів в умовах воєнного стану є встановлення наслідків правозастосування в частині мораторію на штрафи за податкові правопорушення під час воєнного стану. Так, у справі № 200/4768/23 за позовом Приватного акціонерного товариства по газопостачанню та газифікації «Донецькоблгаз» до Східного міжрегіонального управління ДПС по роботі з великими платниками податків Верховний Суд підтвердив свої попередні висновки, що «ковідний» мораторій не підлягає застосуванню під час воєнного стану. Після введення воєнного стану, який став пріоритетним для держави, зміни до Податкового кодексу України призвели до припинення дії «ковідного» мораторію на період воєнного стану. Підпункт 69.2 підрозділу 10 Розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України чітко визначає, що платники не можуть покладати на цю норму правомірних очікувань щодо продовження мораторію. Якщо особа мала можливість виконати свої обов'язки, але не скористалася нею, це не може бути підставою для звільнення від відповідальності¹.

З огляду на зазначене, жодну правову норму не можна тлумачити як таку, що дає змогу умисно вчиняти правопорушення, створюючи системні ризики для підтримання правопорядку. На момент вчинення діяння платник має діяти свідомо та згідно з нормами права, чинними у відповідному темпоральному проміжку, у частині процедурного регулювання реєстрації податкових накладних і відповідальності за порушення граничних строків реєстрації таких накладних:

¹ Постанова Верховного Суду від 26.02.2025 у справі № 200/4768/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125892977> (дата звернення: 01.04.2025).

1) до воєнного стану, а також у період воєнного стану до 08.02.2023 – пункт 201.10 статті 201; пункт 120-1.1 статті 120-1 Податкового кодексу України¹;

2) з 08.02.2023 та до закінчення шести місяців після припинення / скасування воєнного стану – пункти 89, 90 підрозділу 2 Розділу XX «Перехідні положення» цього Кодексу;

3) після шести місяців після припинення / скасування воєнного стану – пункт 201.10 статті 201; пункт 120-1.1 статті 120-1 цього Кодексу.

Отже, можна дійти загальних висновків, що, по-перше, дія «ковідного» мораторію на штрафні (фінансові) санкції згідно з податковим законодавством припиняється із уведенням воєнного стану, тому подальші зміни до Податкового кодексу України щодо штрафів не мають зворотної дії для правопорушень, вчинених до набрання чинності новими нормами.

По-друге, введення воєнного стану в Україні не можна розглядати як форс-мажорну обставину для невиконання податкових обов'язків. До належних підстав для невиконання податкових обов'язків можна віднести: наявність у платника підрозділів і виробничих потужностей на території України (де ведуться бойові дії), які знаходяться в оточенні (блокуванні) або тимчасово окуповані збройними формуваннями російської федерації; втрата (знищення чи зіпсуття) первинних документів, комп'ютерного та іншого обладнання, неможливість їх використати чи вивезти внаслідок ведення бойових дій, терористичних актів, диверсій з боку російської федерації.

¹ Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 01.04.2025).

5.3. Дієвість процесуальних механізмів адміністративного судочинства в умовах воєнного стану

Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України та запровадження у зв'язку з цим воєнного стану змінили правовий ландшафт держави, зумовивши необхідність переосмислення ефективності всіх процесуальних механізмів судочинства, включно з адміністративним. Під час розгляду та вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин в умовах воєнного стану адміністративне судочинство набуває особливого значення, оскільки в часи криз повноваження суб'єкта владних повноважень можуть розширюватися, а права громадян стають більш уразливими.

Забезпечення ефективного та справедливого адміністративного судочинства в цих умовах характеризується такими системними викликами, як підвищена завантаженість судів, обмеженість ресурсів, необхідність оперативного реагування на порушення прав осіб та публічного інтересу, а також ризики, пов'язані з безпекою та функціонуванням судової системи, складністю доступу до правосуддя, потребою у спеціальних процесуальних механізмах тощо. Безпрецедентні виклики, спричинені воєнним станом, зумовлюють необхідність аналізу того, як функціонує правова система в цих обставинах та чи забезпечує вона належний захист фундаментальних прав. Тому особливо важливим є дослідження дієвості процесуальних механізмів адміністративного судочинства України в умовах воєнного стану та необхідність оцінки ефективності процесуальних змін на основі аналізу окремих аспектів застосування адміністративного судочинства під час воєнного стану, як з наукової, так і з практичної точки зору.

Відповідно до частини третьої статті 2 КАС України основоположними принципами адміністративного судочинства є верховенство права; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; обов'язковість судового рішення; забезпечення права на апеляційний перегляд справи та касаційне оскарження судового рішення; відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення; неприпустимість зловживання процесуальними правами; розумність строків розгляду справи судом. Ці принципи є основою для регулювання відносин публічно-правового характеру та захисту осіб від свавільних та незаконних дій публічної адміністрації.

Воєнний стан, як особливий правовий режим, може зумовлювати певні обмеження конституційних прав і свобод, що передбачено частиною другою статті 64 Конституції України. Проте навіть за таких обставин фундаментальне право на судовий захист та основні принципи справедливого судового процесу є непорушними.

У зв'язку із введенням воєнного стану в Україні впроваджено та адаптовано низку норм процесуального характеру, а саме внесено зміни до КАС України та інших нормативно-правових актів. Ці зміни передбачали положення щодо продовження процесуальних строків, можливості зміни територіальної підсудності судових справ через бойові дії або окупацію, а також правила щодо розгляду справ за участю військовослужбовців або осіб, пов'язаних зі збройним конфліктом.

Зважаючи на воєнний стан, Рада суддів України запропонувала низку рекомендацій щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення сталого функціонування судової влади в Україні¹.

Після широкомасштабного вторгнення та зазначених змін до нормативно-правових актів наукова увага до дослідження проблем процесуальних механізмів судочинства зростає. Однак системно питання дієвості процесуальних механізмів адміністративного судочинства в умовах воєнного стану науковою спільнотою не розглядалися.

Слід зазначити, що Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не вплинув кардинально на систему правосуддя. Відповідно до частин першої та другої статті 26 цього Закону, правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється лише судами; на цій території діють суди, створені відповідно до Конституції України; забороняється скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства. Однак у частині третій зазначеної статті вказується, що у разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено воєнний стан, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку змінено місцезнаходження судів².

Водночас зміни і доповнення, які були внесені після лютого 2022 року до КАС України, не стосувалися питань процесуальних механізмів адміністративного судочинства, а здебільшого були присвячені особливостям здійснення провадження з урахуванням нових реалій, а саме: особливостям застосування заходів забезпечення позову, особливостям провадження за позовними заява-

¹ Щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення сталого функціонування судової влади в Україні: рішення Ради суддів України від 24.02.2022 № 9. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/documents?id=130&page=4&per-page=8> (дата звернення: 29.04.2025).

² Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 29.04.2025).

ми територіального центру комплектування, гарантування права на судовий захист у малозначних справах тощо.

За 2023, 2024 та початок 2025 року Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду прийняв декілька рішень у зразкових справах, серед яких спори щодо виплати військовослужбовцям додаткової винагороди, передбаченої постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 168¹; про визнання протиправними дій щодо нарахування доплати до пенсії згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 14.07.2021 № 713 «Про додатковий соціальний захист окремих категорій осіб»²; щодо нарахування та виплати компенсації втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків виплати грошового забезпечення³.

Слід зазначити, що Верховний Суд, актуалізуючи питання впливу війни на здійснення адміністративного судочинства, сформулював правові позиції у сферах мобілізаційної підготовки та мобілізації, соціального захисту військовослужбовців, ветеранів та внутрішньо переміщених осіб, а також відчуження земельних ділянок в умовах воєнного стану⁴.

Одним із викликів, який впливає на дієвість процесуальних механізмів адміністративного судочинства в умовах воєнного стану, є обмеженість ресурсів, зокрема, щодо подолання кадрового дефіциту в судах. Так, станом на вересень 2024 року в судах першої інстанції вакантними було понад 30% суддівських посад, в апеляційних судах – 52% посад⁵.

Збройна агресія проти України негативно вплинула на умови функціонування судів та судової системи в цілому. Внаслідок воєнних дій 142 приміщення судів, органів та інституцій судової системи зазнали руйнувань різного ступеня, аж до повного знищення. Крім того, із початком запровадження в Україні режиму воєнного стану змінили територіальну підсудність 165 судів; 54 судді та 389 працівників судів стали на захист країни, 4 судді та 15 працівників судів загинули. Руйнування спричинили і значне знеструмлення електронних інформаційних мереж судів, в результаті чого функціонування Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи та її окремих підсистем протягом

¹ Рішення Верховного Суду від 06.02.2024 у справі № 640/13029/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116964940> (дата звернення: 29.04.2025).

² Рішення Верховного Суду від 16.12.2024 у справі № 400/6254/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123793985> (дата звернення: 29.04.2025).

³ Рішення Верховного Суду від 11.04.2025 у справі № 280/8933/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126550843> (дата звернення: 29.04.2025).

⁴ Смокович М. Ключові рішення Верховного Суду за 2024 рік. *Supreme Observer*. 20.02.2025. URL: <https://so.supreme.court.gov.ua/authors/1053/kliuchovi-rishennia-kasatsiinoho-administrativnoho-sudu-u-skladi-verhovnoho-sudu-za-2024-rik> (дата звернення: 29.04.2025).

⁵ Заступник Голови Вищої ради правосуддя Дмитро Лук'янов під час двосторонньої сесії Україна – ЄС розповів про стан справ у судовій системі. 17.09.2024. URL: <https://court.gov.ua/press/general/1668278/> (дата звернення: 29.04.2025).

певного часу було неможливе¹. У зв'язку з цим частина сьома статті 18 КАС України була викладена в новій редакції, де зазначається, що в умовах воєнного чи надзвичайного стану в разі знеструмлення електромережі суду чи настання інших обставин, які унеможливають функціонування Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи або її окремої підсистеми (модуля), що забезпечує обмін документами, суд може вручати особі, яка зареєструвала електронний кабінет, будь-які документи в справах, у яких така особа бере участь, у паперовій формі.

Функціонування адміністративного судочинства в умовах сьогодення передбачає запровадження спеціальних процесуальних механізмів. У зв'язку з цим слід звернути увагу на вдосконалення механізму розгляду справ незначної складності, а також типових адміністративних справ. У Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки², проекті Стратегії розвитку системи правосуддя на конституційного судочинства до 2029 року³ підвищення ефективності організації судової влади та інститутів правосуддя, зміцнення довіри до них суспільства визнається пріоритетним завданням держави та громадянського суспільства.

Стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод зазначає, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення⁴. На дотриманні вимог цієї статті наголошував ЄСПЛ ще у 2004 році, акцентуючи увагу на існуванні структурної проблеми в Україні щодо надмірної тривалості судових розглядів справ і зазначаючи, що розумність тривалості провадження повинна оцінюватися у світлі конкретних обставин справи з урахуванням критеріїв, напрацьованих ЄСПЛ, зокрема, складності справи, поведінки заявника і відповідних державних органів та важливості предмета спору заявника⁵.

¹ Там само.

² Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11.06.2021 № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text> (дата звернення: 29.04.2025).

³ Стратегія розвитку системи правосуддя готова на 99%, але є важливий нюанс – Офіс Президента. *Судово-юридична газета*. 09.03.2025. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/325039-strategiya-razvitiya-sistemy-pravosudiya-gotova-na-99-no-est-vazhnyy-nyuans-ofis-prezidenta> (дата звернення: 29.04.2025).

⁴ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція Ради Європи від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 29.04.2025).

⁵ Європейський суд з прав людини. Справа «Науменко проти України» (заява № 41984/98): Рішення від 09.11.2004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_353#Text (дата звернення: 29.04.2025).

Комітет Міністрів Ради Європи, Венеційська комісія, Консультативна рада європейських суддів та інші міжнародні та європейські інституції також наголошували на необхідності дотримання розумних строків судового розгляду. Ця проблема після повномасштабного вторгнення ще раз була предметом обговорення у 2023 році на засідання Комітету Міністрів Ради Європи, який закликав органи влади України продовжити надавати необхідний пріоритет питанню забезпечення ефективного здійснення правосуддя. Таким чином, слід зазначити, що структурна проблема надмірної тривалості судових проваджень, яка пов'язана із відсутністю достатньої кількості суддів і працівників апаратів судів, обмеженням належного фінансування судової влади, недосконалістю процесуального законодавства та усталеної практики неналежної процесуальної поведінки суб'єктів владних повноважень, – в умовах сьогодення залишається актуальною.

У контексті вирішення цієї проблеми слід підтримати законопроектну ініціативу щодо удосконалення розгляду справ незначної складності та типових адміністративних справ. За період з квітня 2024 року по березень 2025 року народними депутатами були підготовлені та внесені на розгляд тринадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання декілька проектів законів такого змісту. Серед них особливу увагу привертає законопроект від 07.03.2025 № 11170-д, який об'єднав позиції інших законопроектів.

Змістовно законопроект № 11170-д від 07.03.2025 передбачає:

- унесення змін до пункту 21 частини першої статті 4 КАС України щодо уточнення поняття «типові адміністративні справи» з урахуванням сукупності таких типових ознак: відповідачем є один і той самий суб'єкт владних повноважень; спір виник з аналогічних підстав та у відносинах, що регулюються одними нормами права; різними позивачами заявлено аналогічні вимоги;

- доповнення КАС України новою статтею 263-1 «Особливості розгляду справ незначної складності щодо пенсійних та інших соціальних виплат» з акцентом на те, що суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) щодо оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат і пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

- зміни до частини першої статті 263 «Особливості розгляду окремих категорій справ незначної складності», частини четвертої статті 290 «Особливості провадження в зразковій справі» та статті 291 «Особливості провадження

у типовій справі», акцентувавши увагу на тому, що суд розглядає типову справу за правилами спрощеного позовного провадження з урахуванням особливостей, визначених цією статтею; суд може відмовити в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи в судовому засіданні, якщо Верховним Судом ухвалено рішення у відповідній зразковій справі, і ця типова справа відповідає ознакам, викладеним у такому рішенні; за результатом розгляду типової справи, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд ухвалює скорочене рішення, яке за формою і змістом повинно містити вступну і резолютивну частини, передбачені статтею 246 КАС України, і, крім цього, у ньому додатково має бути зазначено ознаки типової справи, посилання на зразкове рішення Верховного Суду та його правові висновки, ураховані судом під час розгляду цієї типової справи, тощо¹.

Важливим в умовах воєнного стану є функціонування інституту спрощеного позовного провадження, який є результатом оптимізації позовного провадження в адміністративному судочинстві через видалення та обмеження дії окремих процесуальних інститутів і норм. Цей інститут сприяє підвищенню ефективності адміністративного судочинства шляхом оптимізації розподілу ресурсів і часу; позбавляє непотрібних процедур у нескладних справах, прискорює їхній розгляд і тим самим підвищує доступність правосуддя; корелюється з європейськими стандартами, у тому числі щодо необхідності спрощення та прискорення судового провадження для ефективної реалізації права на доступ до правосуддя та на справедливий судовий розгляд².

Слід звернути увагу, що з 2010 по 2017 роки в процесі судової реформи відбулися зміни законодавства щодо спрощення судочинства, які мали за мету оптимізувати судові процедури, зробити їх більш доступними та прозорими для громадян. Загалом до кінця 2017 року в адміністративному судочинстві разом із загальною формою судового розгляду функціонували дві спрощені форми: у порядку скороченого провадження та в порядку письмового провадження. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України

¹ Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення розгляду справ незначної складності про пенсійні та інші соціальні виплати, а також типових адміністративних справ: проект Закону реєстр. № 11170-д від 07.03.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55930> (дата звернення: 29.04.2025).

² Гембара Г.І. Спрощене позовне провадження в адміністративному судочинстві України: дис. ... д-ра філософії в галузі знань 081 «Право» / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2025. С. 19–20. URL: https://lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2025/04/diss_Hembara.pdf (дата звернення: 29.04.2025).

та інших законодавчих актів»¹, виклавши КАС України у новій редакції, в якій був закріплений загальний та спрощений порядок розгляду адміністративних справ, що суттєво змінило процесуальні правила ведення адміністративного судочинства та акцентувало увагу на дотриманні розумних строків розгляду справ, зменшення навантаження на суди шляхом спрощення процедури та прискорення розгляду нескладних і менш значних справ.

Аналіз процесуального законодавства європейських держав, зокрема Кодексу адміністративного судочинства Німеччини (1960 року), Закону Литовської Республіки «Про провадження в адміністративних справах» (1999 року), Адміністративно-процесуального закону Латвійської Республіки (2001 року), Адміністративно-процесуального кодексу Естонії (2011 року), Федерального Закону «Про провадження в адміністративних судах» Австрії (2013 року), свідчить про різноманітність найменувань форм спрощеного судочинства (письмове, скорочене, прискорене чи спрощене провадження), а також про наявність спільних ознак спрощеного адміністративного судочинства в законодавстві України та європейських країн. Так, наприклад, подібними є норми, які закріплюють такі правила, як: право суду за певних умов з власної ініціативи розглянути справу в спрощеному порядку незалежно від позиції сторін; ініціювання розгляду справи в спрощеному порядку позивачем, з урахуванням думки відповідача тощо².

Уважаємо, що пропозиції Григорія Гембари щодо інституту функціонування спрощеного провадження, а саме можливості сторін відкликати свою згоду на розгляд справи в спрощеному порядку; можливості ухвалення судового рішення без описової та мотивувальної частин; надання адміністративному суду дискреційних повноважень в частині обрання форми позовного провадження для розгляду справи, яка вважається законодавцем малозначною; можливості суду з власної ініціативи розглянути в порядку спрощеного позовного провадження справу, яка не є малозначною за законом, перед тим, визнавши її справою незначної складності, – є слушними і заслуговують на підтримку³.

Отже, спрощений порядок розгляду справ в адміністративному судочинстві займає чільне місце в законодавстві європейських країн, що підкреслює важливість процесуальної оптимізації судочинства.

¹ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19> (дата звернення: 29.04.2025).

² Гембара Г.І. Спрощене позовне провадження в адміністративному судочинстві України: дис. ... д-ра філософії в галузі знань 081 «Право» / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2025. С. 51–55.

³ Там само. С. 146–147.

Таким чином, судовий захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин є ефективним лише за умови існування та належного функціонування відповідних процесуальних механізмів в адміністративному судочинстві. Для підвищення дієвості цих процесуальних механізмів в умовах воєнного стану доцільно запропонувати такі кроки:

1) з метою оптимізації доступу до правосуддя в умовах воєнного стану слід розширити можливості для дистанційної участі в судових засіданнях для всіх учасників процесу, незалежно від їхнього місця перебування; забезпечити онлайн-консультації для надання правової допомоги особам, які постраждали внаслідок збройної агресії; забезпечити можливість звернення до суду за спрощеною процедурою для окремих категорій адміністративних спорів, що виникають в умовах воєнного стану (наприклад, щодо соціальних виплат, гуманітарної допомоги); розглянути питання про тимчасове зупинення перебігу процесуальних строків для осіб, які перебувають на тимчасово окупованих територіях або в зонах активних бойових дій;

2) адаптувати процесуальні норми до умов воєнного стану, а саме: визначити особливості вручення судових повісток та інших процесуальних документів в умовах обмеженого поштового зв'язку та інших об'єктивних перешкод; уточнити правила щодо допустимості та оцінки доказів, отриманих в умовах воєнного стану, наприклад, фото-, відеофіксації руйнувань, свідчень очевидців; розробити механізм відновлення втрачених судових проваджень на територіях, які були тимчасово окуповані або постраждали внаслідок бойових дій.

Реалізація зазначених пропозицій сприятиме підвищенню дієвості процесуальних механізмів адміністративного судочинства в умовах воєнного стану, забезпеченню ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб, а також зміцненню верховенства права в Україні.

5.4. Правові механізми забезпечення національної безпеки та захисту прав людини в умовах воєнного стану

Безпека є однією з ключових екзистенційних потреб людства, що є фундаментом для стабільного функціонування суспільства, сталого розвитку та збереження добробуту як окремого індивіда, так і держави загалом. Усвідомлення цінності збереження національної території, культури, традицій і політичної ідентичності є глибоко укоріненим у національній свідомості українського народу, що проявлялося протягом усієї історії боротьби за незалежність. В умовах широкомасштабної збройної агресії російської федерації проти України, яка розпочалася 24.02.2022, ці прагнення збереження національної безпеки набули особливої ваги.

Упродовж останніх десятиліть спостерігається істотне зростання динаміки трансформацій у сфері національної безпеки держав, що зумовлено як збільшенням кількості глобальних і регіональних викликів та загроз, так і ускладненням їх характеру та потенційної небезпеки для особи, зокрема суспільства та держави. Серед таких загроз виокремлюю: міждержавні збройні конфлікти, транснаціональний тероризм, зростаючу ймовірність застосування ядерної зброї, масштабні надзвичайні ситуації техногенного й природного походження, а також пандемії, зокрема COVID-19, що засвідчили вразливість сучасних систем безпеки.

Ці фактори істотно підривають стабільність і передбачуваність національного безпекового середовища, знижуючи рівень стійкості держав до зовнішніх і внутрішніх загроз, що передусім змушує уряди вдаватися до запровадження надзвичайних правових, організаційних і політичних механізмів реагування задля належного функціонування сектору безпеки й оборони. Водночас, незважаючи на багатоваріантність джерел загроз, найбільш критичним викликом, як у потенційному, так і в реальному вимірах, залишається війна. У сучасних умовах це включає не лише традиційний збройний конфлікт, але й новітні форми ведення війни, зокрема гібридну та інформаційну, що значно ускладнює їх правове визначення й належне реагування з боку держави.

Наукові дослідження засвідчують, що розвиток суспільства практично безперервно супроводжується внутрішніми або міждержавними конфліктами, які передбачають використання насильства в різних формах – від локалізованих збройних інцидентів до масштабних воєнних операцій, збройних конфліктів і воєн відповідного рівня ескалації¹.

¹ Голуб В.О. Онтологічна характеристика надзвичайного адміністративно-правового режиму воєнного стану. *Європейські перспективи*. 2017. Вип. 1. С. 99.

В умовах війни питання національної безпеки стало ще більш актуальним, адже збройна агресія росії проти України призвела до порушення базових прав і свобод людини, що є загрозою не тільки для українців, а й для загальних норм міжнародного права. Акт агресії супроводжувався масовими порушеннями норм міжнародного гуманітарного права, зокрема знищенням цивільної інфраструктури, вбивствами мирного населення та насильницьким переміщенням осіб. Це створило реальну загрозу національній безпеці України, а також призвело до системного порушення фундаментальних прав і свобод людини, гарантованих як міжнародним, так і національним законодавством.

У контексті забезпечення національної безпеки України ключове значення має Закон України «Про національну безпеку України», який, відповідно до положень Конституції України, встановлює нормативно-правову основу функціонування системи національної безпеки та оборони, визначає стратегічні цілі державної політики в цій сфері, а також окреслює принципи, на яких ґрунтується діяльність суб'єктів сектору безпеки й оборони. Цей Закон регламентує розподіл повноважень між органами державної влади, створює умови для ефективної міжвідомчої координації та визначає напрями інтеграції України до євроатлантичного безпекового простору¹.

У цьому контексті важливо наголосити на значенні Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. Відповідно до пункту 19 частини першої статті 1 Закону України «Про національну безпеку України» зазначена Стратегія є офіційним документом, який визначає актуальні загрози національній безпеці, стратегічні цілі, завдання та механізми захисту національних інтересів. Водночас низка дослідників звертає увагу на її суттєвий недолік – відсутність прямої фіксації найбільш імовірної загрози у вигляді повномасштабної агресії російської федерації, спрямованої на знищення державності України та захоплення її територій².

Аналогічні зауваження стосуються й Стратегії воєнної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 25.03.2021 № 121/2021, яка задекларувала створення завчасно підготовленої та всеохоплювальної оборони на засадах стримування, стійкості та взаємодії. Проте, з огляду на дефіцит ресурсів та суттєву асиметрію військових потенціалів України та рф,

¹ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. С. 5. Ст. 241.

² Козюк В.Т. Щодо недоліків нормативного визначення загроз національній безпеці України: Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави: зб. матеріалів V Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. / ред. кол.: С.В. Джолос (відп. ред.) та ін. Одеса, 2022. С. 56.

цілі цього документа не були повністю реалізовані¹. Наслідком цього стало втілення воєнної загрози, кульмінацією якої стала повномасштабна збройна агресія, що розпочалася 24.02.2022.

У відповідь на ці події в Україні було запроваджено правовий режим воєнного стану. Нормативною основою для цього став Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затверджений Законом України від того ж дня № 2102-IX². Цей правовий акт забезпечив легітимну правову основу для функціонування держави в умовах збройної агресії, мобілізації ресурсів сектору безпеки та забезпечення реалізації державного суверенітету й територіальної цілісності України.

Воєнний стан, відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», визначається як особливий правовий режим, що запроваджується в разі збройної агресії або загрози нападу, небезпеки державній незалежності чи територіальній цілісності держави³. Він передбачає розширення повноважень органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування з метою нейтралізації загрози, організації відсічі агресії та гарантування національної безпеки, а також можливість тимчасового обмеження конституційних прав і свобод громадян та прав юридичних осіб із визначенням строків таких обмежень, а також вимагає ретельного дотримання принципу пропорційності під час запровадження тимчасових обмежень конституційних прав і свобод громадян. У цьому контексті важливим завданням держави є формування ефективного правового механізму, який би забезпечував баланс між потребами безпеки та вимогами правозахисного підходу, передбаченого міжнародним правом. Аналіз правозастосовної практики в умовах воєнного стану свідчить про необхідність подальшого вдосконалення нормативно-правової бази, зокрема щодо обмеження прав, гарантій компенсації та механізмів судового контролю, що є ключовими компонентами сучасної концепції правового забезпечення національної безпеки. Таким чином, в умовах воєнного стану національна безпека не може розглядатися виключно з позицій оборонного потенціалу держави. Її забезпечення має здійснюватися через призму прав людини, відповідно до загальновизнаних міжнародних стандартів, із урахуванням правових реалій воєнного часу та необхідності збереження демократичного устрою

¹ Стратегія воєнної безпеки України: затверджена Указом Президента України від 25.03.2021 № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text> (дата звернення: 21.04.2025).

² Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 21.04.2025).

³ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 21.04.2025).

й правопорядку. Для досягнення такого рівноважного підходу є необхідним забезпечення належної правової та організаційної інфраструктури, зокрема ефективного функціонування механізмів контролю та нагляду за діяльністю органів державної влади та правоохоронних структур, що дасть змогу запобігти потенційним зловживанням і зберегти довіру громадян до інститутів державної влади. Це сприятиме створенню стабільного суспільства, у якому національна безпека і захист прав людини функціонують як взаємодоповнювальні елементи державної політики.

Водночас реалізація державної політики у сфері національної безпеки повинна відбуватись із неухильним дотриманням міжнародно-правових зобов'язань України в галузі прав людини, зокрема тих, що закріплені в Загальній декларації прав людини (1948 року), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 року), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (1966 року), Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (1966 року) тощо. Ці документи формують основу для розроблення спеціалізованих міжнародних стандартів у сфері безпеки, які, своєю чергою, були імплементовані в національну правову систему та стали основою безпекової політики таких міжнародних інституцій, як ООН, Рада Європи, ОБСЄ, ЄС, МАГАТЕ тощо.

У зв'язку зі збройним конфліктом Україна, відповідно до міжнародно-правових процедур, офіційно поінформувала міжнародні організації про відступ від окремих зобов'язань за Європейською конвенцією з прав людини та Міжнародним пактом про громадянські та політичні права. Такий крок був зумовлений необхідністю тимчасового запровадження обмежень на реалізацію окремих прав і свобод, зокрема щодо свободи пересування, права на приватність, свободи вираження поглядів і мирних зібрань, права на освіту, свободи віросповідання, а також на ефективні засоби правового захисту. Проте ці заходи мають виключно тимчасовий характер і не становлять порушення міжнародно-правових зобов'язань України в умовах надзвичайної ситуації¹.

Запровадження воєнного стану передбачає тимчасове обмеження окремих прав і свобод громадян з метою забезпечення державної безпеки, однак не стосується скасування абсолютних (невідчужуваних) прав людини. Так, навіть в умовах надзвичайного правового режиму залишаються гарантованими такі безумовні права, як-от: рівність усіх громадян перед законом та в правах; заборона позбавлення громадянства та обмеження права на його зміну; невід'ємне право на життя; право на повагу до гідності особи; право на свободу та особисту недоторканність; право на звернення

¹ Clarifying communication regarding derogation measures. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2022/CN.65.2022-Eng.pdf> (date of access: 21.04.2025).

до органів державної влади та місцевого самоврядування; право на житло; рівність прав і обов'язків подружжя в шлюбі та сім'ї; рівні права дітей; право на судовий захист; право на відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних органів; право знати свої права і обов'язки; принцип незворотності дії законів у часі; право на професійну правничу допомогу; право не виконувати завідомо злочинні накази; заборона подвійного притягнення до юридичної відповідальності за одне й те саме правопорушення; презумпція невинуватості; право не свідчити проти себе чи близьких родичів.

Однак навіть за умов воєнного стану, не підлягає обмеженню право на захист особи. Навпаки, в умовах збройного конфлікту воно набуває особливої актуальності як пріоритетний об'єкт правового захисту як з боку держави, так і міжнародного співтовариства.

Особливу загрозу під час збройної агресії становить посягання на основоположне право – право на життя. Воєнні дії супроводжуються вбивствами, пораненнями, викраденнями цивільного населення, насильницькими переміщеннями, катуваннями, випадками сексуального насильства, що є грубим порушенням норм міжнародного гуманітарного права та прав людини. Завдання шкоди здоров'ю, перешкоди в доступі до медичної допомоги, знищення житла, майна, випадки примусового вилучення майна, розлучення сімей, обмеження доступу до освіти на тимчасово окупованих територіях – усе це свідчить про масові порушення прав людини.

Попри ці виклики, правова система України, включно з механізмами міжнародного захисту, передбачає інструменти відновлення порушених прав і компенсації завданої шкоди. Система захисту прав і свобод людини під час воєнного стану базується на положеннях Конституції України, міжнародних договорах, що мають обов'язкову силу для України, а також на діяльності уповноважених державних інституцій.

Конституція України гарантує кожному право захищати свої права та свободи всіма способами, не забороненими законом. Із цією метою передбачено низку юридичних дій та існування відповідних інституцій, що забезпечують правовий захист особи: можливість захисту життя та здоров'я, участь у політичних та громадських об'єднаннях, реалізація права на мирні зібрання, подання звернень до органів публічної влади, звернення до суду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також до міжнародних правозахисних органів.

До основних форм захисту прав людини належать, зокрема такі: адміністративний захист органами публічної влади; громадський захист через інститути громадянського суспільства; самозахист; звернення до прокуратури;

судовий захист; а також діяльність інших правоохоронних органів. Судова форма захисту залишається ключовим інструментом реалізації прав людини, оскільки здійснюється в межах окремої гілки влади та має конституційні гарантії. Суд не має права відмовити в розгляді справи за наявності обґрунтованого звернення особи, яка вважає, що її права порушено чи порушується.

Президент України відіграє особливу роль у забезпеченні механізмів реалізації прав і свобод людини, зокрема шляхом формування політики нетерпимості до порушення таких прав. У системі інституційного захисту також важливу функцію виконує Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, діяльність якого спрямована на моніторинг і реагування на порушення, а також доповнення наявних форм захисту. У межах конституційного принципу поділу влади цей інститут займає особливе місце, який виконує публічно-представницьку функцію: його діяльність спрямована на доповнення чинних механізмів правового захисту, зокрема через моніторинг дотримання прав і свобод, реагування на порушення та інформування органів влади й суспільства про системні проблеми у сфері прав людини¹.

Судова форма захисту прав і свобод є однією з найефективніших та водночас – конституційно гарантованою. Судова влада виступає не лише арбітром у спорах, але й гарантом правової захищеності особи. Згідно з Конституцією України, жоден суд не має права відмовити в здійсненні правосуддя, якщо особа – громадянин України, іноземець чи особа без громадянства – вважає, що її права порушено або існують перешкоди для їх реалізації.

Однак повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України кардинально змінила умови реалізації права особи на захист. В умовах воєнного конфлікту саме держава-агресор є джерелом численних та систематичних порушень прав і свобод людини й громадянина. Щоденно мільйони українських громадян зазнають моральних та матеріальних втрат, втрачаючи житло, здоров'я, близьких, засоби до існування. Порушено усталений спосіб життя, що безпосередньо впливає на реалізацію широкого спектра прав – від особистих до соціально-економічних. Через системний характер агресії притягнення до відповідальності усіх винних осіб наразі ускладнене, однак фіксація порушень є необхідною умовою майбутнього відновлення справедливості та компенсації завданої шкоди.

З метою забезпечення належного документування порушень прав людини, спричинених збройною агресією російської федерації проти України, було створено міждержавну електронну платформу, що функціонує як інструмент збору доказової бази. Основним завданням цього ресурсу є акумуляція

¹ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення: 21.04.2025).

відомостей, які можуть бути використані в процесі правового захисту та міжнародного представництва України, зокрема в ЄСПЛ і Міжнародному суді Організації Об'єднаних Націй¹.

Кожна особа, яка стала жертвою кримінального правопорушення чи іншого порушення норм національного або міжнародного права, її представники, правозахисники, експерти у сфері прав людини, науковці та інші особи, які володіють релевантною інформацією або були свідками таких подій, мають змогу повідомити про відповідні факти та надати докази через офіційну вебплатформу за посиланням: <https://humanrights.gov.ua>.

Систематичне документування протиправних дій з боку російської федерації є ключовим чинником у формуванні належної доказової бази, необхідної для ініціювання й підтримки процесів міжнародної юридичної відповідальності держави-агресора у відповідних судових інституціях.

Умови збройного конфлікту також актуалізують питання реалізації міжнародних форм і способів захисту прав людини, які закріплені нормами міжнародного гуманітарного права. Це галузь міжнародного публічного права, що визначає основоположні принципи правового регулювання збройних конфліктів, спрямовані на обмеження застосування насильства та захист осіб, які не беруть або припинили брати безпосередню участь у воєнних діях. Зокрема, такі норми зобов'язують сторони конфлікту: щадити цивільне населення та інших осіб, незалучених до бойових дій; застосовувати лише таку силу, яка є необхідною для досягнення законної військової мети, тобто зменшення військового потенціалу противника, незалежно від причин початку конфлікту.

Женевське право є основою гуманітарного напрямку міжнародного права, покликаного забезпечити захист осіб, які не беруть або припинили брати участь у воєнних діях. Центральне місце в цій системі займають чотири Женевські конвенції від 12.08.1949, що стосуються поліпшення становища поранених і хворих у діючих арміях, осіб, які зазнали корабельної аварії зі складу збройних сил на морі, поводження з військовополоненими, а також захисту цивільного населення під час війни. До цих документів додаються три Додаткові протоколи: перший – щодо захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, другий – щодо захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру та третій – про прийняття додаткової розпізнавальної емблеми.

Україна ратифікувала всі чотири Женевські конвенції 03.07.1954 (із застереженнями, які пізніше були зняті), Додаткові протоколи I і II – 18.08.1989, а Протокол III – 22.10.2009. Ці міжнародно-правові акти формують цілісну систему норм, яка має обов'язковий характер під час збройних конфліктів,

¹ Створено єдиний національний портал для збору фактів порушення прав людини російською федерацією. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/stvoreno-yedinij-nacionalnij-portal-dlya-zboru-faktiv-porushennya-prav-lyudini-rosijskoyu-federaciyeyu> (дата звернення: 21.04.2025).

як міжнародного, так і неміжнародного характеру, та спрямована на обмеження насильства й захист основоположних прав людини в умовах війни¹.

Ратифікація Женевських конвенцій Україною є додатковою підставою для застосування положень Кримінального кодексу України, які передбачають відповідальність за воєнні злочини, зокрема статті 438 «Порушення законів і звичаїв війни». Застосування цієї статті є не лише правом, а й обов'язком держави, оскільки, відповідно до положень Женевських конвенцій 1949 року, які є частиною національного законодавства України, держави-учасниці зобов'язані розслідувати серйозні порушення міжнародного гуманітарного права та притягати до відповідальності осіб, підозрюваних у їх вчиненні (Женевська 49/50/129/146 спільна угода).

У міжнародному гуманітарному праві обов'язок держави щодо переслідування осіб, винних у скоєнні воєнних злочинів, закріплений безпосередньо в текстах відповідних конвенцій. Натомість у системі європейського права з прав людини аналогічний обов'язок сформульовано як так зване «процедурне зобов'язання» відповідно до статей 2 та 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Це зобов'язання охоплює не лише гарантії дотримання матеріальних прав, а й обов'язок держави проводити ефективне розслідування їх можливих порушень. ЄСПЛ неодноразово наголошував, що ефективна судова система, на яку вказує стаття 2 Конвенції, в окремих випадках повинна передбачати застосування кримінального права².

Важливо також урахувати, що ЄСПЛ не здійснює кваліфікацію збройного конфлікту як такого, що є необхідною умовою застосування норм міжнародного гуманітарного права. Єдине питання, яке може бути предметом розгляду в межах його юрисдикції, – це наявність або відсутність порушення державою положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Отже, Суд керується винятково нормами міжнародного права у сфері захисту прав людини й не має компетенції оцінювати дії держави на відповідність Женевським конвенціям або Додатковим протоколам до них³.

Окрім уже згаданих міжнародно-правових актів, що регламентують захист прав людини під час збройних конфліктів, у сфері міжнародного права є низка інших важливих документів, які істотно впливають на формування стандартів правового захисту особи в мирний та воєнний час.

¹ Женевська конвенція про поводження з військовополоненими: міжнародний документ від 12.08.1949; Протоколи від 08.06.1977, від 08.06.1977, від 08.12.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_153#Text (дата звернення: 21.04.2025).

² Європейська конвенція з прав людини: ратифіковано Законом України від 17.07.1997 № 475-97/ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 21.04.2025).

³ Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12.08.1949, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I): міжнародний документ від 08.06.1977. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text (дата звернення: 21.04.2025).

Зокрема, Європейська соціальна хартія (прийнята у 1961 році та переглянута у 1996 році) є фундаментальним документом Ради Європи, що спрямований на захист соціальних та економічних прав людини¹. Вона гарантує права на працю, справедливі умови праці, соціальний захист, охорону здоров'я, житло, освіту, права сім'ї та осіб з інвалідністю. Цей документ доповнює положення Європейської конвенції з прав людини, фокусуючись на тих аспектах добробуту людини, які не охоплюються останньою.

Ще одним важливим інструментом є Європейська конвенція про запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню, ухвалена у 1987 році². Ця Конвенція створила спеціальний механізм моніторингу – Європейський комітет із запобігання тортурам (СРТ), який здійснює регулярні візити до місць несвободи (в'язниці, слідчі ізолятори, психіатричні лікарні тощо) з метою виявлення та попередження жорстокого поводження з боку представників державної влади. Комітет не лише фіксує порушення, але й надає рекомендації державам для усунення недоліків. Приєднання України до цього механізму дозволяє здійснювати зовнішній контроль за дотриманням прав людини в місцях позбавлення волі, що є важливою гарантією протидії катуванням та іншим формам насильства.

Крім того, слід згадати й інші міжнародно-правові інструменти, які мають значення для захисту прав людини, зокрема Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 року), Конвенцію про права дитини (1989 року) та Конвенцію про права осіб з інвалідністю (2006 року). Вони формують універсальні стандарти прав людини та є основою для удосконалення національної правової системи в частині забезпечення гідного рівня життя та рівного доступу до прав і свобод.

Таким чином, сукупність згаданих міжнародно-правових актів відіграє ключову роль у формуванні цілісної системи захисту прав людини, у тому числі в умовах надзвичайних ситуацій, таких як збройний конфлікт, і доповнює дію норм міжнародного гуманітарного права та національного законодавства.

Отже, воєнний стан як правовий режим є винятковим інструментом державної політики, який передбачає можливість тимчасового обмеження прав і свобод з метою захисту суверенітету, територіальної цілісності та національної безпеки держави. Водночас навіть в умовах надзвичайних обставин держава зобов'язана забезпечити дотримання фундаментальних прав

¹ Європейська соціальна хартія (переглянута): міжнародний документ від 03.05.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text (дата звернення: 21.04.2025).

² Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню: міжнародний документ, ратифікований Законом України від 24.01.1997 № 33-97/ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_068#Text (дата звернення: 21.04.2025).

людини, особливо тих, які не підлягають обмеженню згідно з міжнародним правом. Баланс між безпековими потребами та дотриманням прав і свобод є ключовим елементом функціонування демократичного правового порядку.

Національна безпека в умовах збройного конфлікту повинна забезпечуватись на основі верховенства права, принципу пропорційності та недискримінації. Роль державних інституцій, зокрема органів сектору безпеки та оборони, полягає не лише в обороні державності, а й у дотриманні правових стандартів під час здійснення своїх повноважень. Це вимагає системної модернізації законодавства, впровадження ефективних механізмів контролю та моніторингу прав людини, а також зміцнення співпраці з міжнародними правозахисними організаціями.

Підвищення ефективності правових механізмів забезпечення національної безпеки можливе лише за умови комплексного підходу, який включає узгодження нормативно-правової бази з міжнародними стандартами, розвиток інституційного потенціалу органів публічної влади, удосконалення процедур захисту прав громадян та створення системи прозорого й підзвітного управління в умовах воєнного стану. Таке поєднання гарантує не лише стійкість держави перед зовнішніми загрозами, але й забезпечує легітимність дій влади в очах громадянського суспільства.

Нормативно-правове забезпечення національної безпеки України доповнюється розгалуженою системою підзаконних актів, які конкретизують положення базових законів та забезпечують функціонування сектору безпеки й оборони. Водночас наявна система таких актів характеризується фрагментарністю та недостатньою узгодженістю, що ускладнює ефективне правозастосування, особливо в умовах воєнного стану. У межах стратегічного курсу на євроатлантичну інтеграцію Україна потребує вдосконалення законодавчої бази з урахуванням стандартів Північноатлантичного альянсу, з метою досягнення сумісності національної безпекової політики з європейською моделлю колективної безпеки. Імплементация таких стандартів виступає важливою ознакою належності України до спільноти демократичних і правових держав.

Основоположні засади правового регулювання у сфері національної безпеки тісно пов'язані з міжнародно-правовими стандартами у сфері прав людини. Проаналізувавши систему правових механізмів захисту прав людини в умовах війни, можна зробити висновок, що сучасна правова система охоплює як національні, так і міжнародні інструменти, кожен з яких може бути використаний для захисту особами, які постраждали внаслідок протиправних дій у ході збройного конфлікту. В умовах повномасштабної воєнної агресії надзвичайно важливо забезпечити безперервну дію правозахисного механізму, оскільки саме в період війни права людини перебувають

під найбільшою загрозою, а цивільне населення стає вразливим об'єктом правопорушень та воєнних злочинів.

Станом на сьогодні в міжнародному праві відсутній єдиний кодифікований універсальний акт, який би комплексно визначав правові стандарти забезпечення міжнародної та національної безпеки в умовах воєнних конфліктів, гібридних загроз і транснаціональних викликів. Наявні міжнародні документи спрямовані переважно на гармонізацію підходів держав до національного законодавства у сфері безпеки та формування засад правової співпраці. Проте різноманітність правових систем та специфіка національного регулювання зумовлюють відмінності у рівні імплементації міжнародних вимог. Це свідчить про необхідність подальшого розвитку ефективної глобальної платформи безпекової взаємодії, яка б передбачала координацію дій держав на основі єдиних правових засад, з метою своєчасного реагування на виклики сучасного безпекового середовища.

5.5. Забезпечення прозорості розгляду адміністративними судами справ, пов'язаних із національною безпекою

Принцип прозорості судового процесу є не лише конституційною гарантією, що визначена у статті 129 Конституції України, але й невід'ємною складовою права на справедливий суд, закріпленого в статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Його дотримання сприяє формуванню довіри суспільства до судової влади, забезпеченню підзвітності органів державної влади, а також ефективному громадською контролю за здійсненням правосуддя.

В умовах реформування судової системи та інтеграції України до європейського правового простору, забезпечення прозорості адміністративного судочинства виступає не лише інституційною вимогою, а й необхідною умовою реалізації принципів верховенства права та справедливості.

Сучасні безпекові виклики, спричинені збройною агресією російської федерації проти України, гібридною війною, терористичними загрозами та активізацією діяльності спеціальних служб, призводять до зростання кількості адміністративних справ, пов'язаних із національною безпекою. До таких належать, зокрема, спори щодо включення осіб до санкційних списків, оскарження рішень про обмеження доступу до інформації, припинення громадянства, депортацію або відмову у в'їзді, блокування активів, анулювання дозволів на здійснення діяльності тощо. Розглядаючи ці категорії справ, адміністративні суди опиняються на перетині двох «конкуруючих» імперативів: необхідності захисту національної безпеки та забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина. Обставини, за яких у судовому процесі можуть бути оприлюднені відомості, що складають державну або службову таємницю, ставлять під сумнів реалізацію принципу гласності, змагальності, а подекуди – і рівності сторін. Надмірна закритість судових процесів здатна спровокувати свавілля, зловживання дискреційними повноваженнями органів публічної влади та привести до втрати довіри громадськості до системи правосуддя.

Водночас національна безпека є однією з ключових конституційних цінностей, яка потребує особливого правового режиму захисту. Її слід розглядати не лише як інструмент збереження державності, а й як елемент суспільного консенсусу, що втілює прагнення суспільства до порядку, стабільності та збереження буття в умовах глобальних викликів. Безпека – це суспільне благо, що формує простір для свободи, права й гідності.

Отже, у системі адміністративної юстиції виникла ситуація, яка поставила на порядок денний складну та багатовимірну проблему: яким чином забезпечити прозорість судового розгляду в умовах, коли об'єктом судового контролю є

дії, що прямо стосуються національної безпеки; як визначити й витримати необхідний баланс у прагненні захистити основоположні конституційні цінності – права людини і громадянина та національну безпеку держави?

У цьому контексті доволі контroversійною є думка, що ці дві цінності як об'єкти правового захисту утворюють певну антиномію, суперечливу єдність. За змістом конституційних положень вони є рівнозначними, однак різноспрямованими предметами захисту з боку органів судової влади¹.

Частина перша статті 3 Закону України «Про національну безпеку України» закріплює положення, згідно з яким державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина; суспільства, держави; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій². Як бачимо, законодавець прагне широко трактувати сферу національної безпеки. Як зазначає Наталія Шаптала, національна безпека – це явище специфічне, пов'язане насамперед із загрозами системного деструктивного впливу зовнішнього та внутрішнього походження. Заходи, спрямовані на захист, з одного боку, особи, а з іншого – суспільства і держави, можуть увійти в конфлікт. Аргументуючи це твердження, дослідниця посилається на Розділ II Конституції України, деякі статті якого містять застереження стосовно випадків, коли реалізація цих прав може зазнати обмежень з огляду на публічні інтереси, та окремо вказує на статтю 64 Конституції України, яка формулює загальний принцип обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина. Незбалансоване рішення на користь державного інституту може мати наслідком додатковий удар по життєвих правах громадян. Водночас неврахування важливого аспекту в плані захисту національної безпеки також може спричинити прямі чи опосередковані системні порушення прав людини і громадянина в подальшому³.

Іншу, більш категоричну позицію, представляє Руслана Гаврилюк, яка ґрунтується на положеннях статті 3 Конституції України. На її думку, вітчизняний конституціодавець чітко та однозначно розмежував такі конституційні цінності, як права людини та інтереси держави. Вона наголошує на тому, що ядром найголовніших цінностей є права і свободи людини. Про інтереси держави, тим більше взяті поза людськими правами та свободами, у Конституції України не йдеться взагалі⁴.

¹ Шаптала Н. Вступне слово: *Права людини і національна безпека: роль органу конституційної юрисдикції*: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27.06.2019). Київ: ВАІТЕ, 2019. С. 9–10.

² Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 16.04.2025).

³ Шаптала Н. Вступне слово: *Права людини і національна безпека: роль органу конституційної юрисдикції*: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27.06.2019). Київ: ВАІТЕ, 2019. С. 13; 16.

⁴ Гаврилюк Р. Чи може держава мати відповідно до Конституції України власні інтереси? *Права людини і національна безпека: роль органу національної юрисдикції*: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27.06.2019). Київ: ВАІТЕ, 2019. С. 50.

Так, дійсно, у сучасній парадигмі забезпечення національної безпеки особливого значення набувають права і свободи людини як фундаментальний чинник стабільності держави.

У Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020 наголошується, що реалізація статті 3 Конституції України – це головна ціль державної політики національної безпеки¹.

У цьому дискурсі права людини розглядаються не лише як об'єкт захисту, а й як засіб зміцнення легітимності влади та соціальної згуртованості: забезпечення національної безпеки є дуже складним механізмом, від ефективності якого залежить доля всієї держави².

Особливої ваги набуває необхідність збереження балансу між правами людини і громадянина та вимогами безпеки в умовах війни та збройної агресії. Права людини повинні розглядатися як невід'ємний компонент національної безпекової політики, що сприяє підвищенню стійкості держави до сучасних військових викликів як зовнішнього, так і внутрішнього характеру. Співвідношення між поняттями «права людини», «національна безпека», «державні інтереси» доцільно уявляти у вигляді ієрархічної конструкції, де права людини становлять вищу цінність та мету, а національна безпека і державні інтереси – засоби їхньої реалізації та захисту.

Рациональне співвідношення цих понять можливе лише за умови утвердження принципу верховенства права, коли права людини визнаються не як елемент державної політики, а як її визначальний зміст і нормативний вектор. Тільки такий підхід забезпечить стійку модель правової держави, у якій безпека не є підставою для обмеження прав і свобод, а виступає гарантом їх реалізації.

З огляду на викладене виникає об'єктивна потреба в створенні чітких законодавчих та інституційних механізмів, які дозволили б забезпечити належний баланс між інтересами національної безпеки та правом на публічний, справедливий і неупереджений судовий розгляд. Це завдання має не лише теоретичну, а й суто прикладну значущість. Без належного нормативно-правового регулювання та уніфікованої судової практики існує ризик втрати довіри до судової системи, а також порушення права осіб на ефективний судовий захист. Водночас необхідно зазначити, що на розгляд у Верховний Суд надходить велика кількість справ із подібною проблематикою. Частина таких спорів, які вже розглянуті Верховним Судом, і рішення, у яких прийнято не на користь людини, прогнозовано можуть мати продовження їх вирішення в ЄСПЛ.

¹ Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 22.04.2025).

² Лобко В.В. Сучасний стан та проблеми правового забезпечення національної безпеки в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 6. С. 35.

Таким чином, наукове осмислення та концептуальне визначення принципу прозорості адміністративного судочинства у справах, що стосуються національної безпеки, є актуальною потребою як у сфері правозастосування, так і межах гармонізації національного права з європейськими стандартами захисту прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Функціонування судової гілки влади в умовах воєнного стану набуло особливого характеру. Як зазначалося, нині актуалізувалися питання, які мають безпосередній вплив на стабільність держави та довіру громадян до судової системи. Однією з ключових проблем у цьому контексті є забезпечення прозорості адміністративного судочинства в умовах воєнного стану, особливо коли йдеться про розгляд справ, пов'язаних із національною безпекою.

Насамперед потрібно визначитися зі змістом категорії «прозорість». Науковий дискурс навколо цього терміна є неоднозначним і свідчить про відсутність єдиного підходу до його тлумачення. У юридичній науці «прозорість» часто визначається як основа демократичного врядування¹, як один із ключових принципів Угоди про асоціацію між ЄС та Україною², як складова частина принципу верховенства права³.

Деякі науковці пропонують зміст категорії «прозорість» визначати через поняття більш високого рівня узагальнення, яким вважається термін «гласність». Зміст останнього розкривається через такі поняття, як відкритість, прозорість і публічність⁴.

Дещо інше бачення у Володимира Венгера, який зазначає, що найпоширенішими елементами принципу прозорості прийнято називати вимоги гласності, відкритості та прозорості як такої⁵.

У сучасній юридичній літературі останнім часом використовується термін «транспарентність», який змістовно поєднує як прозорість, так і відкритість; інколи ці терміни застосовуються як рівнозначні⁶.

Набуває поширення концепція, згідно з якою «транспарентність» розглядається як комплексне поняття, тобто принцип, який об'єднує низку категорій: прозорість, відкритість, гласність, публічність, доступ до публічної інформації,

¹ Усманова С.Т. Поняття «відкритість» та «прозорість» влади в контексті розвитку законодавства та громадянського суспільства в Україні. *Держава та регіони*. 2022. № 4 (78). С. 67.

² Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом: Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. №40. Ст. 2021.

³ Венгер В.М. Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади. *Наукові записки НаУКМА*. 2017. Т. 200. *Юридичні науки*. С. 80.

⁴ Мілієнко О.А. Зміст принципів гласності і відкритості: відмінності у законодавчому врегулюванні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2015. С. 126–130.

⁵ Венгер В.М. Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади. *Наукові записки НаУКМА*. 2017. Т. 200. *Юридичні науки*. С. 80.

⁶ Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до коротко-термінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад. Е.А. Афонін, О.В. Суший. Київ: Національна академія державного управління при Президенті України, 2010. С. 7.

підзвітність¹. Однак дискусійність питання щодо змістовного навантаження цього терміна іншомовного походження та допустимості його вживання в межах юридичної доктрини залишається.

Варто зауважити, що такі терміни, як «транспарентність» або «прозорість», для позначення принципів судочинства в законодавстві України не вживаються. Крім того, національна система нормативно-правових актів України не містить уніфікованого визначення поняття «прозорість». Наприклад, згідно зі статтею 3 Закону України «Про інформацію», одним з основних напрямів державної інформаційної політики є забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень². Відповідно до статті 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації», прозорість і відкритість суб'єктів владних повноважень визначаються одним із принципів забезпечення доступу до публічної інформації³. В окремих спеціальних законодавчих актах наявні спроби розкрити зміст категорії «прозорість». Так, у статті 4 Закону України «Про державну службу» принцип прозорості визначається як відкритість інформації про діяльність державного службовця⁴. У статті 4 Закону України «Про національну безпеку України» зазначається, що прозорість передбачає повне розкриття фінансової інформації щодо функціонування сектору безпеки та оборони з метою забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів з урахуванням вимог Закону України «Про державну таємницю». У національному законодавстві принцип «прозорості» часто пов'язаний із принципом відкритості, який досить детально розкрито в Положенні про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835. У цьому нормативному акті зазначено, що «відкритість – це забезпечення оприлюдненої розпорядниками усієї публічної інформації у формі відкритих даних, яка перебуває в їх володінні...»⁵.

Таким чином, можна констатувати, що хоча національне законодавство й не містить чіткого визначення терміна «прозорість», воно передбачає обов'язок дотримання відповідних принципів у різних сферах державної діяльності,

¹ Лукаш Т.В. Транспарентність як гарантія ефективності судової влади в механізмі захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина. *Держава та Регіони. Серія: «Право»*. 2019. №1 (63). С. 157.

² Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 16.04.2025).

³ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 16.04.2025).

⁴ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 16.04.2025).

⁵ Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-p#Text> (дата звернення: 22.04.2025).

включно із системою правосуддя. Проте деталізація структурних компонентів цього принципу залишається переважно на рівні загальних декларацій.

З огляду на відсутність легітимного визначення терміна «прозорість», доцільним видається застосування для аналізу зазначеної проблематики інтерактивного його визначення, представленого у фаховій науковій літературі, у якій зазначається, що прозорість – це сукупність компонентів, які формують належний рівень розуміння та обізнаності громадян щодо різних аспектів діяльності об'єктів публічного сектору, а також забезпечують права та можливості доступу до інформації¹.

У цьому контексті правомірним є висновок про те, що такі категорії, як «гласність», «публічність», «відкритість», «доступність судової влади», які широко застосовуються в юридичній літературі та нормативних актах для позначення категорії «прозорість», і є тією сукупністю компонентів, які формують належний рівень розуміння цього поняття.

Питання прозорості судового розгляду та забезпечення права на справедливий суд перебуває у фокусі сучасної правової науки як в Україні, так і в зарубіжній доктрині. Так, прозорість як один із принципів судочинства розглядався, зокрема, у працях Олександра Пасенюка, який підкреслював, що публічність судового розгляду виступає одним з інструментів забезпечення довіри до суду та ефективного контролю за його діяльністю². У контексті дослідження використання принципу прозорості в адміністративному судочинстві України Тетяна Коломоець акцентує увагу на комплексному характері принципу гласності та відкритості, наголошуючи на двох його складових: «гласність як ступінь можливого поширення або розголошення інформації стосовно результатів розгляду адміністративної справи» та «відкритість як забезпечення доступу до судового засідання сторонніх осіб, які не є учасниками адміністративної справи»³.

Окремий внесок у дослідження принципів європейського адміністративного судочинства зробили Аліна Грищук та Оксана Ярема⁴, які наголошують на тому, що принцип ефективного правового захисту є основним у системі принципів європейського адміністративного судочинства, оскільки призна-

¹ Халіна В.Ю., Сироватський О.А Семантичний аналіз поняття «прозорість». *Інформаційні технології: наука, техніка, технологія, освіта, здоров'я*. 2020. Ч. III. С. 306.

² Пасенюк О.М. Адміністративна юстиція в системі судової влади. *Адміністративна юстиція в Україні. Проблеми теорії та практики: Настільна книга судді*. Київ: Істина. 2007. С. 9–52.

³ Коломоець Т. Використання таємної інформації та принцип відкритості в адміністративному судочинстві України: питання теорії, проблеми практики та шляхи їх вирішення. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні*: зб. матеріалів Міжнародної наук.-практ. конф., присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 01–02.10.2015); за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ: ВАІТЕ, 2015. С. 338.

⁴ Грищук А.Б., Ярема О.Г. Принципи європейського адміністративного судочинства. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 3. С. 68.

чений для забезпечення прав і свобод у процесі вирішення спорів публічно-правового характеру. Проте їхнє дослідження, здебільшого, не охоплюють категорію справ із безпековою специфікою.

Варто зазначити, що інтерес наукової спільноти до проблематики судового контролю за рішеннями органів виконавчої влади в умовах загроз національній безпеці істотно активізувався після 2014 року. Із початком широкомасштабної збройної агресії російської федерації проти України наукові дослідження в цій площині не лише зберегли свою актуальність, але й отримали новий імпульс. Основна увага приділялася особливостям функціонування адміністративного судочинства в умовах правового режиму воєнного стану.

Окремо заслуговує на увагу наукова дискусія в рамках VI Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики», яка відбулася 12.07.2023 у стінах Верховного Суду. Під час цього фахового форуму було порушено низку важливих питань, зокрема щодо необхідності комплексного підходу до формування ефективної системи гарантій прозорості адміністративного судочинства в умовах особливого режиму функціонування судової влади¹.

Водночас слід визнати, що питання взаємозв'язку принципу прозорості адміністративного судочинства й особливостей розгляду справ, пов'язаних із національною безпекою, поки що не набуло належного теоретико-прикладного опрацювання у вітчизняному науковому дискурсі та є досить фрагментарним.

У зарубіжній доктрині тема «національної безпеки і прозорості судового процесу» має більш системний та практичний характер. Вона почала розроблятися ще з початку 2000 року. Зокрема, Девід Коул² та Алек Стоун Світ³ аналізують моделі участі спеціальних адвокатів (special advocates) та незалежного контролю за класифікацією інформації. У дослідженнях Річард Клейтон та Г'ю Томлінсон,⁴ Марк Елліотт і Роберт Томас⁵ розглядається практика британських судів у справах проти розвідувальних служб, у яких забезпечується подвійна процедура – частково публічна, частково закрита, але з дотриманням процесуального паритету.

¹ Соціальні права. Виклики воєнного часу: зб. тез доповідей Шостої міжнародної. наук.-практ. конф. «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики» (м. Київ, 06.07.2023). Харків: Право, 2023. 412 с.

² Cole D. *Enemy Aliens: Double Standards and Constitutional Freedoms in the War on Terrorism*. New York: The New Press, 2003. P. 306.

³ Stone Sweet A. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 250.

⁴ Clayton R., Tomlinson H. *The Law of Human Rights*. Vol. 1. Oxford: Oxford University Press, 2009. P. 1842.

⁵ Elliott M., Thomas R. *Public Law*. Oxford: Oxford University Press, 2023. P. 867.

Звертаючись до першооснов закріплення основних засад судочинства, а саме статті 129 Конституції України, яка гарантує гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, необхідно зазначити, що ця конституційна засада загалом є похідною від принципу незалежності суду і рівності сторін у судочинстві й забезпечує його «прозорість». У цьому контексті, слід погодитися з думкою Вячеслава Комарова, який вважає, що, судовий процес стає «прозорим», коли держава визнає пріоритет прав громадян, а громадянське суспільство зацікавлене в незалежному суді та рівності сторін, і тому лише в умовах гласності судова незалежність і рівність сторін стають гарантованими¹.

У Конституції України гласність судочинства поєднується з повною фіксацією судового процесу технічними засобами, що слугує її безпосереднім механізмом забезпечення.

У частинах третій та четвертій статті 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, установлених законом. У відкритому судовому засіданні мають право бути присутніми будь-які особи. Особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, установлених законом. Трансляція судового засідання здійснюється за дозволом суду. Якщо всі учасники справи беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, здійснюється транслявання перебігу судового засідання в мережі «Інтернет» в обов'язковому порядку².

Оскільки принцип гласності реалізується через надання визначеного обсягу прав, обов'язків і процесуальних можливостей суб'єктам судового процесу, він не є абсолютним і може зазнавати певних обмежень у межах адміністративного судочинства.

З-поміж основоположних засад адміністративного судочинства, які закріплені у статті 2 КАС України виокремлено принцип гласності й відкритості судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. Статті 10 та 11 КАС України доволі детально розкривають його зміст, зазначаючи, що розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито, крім випадків, визначених законом. Проте частина восьма статті 10 передбачає,

¹ Комаров В.В. Конституція України. Науково-практичний коментар (стаття 129) / за заг. ред. Р.О. Стефанчука; Національна академія правових наук України; Конституційний Суд України. Харків: Право, 2024. С. 860.

² Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 16.04.2025).

що розгляд справи в закритому засіданні проводиться у випадках, коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, необхідності захисту особистого та сімейного життя людини, а також в інших випадках, визначених законом.

Аналіз положень чинного законодавства дозволяє виокремити декілька видів таємної інформації. До таких видів можна віднести: державну таємницю, таємницю особистого життя, таємницю усиновлення, лікарську таємницю, таємницю кореспонденції, комерційну таємницю, банківську таємницю, інші види таємної інформації, які можуть визначатися в законодавстві.

Закріплення у вітчизняному законодавстві винятків із принципу відкритості адміністративного судочинства, пов'язаних із визначенням таємної інформації, відповідає європейським та міжнародним стандартам правосуддя, а саме статті 14 Міжнародного пакта про громадянські і політичні права та частини першої статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, згідно з якими «преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві...».

Водночас КСУ в Рішенні від 22.01.2020 № 1-р(л)/2020¹ зазначив, що, згідно з положенням статті 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації», одним із принципів забезпечення доступу до публічної інформації є принцип прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень.

Водночас статтею 6 цього Закону встановлено, що конфіденційна, таємна та службова інформація є інформацією з обмеженим доступом (частина перша); обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону з дотриманням сукупності таких вимог: виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; якщо розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; якщо шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Практика ЄСПЛ також визнає можливість обмеження принципів відкритого правосуддя. Публічність судового розгляду є одним з основних принципів, на якому будується система статті 6 Конвенції. Цей принцип ґрунтується на міркуванні про суспільний контроль за здійсненням правосуддя,

¹ Рішення Конституційного Суду України від 22.01.2020 № 1-р(л)/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-20#Text> (дата звернення: 22.04.2025).

який унеможлиблює таємні процеси, запобігає свавільному судочинству та підтримує довіру громадськості до судової системи. Значення та мета відкритих судових слухань була сформульована Судом у справі *Diennet v. France* таким чином: «Суд нагадує, що проведення відкритих судових слухань становить фундаментальний принцип, викладений у частині першій статті 6. Публічний характер захищає сторони суду від здійснення правосуддя в таємниці без жодного громадського контролю; це також один зі способів підтримки довіри суду. Здійснюючи правосуддя прозоро, відкритість слугує досягненню мети частини першої статті 6, а саме: справедливого суду, ґарантії якого є одним з фундаментальних принципів демократичного суспільства в значенні Конвенції»¹.

У низці випадків публічність може стати на заваді здійсненню справедливого судового розгляду або порушити важливі інтереси чи права учасників процесу. Тому частина перша статті 6 передбачає, як виняток, можливість відступу від принципу публічності. Як зазначив Суд у справі *Albert and Le Compt v. Belgium*, «...від правила, що вимагає публічних слухань, як воно закріплене в частині першій статті 6, можливо також відступити за певних обставин та з волі особи, якій належить таке право...»². Таким чином, ЄСПЛ не заперечує право держави на обмеження відкритості, однак підкреслює, що такі обмеження повинні бути збалансовані можливістю оскарження та перевірки рішень неупередженим судом, що забезпечує процесуальні ґарантії.

Проблема прозорості в адміністративних справах проявляється не лише у формі закритих судових засідань, а й у недоступності процесуальних документів, обмеженому мотивуванні судових рішень, про що свідчить національна судова практика. Адміністративні суди України, розглядаючи справи, пов'язані з національною безпекою, зазвичай обмежують як доступ до слухань, так і доступ до матеріалів справи.

Водночас науковці наголошують, що навіть у таких справах не можна нехтувати принципом верховенства права. Фундаментальні права можуть бути обмежені обґрунтовано, виключно на правових засадах із дотриманням вимог принципу пропорційності. Тут критичним є розуміння ухвалення рішень на основі балансування між принципами людської свободи та національної безпеки³.

Таким чином, на основі аналізу законодавства України, міжнародно-правових актів, судової практики та наукових досліджень у сфері забезпечен-

¹ Цит. за: Шевчук С.В. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції. 2-ге вид., випр. і доп. Київ: Реферат, 2007. С. 324.

² Там само. С. 324–325.

³ Савчин М. Обмеження прав людини в умовах воєнного стану. *Правова система України в умовах воєнного стану*: зб. наукових праць. Одеса: ВД «Гельветика». 2021. С. 107.

ня прозорості адміністративного судочинства в справах, що стосуються національної безпеки, видається обґрунтованим запропонувати низку дієвих правових інструментів:

1) чітке внормування підстав для обмеження прозорості (гласності) судового процесу. У практиці спостерігається ситуація, коли адміністративні суди, послугуючись загальними положеннями КАС України, надмірно вільно трактують підстави для закритого розгляду справ. З метою недопущення потенційних зловживань або надмірного обмеження гласності, доцільно внести до КАС України окрему норму, яка передбачатиме чіткий та вичерпний перелік підстав, що можуть слугувати обґрунтуванням закритого розгляду справи. До таких підстав можуть належати: наявність обґрунтованої й доведеної загрози розголошення державної таємниці; підтвердження конфіденційного характеру документів за висновками суб'єкта, уповноваженого на охорону такої інформації; наявність прямої загрози національній безпеці в разі відкритого судового розгляду;

2) публікація відкритих частин судових рішень. Наразі судові рішення у справах, що розглядаються в закритому режимі, часто залишаються повністю недоступними для громадськості, що суперечить принципу юридичної визначеності та підриває довіру до правосуддя. Необхідно встановити імперативний обов'язок судів оприлюднювати резолютивну й максимально повну мотивувальну частину рішень, з вилученням лише тієї інформації, яка становить державну або іншу охоронювану законом таємницю; указувати в рішенні, які саме обставини стали підставою для закритого розгляду. Такий підхід відповідає практиці ЄСПЛ, яка допускає «селективне розсекречення» змісту рішень суду, з урахуванням пропорційності втручання в право на інформацію;

3) запровадження судового контролю над таємністю. В Україні донині відсутній ефективний механізм судового контролю за правомірністю засекречування певної інформації. У зв'язку із цим пропонується надати адміністративним судам повноваження оцінювати законність та обґрунтованість класифікації інформації як державної таємниці, а також упровадити обов'язкове надання мотивованого висновку компетентного органу (наприклад, Служби безпеки України), у якому мають бути наведені конкретні доводи про існування реальної, суттєвої та безпосередньої загрози в разі розголошення інформації;

4) участь адвокатів зі спеціальним допуском до державної таємниці. Закритий характер провадження часто спричиняє ситуацію, коли представник позивача не має доступу до матеріалів, що становлять таємницю. Це порушує принцип змагальності та право на ефективний захист. Оптималь-

ним рішенням може стати створення реєстру адвокатів, які мають чинний допуск до державної таємниці; запровадження спеціального режиму доступу до вказаних матеріалів зі встановленням заборони на їхнє розголошення. Такий підхід відповідає практиці Великої Британії та Канади, де в справах, що стосуються безпеки, беруть участь спеціальні захисники – *special advocates*.

Отже, прозорість розгляду адміністративними судами справ, пов'язаних із національною безпекою, є складною та багатогранною юридичною категорією, яка потребує особливої уваги з боку законодавця, судової влади та правозахисної спільноти. Обмеження відкритості судового процесу може бути правомірним виключно за умови наявності чітко сформульованих, обґрунтованих і перевірених підстав, що відповідають критеріям необхідності й пропорційності. Навіть у межах закритого судового розгляду має бути збережений розумний баланс між інтересами національної безпеки та фундаментальними правами особи, зокрема правом на справедливий суд. Інституціоналізація запропонованих правових механізмів дозволить мінімізувати ризики свавільного обмеження гласності, посилити прозорість та легітимність судових рішень, а також гарантії на справедливий судовий розгляд. Насамкінець, прозорість розгляду справ, пов'язаних із національною безпекою, є не лише питанням законодавчої техніки, а й яскравим індикатором зрілості демократичної правової системи, яка здатна діяти відкрито навіть в умовах загроз для національної безпеки.

5.6. Формування практики адміністративного судочинства в умовах воєнного стану

Актуальність формування практики адміністративного судочинства в умовах воєнного стану зумовлюється необхідністю теоретичного осмислення новітніх викликів, оцінки законодавчих змін, динамікою правозастосовної діяльності судів та вироблення рекомендацій щодо удосконалення правових механізмів. Запровадження в Україні правового режиму воєнного стану внаслідок повномасштабної збройної агресії росії суттєво трансформувало функціонування системи правосуддя, зокрема адміністративного судочинства. Адміністративні суди відіграють ключову роль у забезпеченні верховенства права, захисті прав і свобод людини у відносинах з публічною владою, що особливо важливо в умовах загрози державному суверенітету, територіальній цілісності, незалежності, свободі та демократії. Напрацювання практики адміністративного судочинства в цей період відбувається під впливом низки чинників, зокрема: зміни суспільних потреб, обмежень окремих прав і свобод відповідно до особливостей воєнного стану, виникнення нових видів публічно-правових спорів, а також необхідності оперативного реагування судової влади на нові виклики з дотриманням основоположних конституційних гарантій.

У непростих умовах дії воєнного стану судова практика забезпечує баланс між потребами захисту державних інтересів та невід'ємними правами людини і громадянина. Особливого значення набувають принципи доступності судового захисту, юридичної визначеності, пропорційності обмежень і забезпечення ефективності правосуддя в адміністративних спорах, зокрема тих, що стосуються мобілізаційних заходів, надання соціальних гарантій військовослужбовцям і внутрішньо переміщеним особам, забезпечення балансу між національною безпекою та доступом до публічної інформації та ін.

Право на судовий захист є однією з фундаментальних гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина, що прямо закріплене в Конституції України та міжнародних правових актах. Згідно із частиною першою статті 55 Основного Закону України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Це право має абсолютний характер і не може бути обмеженим навіть за умов надзвичайного або воєнного стану, оскільки гарантує можливість ефективного поновлення порушених прав, їх захисту від будь-якого свавільного втручання та забезпечення реалізації принципу верховенства права. Будь-які законодавчі чи адміністративні обмеження права на судовий

захист є несумісними з конституційними засадами правового порядку та міжнародними стандартами у сфері прав людини.

Як найвищий суд у системі судоустрою України Верховний Суд забезпечує сталість та єдність судової практики в порядку та спосіб, визначені процесуальним законом; Верховний Суд здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом; здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики (частина перша, пункти 1, 2 частини другої статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»)¹.

У межах адміністративного судочинства відповідно до процесуального законодавства ефективними інструментами забезпечення єдності національної судової практики є: розгляд зразкових справ – типових адміністративних проваджень, які розглядаються Верховним Судом як судом першої інстанції з метою винесення зразкових рішень; здійснення правозастосування судовою палатою, об'єднаною палатою КАС ВС, а також Великою Палатою Верховного Суду. Зазначені інститути відіграють ключову роль у формуванні сталої та передбачуваної судової практики, спрямованої на реалізацію принципу юридичної визначеності як складової верховенства права. Зразкові справи дають змогу уніфікувати судову практику в адміністративних справах, які характеризуються однотипністю фактичних обставин, забезпечуючи однаковий підхід до вирішення аналогічних правовідносин. Розгляд справ на рівні об'єднаних палат та Великої Палати Верховного Суду передусім слугує механізмом гармонізації правових позицій та усунення потенційної колізійності в практиці різних касаційних палат. Ці процесуальні інструменти зміцнюють авторитет судової влади та забезпечують дотримання принципу однакового застосування норм права судами усіх інстанцій.

Законом України «Про правовий режим воєнного стану»² заборонено припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану, зокрема судів (частина перша статті 10); суди, органи та установи системи правосуддя діють виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначених Конституцією та законами України; повноваження судів, органів та установ системи правосуддя, передбачені Конституцією України, в умовах правового режиму воєнного стану не можуть бути обмежені (стаття 12²).

¹ Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 № 3018-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

² Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

Рада суддів України ухвалила низку важливих рішень щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення сталого функціонування судової влади в Україні в умовах воєнних дій з боку рф¹. Судова влада в Україні забезпечила реалізацію всіх можливих інституційних і процесуальних механізмів з метою недопущення обмеження конституційного права на судовий захист.

Упродовж правового режиму воєнного стану (*станом на 01.05.2025*) до КАС ВС надійшло 146 812 справ і матеріалів, з них:

72 531 одиниця (49 %) – до судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів;

29 160 одиниць (20 %) – до судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав;

45 121 одиниця (31 %) – до судової палати з розгляду справ, щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

У цей час до судді в середньому надходило по 3 496 справ і матеріалів. Середня кількість справ і матеріалів, що перебувала на розгляді одного судді становила 3 823 одиниці. Середній показник кількості судових рішень, якими закінчено розгляд справ і матеріалів, становить 3 623 судові рішення на одного суддю.

Аналіз абсолютних показників кількості справ і матеріалів, що надійшли та розглянуті впродовж воєнного стану, свідчить про чимале навантаження на адміністративне судочинство.

У КАС ВС функціонують окремі палати для розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів; щодо захисту соціальних прав; щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян (частина п'ята статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Діяльність судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів КАС ВС спрямована на забезпечення однакового, передбачуваного та правового обґрунтованого підходу до вирішення податкових спорів, а також на формування стабільної судової практики у сфері оподаткування, митного регулювання та інших фіскальних зобов'язань. Судова палата здійснює тлумачення та конкретизацію положень податкового законодавства в контексті принципів верховенства права, юридичної визначеності, пропорційності втручання держави у сферу майнових прав особи; її рішення мають значний вплив на платників податків, фіскальних органів, а також на вдосконалення податкової політики держави в цілому.

КАС ВС звертав увагу, що форс-мажорні обставини, зокрема воєнний стан, автоматично не звільняють від відповідальності за порушення строків

¹ Рішення Ради суддів України від 24.02.2022 № 9. URL: <https://rsu.gov.ua/uploads/news/risenna-rsu-no9-vid-240222-2de02988e4.pdf> (дата звернення: 12.04.2025).

виконання зобов'язань на підставі зовнішньоекономічних контрактів, якщо не доведено причинно-наслідкового зв'язку між ними та порушеннями.

У постановах від 05.10.2023 у справі № 520/14773/21¹, від 19.08.2022 у справі № 818/2429/18² КАС ВС зазначив, що має встановлюватися (доводитися) вплив обставин непереборної сили, засвідчених відповідними сертифікатами Торгово-промислової палати України, на неможливість платника податку належним чином виконувати свої зобов'язання й на зміну його економічного стану цими форс-мажорними обставинами; ці фактори мають перебувати в причинно-наслідковому зв'язку. Такий правовий підхід дає змогу забезпечити баланс між захистом прав та інтересів сторін, а також гарантує, що форс-мажорні обставини використовуються лише тоді, коли їхній вплив на виконання зобов'язань є обґрунтованим та документально підтвердженим.

У розвиток правової позиції, сформульованої Верховним Судом у зазначених справах, судова палата дійшла висновку, що сертифікат Торгово-промислової палати України, який підтверджує наявність форс-мажорних обставин, не може вважатися беззаперечним доказом неможливості виконання зобов'язання, а повинен критично оцінюватися судом з урахуванням установлених обставин справи та характеру зобов'язання³.

КАС ВС підкреслив, що ключовою ознакою форс-мажору є причинно-наслідковий зв'язок між форс-мажорними обставинами та неможливістю виконати конкретне зобов'язання⁴; це означає, що самі собою обставини, наприклад, збройна агресія, не є автоматичними підставами для звільнення від виконання зобов'язань, якщо не доведено, що ці обставини спричинили неможливість виконання конкретного зобов'язання.

Варто зауважити, що форс-мажор визначається як настання обставин, які є надзвичайними, непередбачуваними і не можуть бути подолані сторонами, що зобов'язані виконувати певні умови. Це стосується ситуацій, які об'єктивно унеможливають виконання зобов'язань, зокрема, через зовнішні фактори, що знаходяться поза контролем сторін. Крім того, необхідно довести, які саме обставини стали причиною неможливості виконання зобов'язань на підставі форс-мажорних обставин.

Судова палата з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів КАС ВС напрацювала правові позиції щодо дії мораторію на

¹ Постанова Верховного Суду від 05.10.2023 у справі № 520/14773/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114097638> (дата звернення: 21.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 19.08.2022 у справі № 818/2429/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105852269> (дата звернення: 21.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 27.02.2025 у справі № 520/2941/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125625766> (дата звернення: 16.04.2025).

⁴ Постанова Верховного Суду від 27.02.2025 у справі № 520/2941/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125625766> (дата звернення: 16.04.2025).

застосування штрафних санкцій за порушення граничних строків реєстрації податкових накладних під час воєнного стану. Зокрема, 27.05.2022 набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей податкового адміністрування податків, зборів та єдиного внеску під час дії воєнного, надзвичайного стану» від 12.05.2022 № 2260-IX, відповідно, припинили свою дію положення законодавства, якими було встановлено мораторій (зупинення) на застосування штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) на період дії воєнного або надзвичайного стану, а також на час запровадження карантину, передбачених пунктом 52¹ підрозділу 10 Розділу XX Податкового кодексу України¹, що регулювали відповідні правовідносини.

КАС ВС зазначив, що механізм «ковідного» мораторію, закріплений у пункті 52¹ підрозділу 10 Розділу XX Податкового Кодексу України, мав діяти до завершення карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою протидії поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19). Водночас із запровадженням воєнного стану законодавцем було ухвалено особливості оподаткування, насамперед шляхом доповнення підрозділу 10 Розділу XX Податкового Кодексу України підпунктом 69.2 (у редакції Закону № 2260-IX), який із 27.05.2022 чітко установив, що вимоги законодавства щодо «ковідного» мораторію під час воєнного стану не застосовуються².

КАС ВС указав, що положення підпункту 69.2 Податкового кодексу України є однозначним за змістом і не допускає множинного тлумачення, його імперативна редакція прямо встановлює припинення дії пункту 52¹ під час воєнного стану, що унеможливорює наявність у платників податків обґрунтованих правомірних сподівань щодо збереження дії «ковідного» мораторію в цей період. Отже, у зазначеному контексті виключається наявність альтернативних варіантів праворозуміння, притаманних випадкам колізій чи нормативної невизначеності.

Застосовуючи сформовані в цій справі висновки щодо змісту та дії пунктів 52¹ та підпунктів 69.1, 69.2 пункту 69 підрозділу 10 Розділу XX Податкового Кодексу України, з урахуванням встановлених судом апеляційної інстанції обставин справи, Верховний Суд дійшов висновку, що оскільки строк реєстрації спірних у цій справі податкових накладних настав вже після 27.05.2022, то вони не підпадали під дію мораторію. Відповідно, позивач був правомірно притягнутий до відповідальності, а його покликання на пункт 52¹ підрозділу 10 Розділу XX

¹ Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 16.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 26.02.2025 у справі № 200/4768/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125892977> (дата звернення: 16.04.2025).

Податкового Кодексу України як на підставу для звільнення від застосування штрафних санкцій у таких правовідносинах є неприйнятними¹.

Правові позиції судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів КАС ВС про донарахування податкових зобов'язань у контрольованих операціях; про оподатковуваний дохід; про оподаткування господарських операцій з продажу виробниками продукції за ціною, нижчою за виробничу собівартість; про пільги зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; про оподаткування операцій з постачання програмної продукції; про оподаткування систематичного продажу нерухомого майна фізичною особою, про оподаткування суми знижки від звичайної вартості товару як додаткового блага фізичної особи; про митний режим тимчасового ввезення з умовним повним звільненням від оподаткування митними платежами та податками; про правовий режим для формування податкового кредиту з податку на додану вартість в умовах воєнного стану; про відповідальність за порушення вимог закону про застосування реєстраторів розрахункових операцій на період дії до припинення або скасування воєнного стану на території України; про відповідальність платника за порушення строків реєстрації накладних та розрахунків коригування в «Єдиному реєстрі податкових накладних» в умовах карантину та воєнного стану; про повноваження начальника військової адміністрації щодо відчуження з комунальної власності земельних ділянок в умовах воєнного стану; про застосування органом місцевого самоврядування спрощеної регуляторної процедури ухвалення нормативно-правового акта в період дії воєнного стану та ін. матимуть свій вплив на формування податкової політики повоєнного відновлення.

Безпрецедентна за масштабами збройна агресія рф спричинила надзвичайно серйозні виклики та загрози для України, які стосуються фундаментальних основ державності – свободи і демократії, територіальної цілісності, державного суверенітету, незалежності, економічної стабільності та національної ідентичності Українського народу.

КСУ зазначав, що «норми-принципи частини п'ятої статті 17 Конституції України щодо забезпечення державою соціального захисту громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей є пріоритетними й мають безумовний характер» (абзац восьмий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення)².

КСУ в Рішенні від 12.10.2022 щодо соціальних гарантій для захисників і захисниць України зазначив, що зі змісту частин першої, другої, п'ятої статті 17 Конституції України в їх взаємозв'язку із частиною першою статті 46, частиною

¹ Там само.

² Рішення Конституційного Суду України від 20.12.2016 № 7-пн/2016. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7-pn_2016.pdf (дата звернення: 12.04.2025).

першою статті 65 Основного Закону України впливає конституційний обов'язок держави надати спеціальний юридичний статус громадянам України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, членам їхніх сімей, а також особам, що збройно захищають суверенітет, територіальну цілісність та недоторканність України під час агресії російської федерації проти України, розпочатої у лютому 2014 року, із забезпеченням, відповідно до цього статусу, соціальних гарантій високого рівня (абзац шостий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення)¹.

Положення частини п'ятої статті 17 Основного Закону України чітко покладає на державу конституційний обов'язок щодо створення системи посиленої соціальної підтримки військовослужбовців і членів їхніх сімей, що поширюється не тільки на спеціальні пенсії та допомогу для них, а й підтримку у сфері охорони здоров'я, освіти, а також наданні житла та спеціальних підтримувальних заходів під час їх переходу до цивільного життя (друге речення абзацу другого підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини)².

Судова палата з розгляду справ щодо захисту соціальних прав КАС ВС спеціалізується на розгляді адміністративних справ, предметом яких є реалізація, обмеження або порушення прав громадян у сфері соціального забезпечення, до її юрисдикції належать публічно-правові спори щодо пенсійного забезпечення, допомоги, пільг, компенсацій та інших форм державної соціальної підтримки. Діяльність судової палати спрямована на забезпечення єдності судової практики щодо захисту соціальних прав, формування стабільного підходу до тлумачення і застосування законодавства у сфері соціального захисту. У період дії воєнного стану судова палата відіграє вагомий роль у контексті гарантування прав військовослужбовців, ветеранів, внутрішньо переміщених осіб та інших вразливих категорій громадян, що постраждали внаслідок збройної агресії, забезпечуючи реалізацію принципів справедливості, юридичної визначеності та пропорційності у сфері соціального забезпечення.

Верховний Суд, розглядаючи справу № 380/19324/23 як зразкову, сформулював обов'язкову для застосування судами України правову позицію щодо розміру надбавки за особливості проходження служби та премії, які зазначаються у довідках про грошове забезпечення військовослужбовців, які видаються особам, пенсію яким призначено відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»³.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 12.10.2022 № 7-п(II)/2022 URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7-rii2022_0.pdf (дата звернення: 12.04.2025).

² Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 1-п(II)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 05.03.2024 у справі № 380/19324/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117451674> (дата звернення: 12.04.2025).

Сформовані Верховним Судом правові позиції спрямовані на забезпечення юридичної визначеності, єдності судової практики та рівності прав військовослужбовців-пенсіонерів у сфері реалізації права на перерахунок пенсій, запобігаючи довільним тлумаченням норм щодо грошового забезпечення з боку органів публічної адміністрації.

У постанові про перерахунок грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для внутрішньо переміщених осіб, які захищали незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України, КАС ВС указав, що під час прийняття комісією рішення про призначення внутрішньо переміщених осіб грошової компенсації, розмір останньої розраховується за встановленою Порядком виплати грошової компенсації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.04.2018 № 280 «Питання забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України» формулою, до якої в обов'язковому порядку включаються всі складові, зазначені у пункті 17 цього Порядку. Водночас під час зміни будь-якої складової формули розрахунку грошової компенсації, зокрема, зміни розміру опосередкованої вартості спорудження 1 кв. метра загальної площі житла, яка змінюється залежно від прийняття чергового наказу Мінрегіону, грошова компенсація загалом підлягає перерахунку без звернення внутрішньо переміщеної особи, за умови, якщо відповідна компенсація не була виплачена чи виплачена не в повному обсязі¹.

У справі про протиправність обмеження права члена сім'ї загиблого військовослужбовця на призначення й виплату одноразової грошової допомоги через невизначеність статусу інших осіб, які претендують на таку виплату (зокрема, цивільної дружини), КАС ВС наголосив на тому, що чинним законодавством не передбачено механізму резервування половини (частини) одноразової грошової допомоги за особою з непідтвердженим соціально-правовим статусом, необхідним для можливості реалізації права у сфері соціального забезпечення (права на призначення та отримання одноразової грошової допомоги в рівних частках на всіх отримувачів). Натомість передбачено, що якщо після призначення та виплати одноразової грошової допомоги в повному розмірі щодо її отримання звертаються інші особи, які мають на неї право, питання щодо перерозподілу суми такої допомоги між особами вирішується за взаємною згодою осіб або в судовому порядку (пункт 39)².

У справі про забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей жилими приміщеннями для постійного проживання КАС ВС зазначив, що на облік осіб,

¹ Постанова Верховного Суду від 20.09.2024 у справі № 420/22020/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121113221> (дата звернення: 21.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 08.10.2024 у справі № 280/9248/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122163739> (дата звернення: 12.04.2025).

які потребують поліпшення житлових умов шляхом забезпечення жилими приміщеннями для постійного проживання беруться військовослужбовці, які не забезпечувалися постійним житлом згідно з установленими законодавством нормами протягом усього часу проходження військової служби і мають вислугу на військовій службі 20 років і більше, та члени їх сімей, а також військовослужбовці звільнені в запас (відставку), які набули право на отримання житла для постійного проживання та залишилися проживати в наданих їм службових жилих приміщеннях. Право для взяття на облік осіб, які потребують поліпшення житлових умов шляхом забезпечення жилими приміщеннями для постійного проживання, законодавець пов'язує із незабезпеченням постійним житлом, згідно зі встановленими законодавством нормами, протягом усього часу проходження військової служби (пункти 45–46)¹.

Під час розгляду справи про суму додаткової винагороди, яка включається в довідку військовослужбовця про розміри щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премії для обчислення пенсії, КАС ВС сформулював такий правовий висновок: суми отриманої додаткової грошової винагороди, встановленої постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 168 «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану», не підлягають включенню до довідки про розміри щомісячних додаткових видів грошового забезпечення для обчислення пенсії відповідно до статті 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» та пункту 7 Порядку обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам, які мають право на пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», крім військовослужбовців строкової служби і членів їх сімей та прирівняних до них осіб², затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.1992 № 393.

У справі № 500/1912/22 КАС ВС дійшов висновку, що протягом усього періоду дії воєнного стану, запровадженого на території України у зв'язку зі збройною агресією російської федерації, суворе застосування адміністративними судами процесуальних строків стосовно звернення до суду із позовними заявами, апеляційними і касаційними скаргами, іншими процесуальними документами може мати ознаки не виправданого обмеження доступу до суду, гарантованого статтями 55, 124, 129 Конституції України, статтею 14 Міжнародного пакта про

¹ Постанова Верховного Суду від 01.08.2024 у справі № 380/2075/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120756456> (дата звернення: 12.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 10.12.2024 у справі № 580/9551/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123658530> (дата звернення: 12.04.2025).

громадянські й політичні права та статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (пункт 81)¹.

Правові позиції судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав КАС ВС: про протиправність обмеження щодо проведення індексації пенсії, призначеної відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», в межах максимального розміру; про компенсації і гарантії учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС у разі зміни правового регулювання умов пенсійного забезпечення; про право на перехід на пенсію за віком на загальних підставах у разі первинного призначення пенсії за віком на пільгових умовах; про особливості застосування показника середньої заробітної плати для обчислення пенсії в разі переведення особи з пенсії, призначеної відповідно до Закону України «Про державну службу», на пенсію, призначену згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; про протиправність обмеження підзаконним нормативно-правовим актом права членів сім'ї застрахованої особи, що загинула на виробництві, на отримання одноразової допомоги сім'ї потерпілого; про можливість визнання статусу учасника бойових дій за членом громадської організації; про збереження дати перебування на квартирному обліку в разі переміщення особи по військовій службі, пов'язаного з переїздом до іншого гарнізону (в іншу місцевість); про порядок виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) військовослужбовця Збройних Сил України в період дії воєнного стану та інші впливатимуть на формування судової практики із захисту соціальних прав громадян.

Судова палата з розгляду справ щодо виборчого процесу, референдуму та захисту політичних прав громадян КАС ВС здійснює правозастосовну діяльність у справах, які мають підвищене суспільне значення, оскільки стосуються демократичної участі громадян в управлінні державними справами, а також громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони. У своїх рішеннях вона формує правові підходи до тлумачення законодавства, зокрема щодо забезпечення функціонування органів прокуратури, адвокатури, нотаріату, юстиції. Правові позиції цієї палати набувають особливого значення в демократичному суспільстві, з огляду на євроінтеграційний курс України, що передбачає гармонізацію правових стандартів із практикою ЄСПЛ та міжнародними зобов'язаннями держави.

Важливими є сформовані правові підходи КАС ВС щодо права особи на перетин державного кордону України в умовах воєнного стану. Верховний Суд зауважив, що рішення про відмову в перетині державного кордону України є

¹ Постанова Верховного Суду від 29.09.2022 у справі № 500/1912/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106545406> (дата звернення: 21.04.2025).

актом індивідуальної дії, головною рисою якого є його конкретність (гранична чіткість), а саме: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктом адміністративного права, який видає такий акт; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері державного управління; чітка визначеність адресата, конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами; чітка відповідність такого акта нормам чинного законодавства (пункт 30)¹.

Згідно з правовою позицією Верховного Суду вмотивоване рішення демонструє особі, що вона була почута, дає стороні можливість апелювати проти нього. Лише за умови винесення обґрунтованого рішення може забезпечуватися належний публічний та, зокрема, судовий контроль за адміністративними актами суб'єкта владних повноважень. І навпаки, ненаведення мотивів прийнятих рішень «суб'єктивізує» акт державного органу і не дає змоги суду встановити дійсні підстави та причини, з яких цей орган дійшов саме таких висновків, надати їм правову оцінку та встановити законність, обґрунтованість, пропорційність рішення (постанови Верховного Суду від 18.09.2019 у справі № 826/6528/18, від 10.04.2020 у справі № 819/330/18, від 10.01.2020 у справі № 2040/6763/18) (пункт 32)².

Верховний Суд погодився з висновками судів попередніх інстанцій про те, що рішення посадової особи військової частини не відповідає критеріям обґрунтованості, вмотивованості, чіткості та зрозумілості акта індивідуальної дії та породжує його неоднозначне трактування, що протиправно втручається в можливість реалізації конституційного права позивача вільно залишати територію України та не відповідає частині другій статті 2 КАС України, що узгоджується з висновками судів попередніх інстанцій в оскаржених судових рішеннях (пункт 35)³.

У справі про нарахування та виплату додаткової винагороди військовослужбовцю зазначено, що документом, який підтверджує участь військовослужбовця в бойових діях чи прирівняних до них заходах, є довідка керівника органу військового управління, штабу угруповання військ (сил), штабу тактичної групи, до яких для виконання завдань відряджений військовослужбовець (абзац шостий пункту 37)⁴.

¹ Постанова Верховного Суду від 20.12.2024 у справі № 160/14683/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123946145> (дата звернення: 12.04.2025).

² Там само.

³ Там само.

⁴ Постанова Верховного Суду від 21.03.2025 у справі № 560/3159/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117858824> (дата звернення: 12.04.2025).

КАС ВС зазначив, що якщо відрядженому військовослужбовцю видано довідку про підтвердження його участі в бойових діях або заходах, зміст та форма якої відповідають додаткам № 1, 2 окремого доручення, підписану уповноваженим командиром (начальником), то презюмується, що цей командир (начальник) перевірів і підтвердив наявність документального підтвердження безпосередньої участі військовослужбовців у бойових діях або заходах, визначених пунктом 3 окремого доручення, на підставі якого визначив терміни безпосередньої участі кожного конкретного відрядженого військовослужбовця в бойових діях або заходах відповідно до повноважень, наданих йому абзацом третім пункту 3 та абзацом четвертим пункту 4 окремого доручення від 23.06.2022 № 912/з/29. Зміст цих документів може ставитися під сумнів лише за наявності доказів недобросовісного чи зловмисного спотворення фіксації реальної участі конкретного військовослужбовця в бойових діях чи відповідних заходах. Іншим випадком необхідності пошуку доказів участі військовослужбовця в бойових діях чи відповідних заходах може бути ситуація втрати (знищення) документів військової частини (підрозділу) в умовах бойових дій, засвідчена відповідними документами (пункти 41-43).

У справі про умови звільнення військовослужбовця зі служби в умовах воєнного стану КАС ВС, беручи до уваги, що норма абзацу п'ятого підпункту «г» пункту 2 частини четвертої статті 26 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 № 2232-XII містить імперативний припис, що військовослужбовці, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, військову службу за призовом осіб із числа резервістів в особливий період, звільняються з військової служби на підставах, зокрема під час воєнного стану, через такі сімейні обставини або інші поважні причини (якщо військовослужбовці не висловили бажання продовжувати військову службу), – у зв'язку з наявністю дружини (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю та / або одного зі своїх батьків чи батьків дружини (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю I чи II групи (тобто відсутня дискреція щодо ухвалення рішення за наявності цих обставин – звільняти чи не звільняти), КАС ВС вказав, що обраний судом першої інстанції спосіб захисту порушеного права позивача є ефективним і відповідає завданню адміністративного судочинства¹.

У справі про перелік осіб, які мають право на виплату грошового забезпечення загиблих військовослужбовців, КАС ВС звернув увагу на те, що пункт 1 Розділу XXX Порядку виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Збройних Сил України та деяким іншим особам, затвердженого наказом Міністерства оборони України 07.06.2018 № 260, встановлює чіткий перелік осіб, яким

¹ Постанова Верховного Суду від 24.04.2024 у справі № 140/12873/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118599664> (дата звернення: 12.04.2025).

виплачується грошове забезпечення військовослужбовця, а саме його дружині (чоловіку). У разі якщо її (його) немає, то вказано перелік осіб, які мають право на таку виплату, та черговість. Словосполучення «а також» стосується інших членів сім'ї та осіб, які перебувають на його утриманні, тобто в разі відсутності дружини (чоловіка) військовослужбовця, а не разом з нею (ним) (пункт 51)¹.

Так, КАС ВС у справі № 120/14606/23 щодо нарахування та виплати додаткової винагороди військовослужбовцям вказав, що таке право не може залежати від виконання військовою частиною формальних процедур, зазначивши, що порушення порядку передання документів, рапортів та іншої інформації між військовими частинами щодо безпосередньої участі військовослужбовця в забезпеченні бойових дій із забезпечення заходів з національної безпеки й оборони, відсічі й стримування збройної агресії не свідчить про відсутність у нього права на таку винагороду (пункти 51–52)².

Важливими для правозастосування є питання про врегулювання проходження публічної служби в умовах повномасштабної збройної агресії рф проти України. Наприклад, у справі № 420/645/23 КАС ВС виснував, що працівникам, зокрема, які виїхали за межі території України або набули статусу внутрішньо переміщеної особи, за їх заявою, в обов'язковому порядку мають надаватися відпустки без збереження заробітної плати, можуть надаватися щорічні відпустки, або з такими працівниками може призупинятися дія трудового договору, а отже, пропозиція роботодавця щодо надання відпустки без збереження заробітної плати не є примусом (пункт 58)³.

Про складові грошового забезпечення, що враховуються під час обчислення окремих видів одноразових виплат для військовослужбовців, КАС ВС зауважив, що делегуючи Кабінету Міністрів України право визначати розміри грошового забезпечення, а Міністерству внутрішніх справ України установлювати порядок його виплати, законодавець визначив певну ієрархію щодо визначення переліку складових грошового забезпечення, що враховуються під час обчислення окремих видів одноразових виплат для військовослужбовців Державної прикордонної служби України. Саме тому положення Інструкції про порядок виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Державної прикордонної служби України, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 25.06.2018 № 558, унормували приписи Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від

¹ Постанова Верховного Суду від 30.09.2024 у справі № 560/16370/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121974279> (дата звернення: 12.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 10.10.2024 у справі № 120/14606/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122226832> (дата звернення: 12.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 03.04.2024 у справі № 420/645/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118108955> (дата звернення: 12.04.2025).

20.12.1991 № 2011-XII, установивши пряму норму щодо виключення винагороди із категорії складових грошового забезпечення, із суми яких обчислюється розмір допомоги на оздоровлення (пункт 35)¹.

За позицією Верховного Суду у справі № 140/1143/23 про умови виплати одноразової грошової допомоги у разі звільнення з військової служби норми Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 № 2232-XII (стаття 26) (зі змінами) визначають можливість звільнення військовослужбовців з військової служби як через сімейні обставини або з інших поважних причин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, так і через сімейні або інші поважні причини, перелік яких визначено самим Законом № 2232-XII; зокрема, положення абзацу другої частини другої статті 15 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII передбачають нарахування і виплату одноразової грошової допомоги, якщо звільнення відбулося через сімейні обставини або з інших поважних причин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України. Отже, оскільки особа звільнена з військової служби з підстав, які передбачені Законом № 2232-XII, а не з підстав, передбачених Постановою № 413, то на неї не розповсюджуються положення пункту 2 статті 15 Закону № 2011-XII в частині виплати одноразової грошової допомоги (пункти 81-83)².

У справі про визначальні умови набуття військовозобов'язаним, на утриманні якого перебувають троє дітей, права на відстрочку від призову на військову службу під час мобілізації, КАС ВС дійшов висновку, що встановлення факту перебування на утриманні військовозобов'язаного трьох і більше дітей віком до 18 років, і лише за вказаних обставин особа може реалізувати своє право на отримання відстрочки від призову на військову службу під час мобілізації (пункт 73)³.

КАС ВС сформував також правові підходи про право дітей, потерпілих від Чорнобильської катастрофи, яким призначена пенсія у зв'язку із втратою годувальника, на отримання доплати до пенсії. Закріплення в Законі України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 № 796-XII положень, які передбачають право дітей, потерпілих від Чорнобильської катастрофи, на певні пільги та гарантії, не позбавляє таких дітей, які не працюють і проживають на території гарантованого добровільного відселення, права на отримання доплати до пенсії

¹ Постанова Верховного Суду від 20.08.2024 у справі № 420/693/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121113316> (дата звернення: 12.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 6.12.2024 у справі № 240/12225/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123584093> (дата звернення: 12.04.2025).

³ Постанова Верховного Суду від 07.11.2024 у справі № 340/2502/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122882982> (дата звернення: 12.04.2025).

в разі наявності в них статусу пенсіонерів, зокрема внаслідок призначення та виплати пенсії у зв'язку із втратою годувальника (пункт 60)¹.

У справі про право дитини загиблого військовослужбовця, яка народилася після його смерті, на отримання одноразової грошової допомоги, КАС ВС зауважив, що така дитина, у розумінні статті 16-1 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII, належить до кола осіб, які мають право на призначення та отримання одноразової грошової допомоги у зв'язку із загибеллю військовослужбовця (пункт 53)². Такий підхід до тлумачення законодавства узгоджується як із положеннями зазначеного закону, так і з основоположними засадами охорони дитинства, зокрема принципом рівності прав і свобод усіх дітей, – незалежно від факту народження чи інших обставин, визначених у нормативно-правових актах, а також таке тлумачення відповідає міжнародно-правовим зобов'язанням України, зокрема положенням статті 2 Конвенції про права дитини, згідно з якою кожна дитина має право на повагу та забезпечення передбачених Конвенцією прав без жодної дискримінації.

Аналіз судової практики КАС ВС свідчить про те, що основними питаннями під час розгляду адміністративних справ щодо громадянства стали питання про набуття громадянства, зокрема щодо відмови від іноземного громадянства та набуття громадянства України, строків прийняття до громадянства України, процедури оформлення органами міграційної служби набуття особами громадянства України; процедури встановлення особи для визначення належності до громадянства, а також питання про припинення громадянства, зокрема щодо порядку отримання даних, які підтверджують наявність підстав для втрати громадянства України, підстав ухвалення рішення про скасування набуття громадянства України, строків розгляду заяв про припинення громадянства України, джерел отримання Державною міграційною службою України інформації щодо підстав втрати особою громадянства України.

КАС ВС у справі про відмову від іноземного громадянства та набуття громадянства України зазначив, що запроваджуючи інститут подання декларації про відмову від іноземного громадянства, законодавець в імперативному порядку насамперед зобов'язав іноземця, який звернувся із відповідною заявою до органу Державної міграційної служби України протягом двох років з моменту набуття ним громадянства України, подати документ про припинення громадянства (підданства) іншій державі або громадянств (підданств) інших держав до органу, що видав йому тимчасове посвідчення громадянина України. Такі

¹ Постанова Верховного Суду від 10.05.2024 у справі № 440/6725/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122378586> (дата звернення: 12.04.2025).

² Постанова Верховного Суду від 10.05.2024 справа № 440/6725/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118962318> (дата звернення: 12.04.2025).

дії передбачають активну поведінку іноземця, спрямовану на безпосереднє самостійне вирішення питання щодо отримання ним документа про припинення громадянства (підданства) іншої держави (пункт 43)¹.

З аналізу справи щодо джерел отримання Державною міграційною службою України інформації про підстави втрати особою громадянства України та порушення процедури провадження за поданнями з питань припинення громадянства вбачається, що оскільки Указ Президента України про припинення громадянства прийнято з ініціативи Служби безпеки України, а не центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, то, як указала Велика Палата Верховного Суду, чинним законодавством не визначено вичерпного переліку джерел, з яких органи державної міграційної служби можуть отримувати інформацію про підстави втрати особою громадянства України, а тому, за наявності відповідних звернень і фактів, на підтвердження яких було подано документи, отримані відповідно до закону, органи міграційної служби мають всі передбачені законом підстави для перевірки таких і вжиття відповідних заходів, передбачених законом².

Важливими для майбутньої правозастосовної практики є правові підходи КАС ВС, сформульовані у період дії правового режиму воєнного стану про право на доступ до публічної інформації, яке становить одну з основ демократичного суспільства, забезпечуючи відкритість діяльності суб'єктів публічного управління та зміцнюючи принцип підзвітності влади перед суспільством. Реалізація права на доступ до публічної інформації є важливим чинником утвердження верховенства права, формування прозорої системи управління та зміцнення громадської довіри до державних інституцій, а отже, доступ до інформації є не лише юридичною гарантією, а й інструментом громадського контролю та участі в управлінні публічними справами.

Зокрема, у справі, у якій позивач звернувся з позовом до Президента України, КАС ВС зазначив, що доступ до публічної інформації не повинен використовуватися як спосіб (механізм) для створення [змістовно нової] інформації (за винятком ситуацій, коли певна інформація мала б бути у володінні розпорядника), а так само для з'ясування / встановлення певних обставин (даних, відомостей); тому якщо інформаційний запит (навіть за умови, що він відповідає вимогам щодо свого оформлення) передбачає створення чогось нового, невластивого чи такого, що виходить за рамки правового статусу (компетенції) розпорядника публічної інформації, то йдеться вже не про «доступ» до публічної інформації, порядок здійснення якого покликаний

¹ Постанова Верховного Суду від 11.09.2024 у справі № 420/20499/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121545523> (дата звернення: 21.04.2025).

² Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23.03.2023 у справі № 9901/276/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110111442> (дата звернення: 21.04.2025).

регламентувати Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI, а про «створення» затребуваної (бажаної) інформації, що подекуди може охоплювати також встановлення додаткових обставин (відомостей, фактів). КАС ВС зауважив, що останнє, по суті, підміняє поняття «доступу» до публічної інформації на її «продукування», що в такому разі спонукає вдаватися до таких методів і способів, які не властиві для правовідносин, пов'язаних із публічною інформацією, особливо коли зважити на мету їх нормативного регулювання, яка визначена в Законі № 2939-VI¹.

Правові позиції, напрацьовані судовою палатою з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян упродовж правового режиму воєнного стану, зокрема: про можливість отримання особою посвідки на тимчасове проживання за допомогою процедури визнання осіб без громадянства; про обмеження під час реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; про забезпечення виборців з порушенням здоров'я розумним пристосуванням для реалізації їхніх виборчих прав; про надання висновків комісії з питань розгляду заперечень та пояснень до актів перевірок контролюючих органів; про заборону політичної партії; про спосіб оформлення закордонного паспорта громадянину України; про механізм легалізації перебування осіб без громадянства на території України; про межі повноважень працівників та керівника секретаріату суду щодо судових справ, які перебувають у провадженні суду; про визначення розміру оплати праці державного службовця в період його перебування в простой; про порядок обчислення строку перебування особи на посаді ректора університету; про повноваження керівника державної служби, які можуть бути делеговані; про підстави припинення трудового договору; про рекомендаційний характер рішення зборів (конференції) місцевої організації політичної партії щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою; про право громадських організацій на судовий захист інтересів членів та інших осіб; про можливість оскарження в порядку адміністративного судочинства акта проведення розслідування нещасного випадку – травмування військовослужбовця; про вимогу щодо визнання протиправним та скасування розрахунку сум адміністративно-господарських санкцій; про початок строку апеляційного оскарження в разі доставлення судового рішення до електронного кабінету; про умови визнання запровадження воєнного стану в Україні поважною підставою для поновлення процесуального строку; про поновлення строку звернення до суду для осіб, мобілізованих на військову службу тощо є орієнтиром для правозастосування.

¹ Рішення Верховного Суду від 10.04.2024 у справі № 990/11/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118367530> (дата звернення: 21.04.2025).

Висновки. У сучасних умовах правового режиму воєнного стану діяльність адміністративних судів набуває особливого значення як інституційного механізму захисту основоположних прав, свобод та законних інтересів людини в системі публічно-правових відносин. Сформовані КАС ВС правові позиції, зокрема в спрахх щодо оподаткування, соціального забезпечення, статусу військовослужбовців, виборчого процесу та громадянства є важливими для тлумачення законодавства у світлі Конституції України та європейських стандартів прав людини.

Адміністративне судочинство у своїй діяльності засвідчує спрямованість на забезпечення верховенства права шляхом ефективного судового захисту. Особливу увагу приділено питанням соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії РФ проти України, а також забезпеченню стабільного пенсійного та податкового регулювання.

Захист суверенітету, незалежності, територіальної цілісності України, її національної безпеки та оборони водночас із дотриманням фундаментальних прав людини є найважливішими та конституційно значущими функціями держави, на яку покладено обов'язок всебічної підтримки військовослужбовців, учасників бойових дій, ветеранів війни, членів родин загиблих захисників шляхом ефективного правового захисту, створення системи підвищених соціальних гарантій.

В умовах війни захист прав, свобод і законних інтересів осіб набуває особливої актуальності та потребує додаткових гарантій і правових механізмів. Правові позиції КАС ВС, сформульовані в умовах воєнного стану, мають важливе значення не лише для правозастосування, а й для законотворчого процесу, оскільки виявляють прогалини та колізії в нормативному регулюванні прав, свобод та законних інтересів осіб. З аналізу судової практики судових палат КАС ВС убачається, що напрацьовані ними методологічні правові підходи в судових рішеннях становлять основу юридичної визначеності в публічно-правових спрахх, істотно впливають на розвиток адміністративного судочинства та формують судову доктрину.

Таким чином, діяльність адміністративних судів в умовах воєнного часу є одним із провідних чинників збереження системної цілісності публічного права України, забезпечення правової безпеки, реалізації прав людини, з одночасним утвердженням демократичних цінностей та верховенства права. Судова практика адміністративних судів відіграє роль концептуального джерела для подальшої модернізації правової системи держави в умовах повоєнного відновлення.

5.7. Домірність урахування адміністративними судами практики Європейського суду з прав людини у справах щодо обмеження прав людини у зв'язку із введенням воєнного стану в Україні

Застосування адміністративними судами практики ЄСПЛ перебуває у фокусі уваги дослідників майже два десятиліття, від початку функціонування адміністративної юстиції. Очікувано, що суди загальної юрисдикції почали використовувати Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод і практику ЄСПЛ під час розгляду справ дещо раніше, і до 2005 року вже мали певний доробок. Наприклад, загальновідомим фактом є посилання в рішенні ЄСПЛ у справі «Українська Прес-Група» проти України¹ на надані Урядом «витяги з рішень щодо застосування статті 10 Конвенції національними судами, які наведені в книзі заступника голови Апеляційного суду Миколаївської області Василя Паліюка «Застосування судами України Конвенції про захист прав та основних свобод людини». Однак згодом адміністративні суди, як показав моніторинг судових рішень, демонстрували більш високі, порівняно з кримінальними чи цивільними судами, показники фактичного застосування ЄКПЛ і практики ЄСПЛ².

Варто також зауважити, що КАС України був розроблений під впливом конвенційних стандартів і, таким чином, спершу був об'єктом впливу практики ЄСПЛ, а після нормативного закріплення окремих конвенційних положень його можна розглядати як один зі спеціальних юридичних засобів впливу практики ЄСПЛ на вітчизняну судову практику³. Саме через КАС України у національній судовій практиці утверджувалися такі поняття, як «розумний строк», «використання повноважень з легітимною метою», «пропорційність», «дотримання необхідного балансу» та ін.

Воєнна агресія російської федерації проти України каталізувала чимало суспільних процесів, які неминуче відобразилися і на адміністративній юстиції. Це стосується як застосування нових приписів права внаслідок зміни правового регулювання, так і виникнення нових категорій публічно-правових спорів, під час вирішення яких адміністративні суди звертаються до практики ЄСПЛ.

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «Українська Прес-Група» проти України» (за-ява № 72713/01). Рішення від 29.03.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_382#Text (дата звернення: 30.04.2025).

² Аналітичний звіт за результатами моніторингу судових рішень щодо застосування в Україні положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини. Координатор проєктів ОБСЄ в Україні, ГО «Інститут прикладних гуманітарних досліджень» в межах проєкту «Гарантування дотримання прав людини при здійсненні правосуддя», 2018. 60 с. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/390506> (дата звернення: 30.04.2025).

³ Фулей Т. І. Вплив практики Європейського суду з прав людини на судову практику України: підходи та виміри. *Право України*. 2015. № 2. С. 101.

Україна відреагувала на анексію та тимчасову окупацію Криму та збройну агресію російської федерації ще у 2015 році шляхом відступу від окремих міжнародних зобов'язань¹, і у цьому контексті, насамперед, варто наголосити, що в умовах збройного конфлікту Конвенція продовжує діяти, і відступ від зобов'язань за статтею 15 передбачатиме перевірку з боку ЄСПЛ, наскільки в кожній конкретній ситуації відступ був продиктований вимогами тих обставин, які склалися. На наш погляд, передусім у цьому проявлятиметься домірність.

Безперечно, уведення 24.02.2022 в Україні воєнного стану², спричинене повномасштабним вторгненням РФ, потребувало внесення змін до законодавчих актів щодо врегулювання багатьох сфер суспільних відносин, зокрема, податкових³, трудових⁴ та інших. Деякі з них стосувалися обмеження окремих прав – конституційних прав і свобод людини і громадянина, передбачених статтями 30-34, 38, 39, 41-44, 53 Конституції України, а також введення тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», йдеться в Указі Президента України від 24.02.2022 № 64 / 2022, затвердженого Законом України від 24.02.2022 № 2102-IX⁵.

Варто наголосити і на змінах до процесуального законодавства, передусім щодо розгляду відповідних адміністративних справ, до прикладу, щодо заборони політичних партій⁶, застосування санкцій⁷, міграції⁸ та інших.

¹ Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод»: постанова Верховної Ради України від 21.05.2015 № 462-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/462-19#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

² Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

³ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 № 2142-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-IX#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

⁴ Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>. (дата звернення: 30.04.2025).

⁵ Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій: Закон України від 03.05.2022 № 2243-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб: Закон України від 12.05.2022 № 2257-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2257-20#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері міграції: Закон України від 01.12.2022 № 2813-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2813-20#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

Водночас неочікуваний для світу спротив України, який деякі історики маркували як «відкладену війну за незалежність»¹, не міг не призвести до певних світоглядних змін, зокрема дерадянзації законодавства². Український парламент також зважився на рішення, яких у мирний час депутати уникали з огляду на їхню ймовірну непопулярність. Один із найбільш наочних прикладів стосується «разової грошової допомоги до 5 травня ветеранам війни». Зайве підкреслювати, що під час прийняття Закону № 3551-XII³ у 1993 році статус «ветеранів війни» поширювався, передусім, на інвалідів та учасників війни, яку тоді називали «Великою Вітчизняною», пізніше – Другою світовою, для яких 9 травня мало яскраво виражений символізм. Оскільки російська федерація відзначає не 8 травня як день пам'яті у Другій світовій війні, а продовжує «святкувати» 9 травня та використовує його для пропаганди – з наративами «деди воевали», «можем павтарить» та под. й атрибутами на кшталт «георгіївських стрічок» та ходи «бессмертний полк» – для возвеличування себе як військової потуги, виправдання своєї гегемонії, навішування ярликів на «київський нацистський режим», виправдання «демілітаризації та денацифікації України», то Україна не могла не враховувати ідеологічну складову та символізм «виплати ветеранам війни».

Очевидно, що з плином часу суттєво змінився склад адресатів цієї виплати, і нові отримувачі – до прикладу, особи, які брали участь в АТО та в заходах, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією рф проти України, – могли не здогадуватися про ідеологічне підґрунтя. Утім, це не скасовувало прив'язаності цієї виплати, запровадженої в 1999 році⁴ з ініціативи депутатів-комуністів III скликання перед президентськими виборами, до радянської парадигми, оскільки вона була обрана не випадково – саме «до 5 травня» (тобто напередодні радянського «дня перемоги», щоб «гідно відзначити свято»). Отже, на другому році війни Український парламент зрештою усвідомив неможливість приурочення виплат ветеранам до дати, яка використовується державою-агресором як її основне державне свято, та ухвалив закон⁵, яким з метою «вшанування мужності та героїзму захисни-

¹ Громенко С. Відкладена війна за незалежність України. *LB.ua*. 24.08.2022. URL: https://lb.ua/news/2022/08/24/527130_vidkladena_viyana_nezalezhnist.html (дата звернення: 30.04.2025).

² Про дерадянізацію законодавства України: Закон України від 21.04.2022 № 2215-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

³ Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

⁴ Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»: Закон України від 25.12.1998 № 367-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-14#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

⁵ Про внесення змін до деяких законів України щодо разової грошової виплати ветеранам війни та жертвам нацистських переслідувань: Закон України від 20.03.2023 № 2983-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2983-20#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

ків незалежності і територіальної цілісності України, сприяння подальшому зміцненню патріотичного духу в суспільстві, а також з метою засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів»¹ змінено, серед іншого, дату здійснення виплати. Таким чином, якщо законодавець вважає за потрібне пов'язувати матеріальну складову виплати «ветеранам війни» (а саме грошові кошти, що, на відміну від заходів реабілітації чи соціалізації, не обумовлені конкретними потребами одержувачів) з ідеологічною (приуроченістю до певного дня), то, вочевидь, цим днем має бути День Незалежності України.

Таким чином, у зв'язку із введенням воєнного стану в Україні та в умовах війни, яка триває, судовий розгляд відбувається в умовах відступу держави від окремих міжнародних зобов'язань та зміни правового регулювання, у т. ч. пов'язаного з обмеженнями прав особи. Водночас низка законів, що передбачають певні обмеження, не містить процедур і механізмів їхньої реалізації. І якщо на початку повномасштабного вторгнення, ймовірно, парламент не мав можливості детально розписувати механізм обмежень, то з часом таке зволікання не лише ускладнює розгляд справ, а й може по-різному оцінюватися судами, зокрема, у світлі практики ЄСПЛ.

Варто підкреслити, що застосування практики ЄСПЛ суддями зумовлене багатьма причинами, серед яких можна виокремити дві, на наш погляд, найбільш суттєві. Перша – коли сторона спору посилається на Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та / або практику ЄСПЛ. До таких посилань вдаються не лише фізичні та юридичні особи, але й суб'єкти владних повноважень, іноді вони є доречними, іноді – ні, подекуди – надмірно об'ємними. Однак, безперечно, суд має дати оцінку таким аргументам, інакше це може призвести до констатації ЄСПЛ порушення Конвенції через відсутність відповіді суду на аргумент сторони, що був суттєвим і мав значення для справи, як це, на жаль, було в низці справ щодо України. Отож уміння реагувати на такі аргументи сторін, особливо, якщо посилання на практику ЄСПЛ є нерелевантними, є одним із необхідних суддівських навиків. Друга причина – коли суддя, керуючись під час здійснення правосуддя верховенством права, відповідно до статті 129 Конституції України, застосовує його з урахуванням практики ЄСПЛ. У цьому контексті зауважимо, що КАС України першим із процесуальних кодексів передбачив, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ; наприклад, подібні норми в ЦКП України та ГПК України з'явилися в нових редакціях

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо виплати грошової винагороди ветеранам війни та жертвам нацистських переслідувань» від 18.04.2022 р. № 7295. URL: <https://itd.rada.gov.ua/69bc8d93-7739-4fae-a3bf-ae80ffe5720a> (дата звернення: 30.04.2025).

цих кодексів у 2017 році. Таким чином, КАС України в цьому аспекті значно випередив інше процесуальне законодавство.

Адміністративні позови теж стосуються двох типів обмежень прав: у першому випадку особа хоче щось отримати від держави (зокрема, дозвіл на здійснення певної діяльності, допомогу чи виплату в певному (збільшеному) розмірі, земельну ділянку і под.), тобто вважає, що держава їй щось має надати, і оскаржує бездіяльність або рішення суб'єкта владних повноважень про відмову в наданні, у другому – оскаржує негативні наслідки, які настали чи можуть настати, коли держава вилучила майно, заборонила щось робити, скасувала дозвіл, наклала штрафи / санкції тощо, тобто особа оскаржує втручання в її права і свободи.

Як у першому, так і в другому випадках звернення до адміністративного суду (і коли, умовно, щось «не надали» або коли щось «забрали») суддям важливо проаналізувати сфери дії кожної статті Конвенції, розмежовувати їх, здійснити правильну юридичну кваліфікацію, а також розуміти алгоритм, відповідно до якого ЄСПЛ розглядає кожну індивідуальну заяву про стверджуване порушення, та застосовувати кроки цього алгоритму (т. зв. «трискладового тесту» на виправданість втручання в право), його елементи в правильному порядку. Не секрет, що судді, у т. ч. адміністративних судів, подекуди відчували труднощі як щодо уміння визначити сферу дії, так і стосовно застосування елементів «трискладового тесту», особливо в справах нових категорій, які постійно з'являлися, та намагалися компенсувати це цитуванням рішень ЄСПЛ. Так, типовим був перехід до «пропорційності» як заключного елементу тесту без аналізу вимоги «законності», яка мала б йому передувати, натомість, обмежившись викладом нормативно-правового регулювання, або нерозуміння різниці між застосовністю статей 6, 8 та статті 1 Першого протоколу до Конвенції до окремих правовідносин. Виходом із ситуації судді вважали цитування рішень ЄСПЛ – як у «класичних», доволі відомих справах, так і маловідомих – для посилення, як їм видавалося, обґрунтованості рішень.

У зв'язку із введенням воєнного стану значно зросли обсяги певних категорій справ і з'явилися нові категорії публічно-правових спорів¹, зокрема щодо оподаткування в умовах воєнного стану; щодо соціального захисту та пенсійного забезпечення; у сфері земельних правовідносин; у сфері освіти; пов'язані з визначенням повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану; пов'язані з проходженням та звільненням з вій-

¹ Дайджест судової практики Верховного Суду у справах, пов'язаних з війною. Рішення, внесені до ЄДРСР з лютого 2022 року по вересень 2024 року. Київ, 2024. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Daigest_sud_prakt_VS_spravi_vijna.pdf (дата звернення: 30.04.2025).

ської служби, пов'язані з перетином кордону України під час воєнного стану, пов'язані з наданням доступу до публічної інформації та ін. З-поміж найбільш масових виокремимо такі:

- справи щодо зобов'язання виплатити належне грошове утримання щодо виконання обов'язків військової служби під час воєнного стану (наприклад, виплата 100 тис. грн додаткової винагороди, передбаченої постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 168 «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану», інші рішення Уряду України щодо виплат тощо);

- спори щодо виплати одноразової грошової допомоги військовослужбовцям у зв'язку зі встановленням інвалідності;

- справи щодо виплати визначеним категоріям осіб одноразової допомоги внаслідок смерті військовослужбовця;

- справи щодо мобілізації на військову службу в умовах воєнного стану (оскарження рішень, дій, бездіяльності ТЦК та їх посадових осіб і ВЛК щодо придатності чи непридатності до військової служби);

- справи щодо припинення військової служби в умовах воєнного стану – розірвання контракту (оскарження рішень, дій, бездіяльності військових частин та інших військових формувань та їх посадових осіб) щодо відмови розірвати контракт чи припинити військову службу;

- справи щодо оскарження висновків ВЛК після поранення, іншого погіршення здоров'я;

- справи щодо оскарження наказів про притягнення до дисциплінарної відповідальності;

- спори щодо оскарження заборони перетинати кордон;

- спори щодо оскарження санкцій та інші.

Більшість категорії спорів, пов'язаних із проходженням військової служби чи соціальними виплатами, мали місце і раніше, під час АТО, наприклад, оскарження висновків щодо встановлення причинно-наслідкового зв'язку захворювання з проходженням військової служби, оскарження рішень комісій Міністерства оборони України, розгляду питань, пов'язаних із призначенням і виплатою одноразової грошової допомоги та компенсаційних сум та інше, однак у зв'язку з воєнним станом їхня кількість суттєво зросла; окремо можна виділити спори щодо мобілізаційних процедур як за масштабами, так і за новим правовим регулюванням.

Як було зазначено вище, у цих справах – незалежно від того, чи позивач посилається на Конвенцію та практику ЄСПЛ, чи суд ураховує її, керуючись верховенством права, передусім важливо правильно визначити, про яке

право йдеться та, відповідно, сферу дії статті Конвенції, оскільки це обумовлюватиме особливості застосування «трискладового» тесту.

Воєнний стан вплинув і на вирішення процесуальних питань. Наприклад, поважність причин пропуску строку звернення до суду, коли відповідне клопотання обґрунтоване; відкладення судових засідань через неможливість сторони забезпечити участь повноважного представника через тривогу, відключення електроенергії. Ці обставини можуть бути також ураховані судом щодо виконання вимог суду з надання доказів, усунення недоліків позовної заяви чи вчинення інших процесуальних дій, які охоплені сферою дії статті 6 Конвенції.

5.8. Практика Європейського суду з прав людини щодо воєнних конфліктів та її значення для адміністративного судочинства України

Відповідно до Звіту ООН щодо оцінки наслідків воєнного конфлікту, з 24 лютого 2022 року вторгнення росії в Україну спричинило жертви серед цивільного населення та людські страждання, пошкодження інфраструктури та виробничих активів, а також порушення роботи економіки. Станом на грудень 2024 року 6,2 мільйона українців були зареєстровані як біженці в Європі, 4 642 735 громадян були офіційно зареєстровані Міністерством соціальної політики України як внутрішньо переміщені особи, а мільйони втратили свої домівки. Станом на січень 2025 року близько 15% населення, або майже 5 мільйонів людей, перебували в стані продовольчої нестабільності. Найбільше страждають мобілізовані для бойових дій громадяни, жінки, особи з інвалідністю, діти та молодь, внутрішньо переміщені особи та люди похилого віку¹. Повномасштабне вторгнення призвело до суттєвого ускладнення реалізації прав громадян, зокрема, на пенсійне забезпечення, що викликано вимушеною зміною місця проживання, втратою документів тощо. В умовах воєнного стану відбулося об'єктивне ускладнення доступу до адміністративних послуг (особливо в прифронтових регіонах), що сприяло збільшенню звернень до адміністративних судів за захистом порушених прав.

Роль адміністративної юстиції влучно визначив Жоеле Андріанцимбазовина, який вважає, що суддя адміністративного суду дуже близький до моменту Коперника, який дозволив би йому перейти від бачення своєї місії, зосередженої в основному на адмініструванні, до бачення своєї посади, рішуче відкритої для свобод сторін, що мають спори, та конституційних, міжнародних і наднаціональних європейських джерел, і посади, в першу чергу, призначеної для захисту свобод від адміністрування².

На думку Михайла Смоковича, соціальний захист особи в мирний час і в період повномасштабної війни – це різні реалії життя за практично од-

¹ Ukraine Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024. Launch event version. February 2025 / the World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations. P. 12. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099022025114040022> (date of access: 27.04.2025).

² Andriantsimbazovina J. La protection des libertés, fondement de la compétence du juge administratif. *Revue générale du droit. Chronique de droit des libertés*. 2019. P. 1. URL: <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2019/12/13/la-protection-des-libertes-fondement-de-la-competence-du-juge-administratif/> (date d'accès: 01.04.2025).

накового правового регулювання соціальних питань у державі¹. Дійсно, в умовах воєнного стану суди адміністративної юрисдикції зіткнулися з низкою питань, які не були притаманними мирному часу (затримки в призначенні пенсій, надання статусу внутрішньо переміщеної особи та інше), законодавство певним чином теж не містило прямих норм, скерованих на вирішення складних соціальних, міграційних та низки інших проблем, створених воєнним конфліктом. Судді Франції, де виникла сама ідея адміністративної юстиції, та яка має повчальну історію формування адміністративного правосуддя (від Закону 1790 року, коли «забороняли суддям будь-яким чином порушувати діяльність адміністративних органів або викликати до себе представників влади з причин, пов'язаних з їхніми функціями», до сучасної функції захисника громадян від свавілля), констатують, що *адміністративна юстиція перебуває на передовій лінії, забезпечуючи дотримання державними органами національного законодавства і Конвенції про права людини та основоположні свободи. Адміністративний суддя є суддею основних прав ЄС, оскільки він виносить рішення в рамках сфери застосування права ЄС, що посилює роль охоронця верховенства права в межах його юрисдикції. На суддю адміністративної юстиції покладено найважливішу місію щодо захисту права від бездіяльності та свавілля, як на формального стовпа верховенства права*².

Аналіз судової практики за останні три роки свідчить, що суддями адміністративної юстиції України частіше стала застосовуватися практика ЄСПЛ, яка містить позиції з розв'язання правових колізій в умовах окупації чи воєнних конфліктів. Так, позивач – *внутрішньо переміщена особа* – звернулася до суду з позовом, у якому просила визнати протиправною бездіяльність Головного управління Пенсійного фонду України щодо невиконання пенсії та зобов'язати відповідача поновити нарахування та виплату. Позивач опинився в скрутному матеріальному становищі внаслідок неправомірних дій відповідача, що призвело до порушення конституційних прав громадянина. Суд задовольнив позов з посиланням на позицію ЄСПЛ у справі «Пічкур проти України», в якій констатувалося, що *право на отримання пенсії як таке стало залежним від місця проживання заявника*. Це призвело до ситуації, в якій заявник, пропрацювавши багато років у своїй країні та сплативши внески до системи пенсійного забезпечення, був зовсім позбавлений права на пенсію лише на тій підставі, що він більше не проживає на території України. ЄСПЛ наголосив, що різниця в поводженні, на яку заявник скаржився, порушувала статтю 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод,

¹ Захист соціальних прав в адмінсудах під час війни: у Верховному Суді розпочала роботу міжнародна науково-практична конференція. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1447620/> (дата звернення: 01.04.2025).

² Rivero J. La dualité des juridictions et la protection des libertés. RFDA, 1990. P. 734–738.

згідно з якою користування правами та свободами, визнаними в Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або за іншою ознакою, у поєднанні зі статтею 1 Першого Протоколу до Конвенції, якою передбачено право кожної фізичної або юридичної особи мирно володіти своїм майном та закріплено, що ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше, як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Суд дійшов висновку, що бездіяльність Кабінету Міністрів України щодо невизначення окремого порядку щодо виплати заборгованості стосовно пенсій не може служити причиною порушення конституційного права позивача на забезпечення в старості, гарантованого державою. У рішенні від 08.07.2004 у справі «Ілашку та інші проти Молдови та Росії»¹ ЄСПЛ, задовольняючи позов щодо Молдови, визнав, що Уряд цієї держави, який є єдиним законним Урядом Республіки Молдова за міжнародним правом, не здійснював влади над частиною своєї території, яка перебуває під ефективним контролем «Молдавської Республіки Придністров'я». Однак навіть за відсутності ефективного контролю над Придністровським регіоном Молдова все ж таки має позитивне зобов'язання за статтею 1 Конвенції вжити заходів у рамках своєї влади та відповідно до міжнародного права для захисту гарантованих Конвенцією прав заявників. Ураховуючи, що рішення ЄСПЛ є джерелом права та обов'язковими для виконання Україною відповідно до статті 46 Конвенції, суди під час розгляду справ зобов'язані враховувати практику ЄСПЛ, у тому числі й рішення в справах «Пічкур проти України», «Ілашку та інші проти Молдови та Росії» як джерело права відповідно до статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 № 3477-IV.

Так, ЄСПЛ визнав, що, коли держава не може забезпечити дію влади на частині своєї території відповідно до фактичної ситуації (наприклад, сепаратистський режим, військова окупація), держава не перестає нести відповідальність та здійснювати юрисдикцію. Вона повинна усіма доступними дипломатичними та правовими засобами із залученням іноземних держав та міжнародних організацій продовжувати гарантувати права та свободи, передбачені Конвенцією. У справі «Щокін проти України» питання, чи було дотримано справедливого балансу між загальними інтересами суспільства та вимогами захисту основоположних прав окремої особи, виникає лише

¹ Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Ілашку та інші проти Молдови та Росії» (заява № 48787/99). Рішення від 08.07.2004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_344#Text (дата звернення: 01.05.2025).

тоді, коли встановлено, що оскаржуване втручання відповідало вимозі законності й не було свавільним. Отже, установлення судом відсутності законності втручання, тобто вчинення дій не в спосіб, визначений законом, є достатньою підставою для висновку про те, що право позивача на мирне володіння своїм майном було порушено. З огляду на викладене, Суд дійшов висновку, що відмова позивачу в поновленні виплати пенсії за віком за новим місцем проживання була здійснена не в спосіб та не в порядку, визначеному законодавством, а, з точки зору положень статті 1 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, мало місце втручання у право власності позивача, і таке втручання не було законним¹.

Воєнний конфлікт змусив значну кількість громадян переселитися до західних областей України, де вони були офіційно зареєстровані як внутрішньо переміщені особи, однак органи влади відмовляли в наданні статусу особи, що проживає на території гірського населеного пункту, обґрунтовуючи таке рішення тим, що стаття 5 Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» встановлює, що статус особи, яка проживає і працює (навчається) на території населеного пункту, якому надано статус гірського, надається громадянам, що *постійно проживають, постійно працюють* або навчаються на денних відділеннях навчальних закладів у цьому населеному пункті. Постало два питання: чи має право внутрішньо переміщена особа, яка офіційно зареєстрована та проживає в гірській місцевості більше шести місяців у зв'язку з оголошенням воєнного стану, мати статус мешканця гірського району? Яким законом варто керуватися – загальним («Про статус гірських населених пунктів в Україні») чи спеціальним («Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»)? Суди адміністративної юрисдикції задовольнили позови громадян про надання статусу, оскільки Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» у статті 5 чітко визначив, що довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує місце проживання внутрішньо переміщеної особи на період наявності підстав, зазначених у статті 1 цього Закону (воєнного стану). Очевидну колізію норм двох законів адміністративні суди вирішили на користь позивачів з посиланням на практику ЄСПЛ, в якій надане тлумачення поняття «якість закону».

Так, у справі «Новік проти України» ЄСПЛ зробив висновок, що надзвичайно важливою умовою є забезпечення загального принципу юридичної визначеності. Вимога «якості закону», у розумінні пункту 1 статті 5 Конвенції, означає, що закон має бути достатньо доступним, чітко сформульованим

¹ Рішення Київського окружного адміністративного суду від 18.07.2024 у справі № 320/29477/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120461502> (дата звернення: 01.05.2025).

і передбачуваним у застосуванні для убезпечення від будь-якого ризику свавілля. Достатньо важливими є висновки, які зроблені в рішенні ЄСПЛ у справі «Волков проти України», у якому Суд наголосив, що вислів «згідно із законом» ... також стосується якості закону, вимагаючи, щоб він був доступний для зацікавленої особи, яка, окрім того, повинна мати можливість передбачити наслідки його дії щодо себе (рішення у справі «Копп проти Швейцарії», пункт 55); «якість закону» передбачає, *inter alia* («серед іншого». – лат.), що формулювання національного законодавства повинно бути достатньо передбачуваним, щоб дати особам адекватну вказівку щодо обставин та умов, за яких державні органи мають право вдаватися до заходів, що вплинуть на конвенційні права особи (рішення у справі «С.Г. та інші проти Болгарії», пункт 39). У справі «Михайлюк та Петров проти України» Суд зауважив, що вираз «згідно із законом» насамперед вимагає, щоб оскаржуване втручання мало певну підставу в національному законодавстві; він також стосується якості відповідного законодавства і вимагає, щоб воно було доступне відповідній особі, яка, крім того, повинна передбачати його наслідки для себе, а також це законодавство повинно відповідати принципу верховенства права (рішення у справі «Полторацький проти України» (пункт 155). У справі «Кривіцька та Кривіцький проти України» Суд витлумачив, що вислів «згідно із законом» не просто вимагає, щоб оскаржуваний захід мав підставу в національному законодавстві, але також звертається до якості такого закону; положення закону мають бути достатньо чіткими у своїх термінах, а також закон має передбачати засоби юридичного захисту проти свавільного застосування (рішення у справі «Власов проти Росії», пункт 125).

Крім того, Велика Палата Верховного Суду у постанові від 06.11.2018 у справі № 812/292/18 зазначила, що *норми законодавства, які допускають неоднозначне або множинне тлумачення, завжди трактуються на користь особи*. У постанові від 13.02.2019, що винесена Великою Палатою Верховного Суду в зразковій справі № 822/524/18, із посиланням на положення статей 1, 8, 92 Конституції України, а також на статтю 9 Міжнародного пакта про економічні, соціальні й культурні права зроблено висновок, що у випадку існування неоднозначного або множинного тлумачення прав та обов'язків особи в національному законодавстві, наявність у національному законодавстві правових «прогалин» щодо захисту прав людини та основних свобод, зокрема, у сфері пенсійного забезпечення, органи державної влади зобов'язані застосувати підхід, який був би найбільш сприятливим для особи. У контексті охарактеризованого критерію «якості закону» слід зазначити, що встановленням судом, що окремі положення закону не відповідають критерію

«якість закону», зобов'язують такий суд застосувати найбільш сприятливий для особи спосіб тлумачення закону¹.

Станом на 04.04.2025 вторгнення росії залишило понад 23 % території України – близько 139 000 квадратних кілометрів – потенційно забрудненими наземними мінами та вибухонебезпечними предметами. Це становить серйозну загрозу для мирних жителів, тисячі людей вже загинули або отримали поранення через приховані вибухові речовини. Підвищення обізнаності та забезпечення своєчасних, обґрунтованих рішень мають вирішальне значення для запобігання подальших трагедій і захисту громадської безпеки². У зв'язку з цим доцільно прогнозувати ситуації, які можуть виникнути в Україні щодо якості розмінування та подання позовів проти держави чи міжнародних організацій, які забезпечують виконання таких робіт. Так, ЄСПЛ, розглянувши справи «Бехрамі та Бехрамі проти Франції» та «Сараматі проти Франції, Німеччини та Норвегії», установив, що на момент подання заяв, у березні 2000 року, заявники проживали в секторі Косова, за який відповідала багатонаціональна бригада під командуванням Франції. Бригада була частиною міжнародних сил безпеки в Косові, уповноважених Резолюцією 1244 Ради Безпеки ООН. Група дітей, серед яких були Бекір і Гадаф, знайшла кілька нерозірваних касетних бомб, скинутих під час бомбардування НАТО Югославії в 1999 році. Бомба вибухнула, вбивши Гадафа і важко поранивши Бекіра. Поліція Тимчасової адміністрації ООН в Косово, також уповноважена Резолюцією 1244 і розгорнута під егідою Організації Об'єднаних Націй, провела розслідування інциденту. Вона встановила, що нещасний випадок був «ненавмисним вбивством, скоєним через необережність». Було вирішено не порушувати кримінальну справу, оскільки бомба не вибухнула під час бомбардування НАТО. Пан Бехрамі поскаржився до Управління з претензій Косова на те, що Франція не дотрималася положень Резолюції 1244 щодо розмінування. Претензія була в кінцевому підсумку відхилена на тій підставі, що розмінування було відповідальністю ООН. Бехрамі скаржилися до ЄСПЛ, що розмінування не було проведено, зазначивши, що Франція була відповідальною за багатонаціональну бригаду, яка відповідала за цей сектор. У цій справі постало питання предметної юрисдикції: Чи був Страсбурзький суд компетентним *ratione personae* (стосовно персоналій. – лат.) для розгляду дій, здійснених державами-відповідачами від імені ООН? У більш загальному плані, яким було відношення між Європейською конвенцією з прав людини

¹ Рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 30.03.2023 у справі № 300/759/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109906802> (дата звернення: 01.05.2025).

² «Danger! Mines!»: How to speak about explosive ordnance (EO) safe behaviours to protect rather than harm? 04.04.2025. URL: <https://www.undp.org/ukraine/publications/danger-mines-how-speak-about-explosive-ordnance-eo-safe-behaviours-protect-rather-harm> (date of access: 01.05.2025).

та діями, здійсненими ООН відповідно до Розділу VII її Статуту, який має назву «Дії щодо загроз миру, порушень миру та актів агресії»? Головною метою ООН було підтримання міжнародного миру та безпеки. Захист прав людини був важливим внеском у міжнародну миротворчість, але головна відповідальність за це лежала на Раді Безпеки ООН, яка мала значні засоби для досягнення цієї мети відповідно до Розділу VII, включаючи прийняття примусових заходів. Відповідальність Ради Безпеки в цьому контексті була унікальною. У цьому випадку Розділ VII дозволяв Раді Безпеки вживати примусових заходів у відповідь на конкретний конфлікт, який уважався загрозою миру, причому зазначені заходи були викладені в резолюції 1244 Ради Безпеки, якою було створено Місію ООН в Косові (МООНК). Операції, розпочаті на підставі резолюцій Ради Безпеки, були необхідними для виконання місії ООН щодо збереження міжнародного миру та безпеки, а їхня ефективність залежала від внеску держав-членів. Отже, Конвенція не може тлумачитися таким чином, щоб під контроль Страсбурзького суду підпадали дії та бездіяльність договірних сторін, що передбачені резолюціями Ради Безпеки та вчинені до або під час місій ООН, спрямованих на збереження міжнародного миру та безпеки. Це було б рівнозначним втручанням у виконання важливої місії ООН у цій сфері або в ефективне проведення таких операцій. Це також було б рівнозначним встановленню умов для виконання резолюції Ради Безпеки, які не були передбачені в самому тексті резолюції. Ця аргументація також застосовувалася до умисних дій держав-відповідачів, наприклад, коли постійний член Ради Безпеки проголосував за конкретну резолюцію відповідно до Розділу VII та розгортання військ у миротворчій місії: строго кажучи, такі дії не могли бути зобов'язаннями, що впливають із членства в Організації Об'єднаних Націй, але вони були необхідними для ефективного виконання Радою Безпеки свого мандата відповідно до Розділу VII, а отже, і для виконання ООН свого найважливішого завдання щодо підтримання миру та безпеки. Це дало підстави для визнання скарг несумісними *ratione personae*¹.

Заслуговує на увагу те, що Україною вчасно «вивчені уроки» з практики ЄСПЛ задля уникнення порушення прав військовослужбовців та зменшення звернень до адміністративних судів. Зокрема, тривалий час військовослужбовцям заборонялося створювати профспілкові організації та інші об'єднання, що мають за мету захист прав своїх членів, що стало підставою для ухвалення Рекомендації Комітету Міністрів державам-членам (CM/Rec(2010)4) від 24.02.2010, у якій зазначалося, що «військовослужбовці повинні користу-

¹ European Court of Human Rights. Case of *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway* (applications № 71412/01, № 78166/01). Decision (Grand Chamber) of 02.05.2007. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-80830> (date of access: 01.05.2025).

ватися правом на вступ до незалежних органів, що захищають їхні інтереси, а також правом на профспілки та колективні переговори. У тих випадках, коли ці права не надаються, слід переглянути обґрунтованість заборон та скасувати непотрібні та неспівмірні обмеження права на свободу зібрань та об'єднань» (§ 54)¹. Порушення прав військовослужбовців на об'єднання ЄСПЛ встановив у справі «Мателі проти Франції» та «ADEFDROMIL проти Франції». У першій справі кільком членам асоціації було наказано негайно піти у відставку, тому що Генеральний директор Національної жандармерії уважав, що зазначене об'єднання має ознаки професійної групи профспілкового характеру, існування якої заборонено Кодексом оборони, з огляду на визначення його мети «захисту матеріального і морального становища жандармів»². Друге рішення стосувалося створення Асоціації захисту прав військовослужбовців зі статутною метою «вивчення та захист прав, матеріальних, професійних і моральних інтересів, колективних або індивідуальних, військовослужбовців». Ця асоціація ініціювала кілька апеляцій з приводу зловживання владою щодо адміністративних актів, які, на її думку, зачіпали матеріальне і моральне становище солдатів. Ці апеляції були відхилені Радою на тій підставі, що асоціація-заявник порушила вимоги статті L. 4121-4 Кодексу оборони і, отже, не мала права вимагати скасування спірних актів. ЄСПЛ, щоб дійти висновку про порушення статті 11 Конвенції, насамперед нагадав, що, хоча положення статті 11 не виключають зі сфери її дії жодної професії чи функції, пункт 2 передбачає, що держави-члени можуть накладати «законні обмеження» на збройні сили. Однак, щоб відповідати Конвенції, вони повинні обмежуватися «здійсненням» відповідних прав, не підриваючи саму суть права на організацію. Суд прагне традиційним чином перевірити, що вони мають правову основу, переслідують законну мету та є пропорційними. Перші дві умови в цьому випадку не становили жодних труднощів. Втручання було чітко передбачено законом, оскільки Кодекс оборони чітко розрізняє членство в простих об'єднаннях, яке дозволено, і членство в професійних групах, яке заборонено. Ця заборона переслідує законну мету підтримки порядку й дисципліни, необхідних для збройних сил (частиною яких є жандармерія). Реальна проблема полягає в тому, чи було таке втручання необхідним у демократичному суспільстві. Якщо Суд визнає, що специфіка завдань армії вимагає адаптації профспілкової діяльності, і

¹ Recommendation CM/Rec(2010)4 of the Committee of Ministers to member states on human rights of members of the armed forces (Adopted by the Committee of Ministers on 24.02.2010 at the 1077th meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://search.coe.int/cm?i=09000016805cf8ef> (date of access: 01.05.2025).

² Cour Européenne des droit de l'homme. Affaire *Matelly c. France* (Requête № 10609/10). Arrêt 02.10.2014. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146695> (date d'accès: 01.05.2025).

санкціонує обмеження, навіть істотні, *це не повинно позбавляти солдатів загального права на об'єднання для захисту своїх професійних і моральних інтересів*. Повна заборона військовослужбовцям створювати профспілки або вступати до них є порушенням статті 11 Конвенції. Така заборона, яка зачіпає не реалізацію закону, а саму його суть, не є співмірною і, отже, не є «необхідною в демократичному суспільстві»¹.

З урахуванням позиції ЄСПЛ, 06.07.2023 відбулося засідання Статутної комісії Федерації профспілок України, на якому розглянули документи від Всеукраїнської профспілки військових працівників, правоохоронних органів та учасників бойових дій щодо її вступу до складу ФПУ. Всеукраїнська профспілка військових працівників, правоохоронних органів та учасників бойових дій створена на Установчому з'їзді 2019 року і зареєстрована Міністерством юстиції України 20.08.2019 як всеукраїнська профспілка. 22.01.2022 Профспілка, відповідно до Закону України «Про соціальний діалог», рішенням Національної служби посередництва і примирення визнана репрезентативною на галузевому рівні².

Відповідно до пункту 75 Рекомендації CM/Rec (2010)4 про права членів збройних сил, військовослужбовці повинні бути забезпечені відповідним харчуванням, ураховуючи, наскільки це можливо, їхній вік, стан здоров'я, *релігію* та характер роботи³. Військове керівництво повинно враховувати індивідуальні потреби військовослужбовців під час забезпечення харчування, зокрема, поважати релігійні заповіді⁴. Отже, 30.04.2025 Міністерство оборони України повідомило, що затвердило оновлену технічну специфікацію на добовий польовий набір продуктів. Тепер, окрім звичайних, для військових можна закуповувати халяльні та кошерні сухпайки. Це повинно покращити харчування військовослужбовців відповідно до їх релігійних потреб⁵.

¹ Cour Européenne des Droit de l'Homme. Affaire *Adefdromil c. France* (Requête № 32191/09). Arrêt 02.10.2014. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146700> (date d'accès: 01.05.2025).

² Всеукраїнська профспілка військових працівників, правоохоронних органів та учасників бойових дій функціонуватиме у складі ФПУ. URL: <https://profkom.lnu.edu.ua/archives/5280> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Recommendation CM/Rec(2010)4 of the Committee of Ministers to Member States on human rights of members of the armed forces (Adopted by the Committee of Ministers on 24.02.2010 at the 1077th meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://search.coe.int/cm/?i=09000016805cf8ef> (date of access: 01.05.2025).

⁴ Human rights of members of the armed forces. Recommendation CM/Rec(2010)4 and explanatory memorandum. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. Strasbourg: Council of Europe, 2010. P. 62. URL: <https://edoc.coe.int/en/fundamental-freedoms/12046-human-rights-of-members-of-the-armed-forces-recommendation-cmrec-2010-4-of-the-committee-of-ministers-and-explanatory-memorandum.html> (date of access: 30.04.2025).

⁵ Включно з халяльним та кошерним: Міноборони затвердило оновлену технічну специфікацію на сухпайок. URL: <https://mod.gov.ua/news/vklyuchno-z-halyalnim-ta-koshernim-minoboroni-zatverdilo-onovlenu-tehnichnu-specifikacziyu-na-suhpajok> (дата звернення: 30.04.2025).

Дотримання прав цивільного населення під час воєнного конфлікту та військовослужбовців потребує високих професійних знань суддів, що забезпечується Національною школою суддів України. У програмах підготовки всіх категорій суддів важлива увага приділяється питанням щодо відповіді на нові виклики, які постали перед Україною, зокрема: організації роботи судів під час воєнного стану, удосконалення та уніфікації судової практики у справах про воєнні та військові злочини, злочини проти людяності, застосуванню практики ЄСПЛ під час здійснення судочинства. У цих умовах Національна школа суддів України докладала значних зусиль для посилення і поглиблення міжнародної співпраці, подальшого розвитку міжсуддівського діалогу з метою імплементації міжнародних правових стандартів підготовки суддів, а також опанування досвіду європейських країн з проблем відповідальності за скоєння міжнародних правопорушень, застосування судами норм міжнародного гуманітарного права. Це дозволило залучити до викладання відомих фахівців зарубіжних країн: науковців, суддів, юристів Міжнародного кримінального суду, суддів й прокурорів провідних європейських країн та спеціальних трибуналів з воєнних злочинів¹. Реагуючи на виклики воєнного стану та потребу поглибленого вивчення міжнародного досвіду, адаптовано навчальні програми на запит практики, що знайшло своє втілення в проведенні тематичних семінарів з тематики захисту прав людини під час воєнного стану та особливостей розгляду справ про воєнні злочини (34 – у 2023 році², 39 – у 2024 році³). З огляду на сучасні реалії розробляються та впроваджуються комплексні програми з підвищення кваліфікації суддів з розгляду справ, пов'язаних з воєнним конфліктом, також НШСУ працює разом із партнерами над тренінгами про комунікацію в умовах війни, психологічну підтримку, зміни до кримінального законодавства щодо злочинів державної зради, колабораціонізму, воєнних злочинів тощо⁴. Здійснення ефективного судочинства в умовах воєнного стану потребує якісного науково-методичного забезпечення Національною школою суддів України, що реалізується

¹ Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Національної школи суддів України у 2022 році, затверджений наказом ректора Національної школи суддів України від 16.01.2023 № 4. URL: [https://nsj.gov.ua/files/1673964905IA3 НШСУ за 2022 рік-1.pdf](https://nsj.gov.ua/files/1673964905IA3%20HSHSU%20za%202022%20rik-1.pdf) (дата звернення: 30.04.2025).

² Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Національної школи суддів України у 2023 році, затверджений наказом ректора Національної школи суддів України від 02.02.2024 № 13. URL: [https://www.nsj.gov.ua/files/1706882077Витяг ІА3 НШСУ 2023.pdf](https://www.nsj.gov.ua/files/1706882077Витяг%20IA3%20HSHSU%202023.pdf) (дата звернення: 30.04.2025).

³ Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Національної школи суддів України у 2024 році, затверджений наказом ректора Національної школи суддів України від 17.01.2025 № 4. URL: [https://nsj.gov.ua/files/1737634627ВІТЯГ з ІА3 НШСУ за 2024 рік-new.pdf](https://nsj.gov.ua/files/1737634627ВІТЯГ%20з%20ІА3%20HSHSU%20за%202024%20рік-new.pdf) (дата звернення: 30.04.2025).

⁴ Кінах М. Система правосуддя України в умовах війни: національний вимір. *Юридична газета online*. 10.10.2022. URL: <https://jur-gazeta.com/golovna/sistema-pravosuddya-ukrayini-v-umovah-viyni-nacionalniy-vimir.html> (дата звернення: 01.05.2025).

на засадах, визначених дорожньою картою щодо набуття Україною членства в ЄС за Розділом 23 «Судова влада та основоположні права».

Висновки: 1) адміністративна юстиція перебуває на першій лінії, забезпечуючи дотримання державними органами національного законодавства й Конвенції про права людини та основоположні свободи; 2) держава навіть за відсутності ефективного контролю над окупованими регіонами все ж таки має позитивне зобов'язання за статтею 1 Конвенції вжити заходів, у рамках своєї влади та, відповідно до міжнародного права, для захисту гарантованих Конвенцією прав; 3) встановлення судом, що окремі положення закону не відповідають критерію «якість закону», зобов'язують такий суд застосувати найбільш сприятливий для особи спосіб тлумачення закону; 4) специфіка завдань армії вимагає адаптації профспілкової діяльності й санкціонує обмеження, навіть істотні, однак це не повинно позбавляти солдатів загального права на об'єднання для захисту своїх професійних і моральних інтересів; повна заборона військовослужбовцям створювати профспілки або вступати до них є порушенням статті 11 Конвенції. Така заборона, яка зачіпає не реалізацію закону, а саму його суть, не є співмірною і, отже, не є «необхідною в демократичному суспільстві».

5.9. Адміністративно-правові заходи протидії кіберзагрозам в Україні

У сучасних умовах триваючої збройної агресії РФ проти України та запровадження воєнного стану адміністративно-правові заходи протидії кіберзагрозам набувають важливого значення.

Розглядаючи ключові напрями безпеки інформації, з урахуванням вітчизняних і міжнародних нормативно-правових актів, можна виокремити такі: правовий, організаційний та інженерно-технічний¹.

Адміністративно-правові заходи протидії кіберзагрозам тісно взаємопов'язані з правовим та організаційним захистом, що необхідно враховувати під час формування системи адміністративно-правових заходів протидії кіберзагрозам.

В умовах воєнного стану динамічний розвиток законодавства та наукових досліджень у сфері кібербезпеки щодо адміністративно-правових заходів протидії кіберзагрозам може призводити до втрати актуальності чинної нормативно-правової бази, виникнення прогалин у правовому регулюванні та неефективності адміністративних процедур, що потребує особливої уваги з боку адміністративного судочинства з урахуванням зростаючого судового активізму.

Виникнення прогалин у правовому регулюванні кібербезпеки та неефективність адміністративних процедур в умовах воєнного стану безпосередньо впливають на права та законні інтереси фізичних і юридичних осіб у сфері публічного адміністрування.

По-перше, втрата актуальності нормативно-правової бази через високу динаміку розвитку правовідносин може призвести до бездіяльності суб'єктів владних повноважень у сфері кібербезпеки або неправомірності дій, які порушуватимуть права та інтереси громадян і організацій. Саме адміністративні суди покликані здійснювати контроль за законністю таких рішень, дій чи бездіяльності.

По-друге, прогалини в правовому регулюванні створюють невизначеність та можливість для зловживань з боку суб'єктів правовідносин, у тому числі, наділених владними управлінськими функціями. Власне адміністративні суди шляхом розгляду конкретних спорів сприятимуть заповненню законодавчих прогалин шляхом тлумачення чинних норм права та формування прогресивних правових позицій, які враховують особливості запровадженого воєнного стану та специфіки кіберзагроз.

По-третє, неефективність адміністративних процедур у сфері кібербезпеки може призвести до порушення строків розгляду звернень, неналежного реа-

¹ Юдін О.К. Інформаційна безпека. Нормативно-правове забезпечення: підруч. / Національний авіаційний університет. Київ: НАУ, 2011. С. 50–51.

гування на кіберінциденти, або прийняття необґрунтованих рішень суб'єктами владних повноважень. Адміністративні суди, розглядаючи позови щодо неправомірності дій чи бездіяльності, незаконності прийнятих останніми рішень можуть ефективно та своєчасно відновлювати порушені права та забезпечувати належне функціонування системи протидії кіберзагрозам.

По-четверте, в умовах воєнного стану кібербезпека набуває критично важливого значення для національної безпеки та оборони держави, а неефективне правове регулювання та адміністративні процедури в цій сфері можуть мати невідворотні наслідки. Адміністративне судочинство є одним із механізмів забезпечення законності в цій чутливій сфері та захисту публічного інтересу.

Отже, необхідність забезпечення законності дій суб'єктів владних повноважень, захисту прав та законних інтересів осіб у сфері кібербезпеки, особливо в умовах воєнного стану, а також важливість ефективного функціонування системи протидії кіберзагрозам беззаперечно доводять необхідність пильної уваги адміністративного судочинства як ключового інституту для вирішення спорів до цієї проблематики.

У зв'язку з прагненням України набути членства ЄС та прагненням до найкращих практик співтовариства, виникає необхідність гармонізації вітчизняного законодавства з міжнародним. Законодавство та адміністративні механізми повинні не лише визначати відповідальність за вчинені кіберзлочини, але й сприяти їх попередженню та запобіганню, що викликає необхідність визначення певних превентивних адміністративно-правових заходів.

Починаючи з 2014 року, українські інформаційні ресурси регулярно зазнають негативного впливу потужних кібератак, яскравим свідченням чого є знеструмлення енергопостачання в Україні в 2015–2016 роках засобами шкідливого трояну *BlackEnergy*. Водночас найпотужніша з атак сталася через оновлення програми *MeDoc*, що використовувалася для сплати податків, користувачами якої виступали близько 80 відсотків українських компаній, у тому числі державні органи, засобами якого був завантажений сумнозвісний вірус *NotPetya*. Атака торкнулася майже всіх центральних державних установ України та незважаючи на глобальність наслідків, основною мішенню стали українські інформресурси¹.

Звичайно, що з початком повномасштабного вторгнення у 2022 році в Україну російські хакери, які відносяться до різних угруповань (наприклад, згідно з *MITRE – APT28*, угруповання, яке пов'язують з 85-м Головним розвідувальним управлінням (ГРУ) російського Генерального штабу² та *APT29*,

¹ Б'юкенен Б. Хакери і держави. Кібервійни як нові реалії сучасної геополітики. Київ: Наш Формат, 2024. С. 184–200.

² MITRE | ATT&CK. URL: <https://attack.mitre.org/groups/G0007/> (дата звернення: 22.04.2025).

угруповання, яке пов'язує з російською Службою зовнішньої розвідки (СЗР)¹ та інші) активно здійснюють інтенсивні атаки як на державні, так і недержавні інформаційні ресурси. Російська агресія супроводжується кіберопераціями, спрямованими на дестабілізацію роботи державних установ, банківської системи та комунікаційних мереж.

Досліджувана тема, яка присвячена визначенню адміністративно-правових заходів протидії кіберзагрозам в Україні є надзвичайно актуальною через воєнні, політичні та технологічні виклики, які стоять перед нашою державою в умовах неспровокованої військової агресії. Постійний розвиток і вдосконалення чинних, впровадження нових і сучасних ефективних адміністративно-правових заходів повинно забезпечити зміцнення захисту держави та громадян у кіберпросторі.

Звернемося до змісту нормативно-правових актів, які регламентують питання адміністративно-правового регулювання протидії кіберзагрозам в Україні. Це Указ Президента України від 13.02.2017 №32/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації»», який спрямований на забезпечення національної безпеки України в кіберпросторі² та визначає заходи щодо посилення кібербезпеки, реагування на кібератаки, законодавчі ініціативи, захист критичної інфраструктури.

Надзвичайним нормативно-правовим актом є також Указ Президента України 447/2021, яким введено в дію «Стратегію кібербезпеки України»³, що є основою для підготовки державних програм та нормативно-правових актів у сфері кібербезпеки з метою раціонального використання закладеного змісту.

Напрями реалізації пріоритетів національних інтересів України та забезпечення національної безпеки в процесі реформування державних органів, які регламентують та визначають політику в державі щодо кібербезпеки, знайшли відображення в Указі Президента України №544/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 22 жовтня 2021 року «Про Концепцію реформування Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України»»⁴, у якому як результати реформи передбачається підвищення рівня захищеності державних інформаційних ресурсів та критичної інфраструктури.

¹ MITRE | ATT&CK. URL: <https://attack.mitre.org/groups/G0016/> (дата звернення: 22.04.2025).

² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2016 «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації»: Указ Президента України від 13.02.2017 № 32/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/322017-21282> (дата звернення: 22.04.2025).

³ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.05.2021 «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України від 26.08.2021 №447/2021 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4472021-40013> (дата звернення: 23.04.2025).

⁴ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 22.10.2021 «Про Концепцію реформування Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України»: Указ Президента України від 22.10.2021 № 544/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5442021-40437> (дата звернення: 24.04.2025).

Водночас низка нормативно-правових актів будуть розглянуті нижче.

Також спеціалісти з кібербезпеки акцентують увагу на необхідності залучення не лише державних інституцій, але й бізнесу та громадянського суспільства в процес формування національної системи кібербезпеки, оскільки комерційні утворення та громадськість є невід'ємною частиною системи адміністративно-правових заходів, хоча на етапі розвитку мають проблеми координації та взаємодії між суб'єктами, що потребують удосконалення¹.

В іншій роботі досліджено адміністративно-правові засади організації кібердорозвідки, автори обґрунтовують необхідність законодавчого визначення кібердорозвідки та її інтеграції в систему національної безпеки в умовах гібридної війни. Висвітлення адміністративно-правових засад уповноваження органів сектору безпеки та оборони на організацію заходів кібердорозвідки в умовах гібридної війни є також невід'ємною частиною системи адміністративно-правових заходів².

Лілія Веселова розкрила зміст адміністративно-правових заходів забезпечення безпеки в кібернетичній сфері, запропонувавши перелік першочергових заходів, серед яких посилення державного контролю, проведення роз'яснювальної роботи серед населення та підтримка наукових досліджень, тобто розкрито лише частину системи адміністративно-правових заходів³.

У своїй науковій праці Владислав Бухарєв наводить теоретичне узагальнення адміністративно-правових засад забезпечення кібербезпеки України, визначає поняття кібербезпеки, аналізує історико-правовий розвиток та пропонує напрями вдосконалення адміністративного законодавства⁴. Цікавою є позиція автора, що «суб'єкти забезпечення кібербезпеки є учасниками не інформаційних, а адміністративних правовідносин, оскільки, по-перше, відносини між ними будуються на основі влади й підпорядкування, а, по-друге, останні реалізують механізм кіберзахисту шляхом використання примусу який їм надано чинним законодавством. На думку автора, аналіз адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення кібербезпеки неможливо здійснювати поза межами адміністративної галузі права.

¹ Гнедюк В.Л. Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення кібербезпеки в Україні. *Право та суспільство*. 2023. № 2(1). С. 84–90.

² Пономарьов О.А., Козубцова Л.М., Козубцов І.М, Ткач В.О. Адміністративно-правові основи надання повноважень органам сектору безпеки і оборони на організацію кіберрозвідувальної діяльності. *Кібербезпека: освіта, наука, техніка*. 2023. № 1(21). С. 6–16. URL: <https://lib.iitta.gov.ua/id/eprint/736740> (дата звернення: 24.04.2025).

³ Веселова Л.Ю. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки в кіберпросторі. *Юридичний журнал Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 1 (2). С. 95–101. URL: <https://ljd.dnuvs.in.ua/wp-content/uploads/2022/01/11-veselova.pdf> (дата звернення: 25.04.2025).

⁴ Бухарєв В.В. Адміністративно-правові засади забезпечення кібербезпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сумський державний університет. Суми, 2018. С. 4.

Праця Олександра Гриня присвячена адміністративно-правовим засадам функціонування сектору безпеки та оборони України. Автор досліджує нормативно-правову базу, організаційні структури та механізми взаємодії суб'єктів у сфері безпеки, включаючи кібербезпеку¹.

З аналізу основних нормативно-правових актів в царині адміністративно-правових заходів протидії кіберзагрозам в Україні випливає, що їхній зміст спрямований на забезпечення кібербезпеки держави та захист критичної інформаційної інфраструктури. Основні напрями таких заходів представлено на рис. 1.

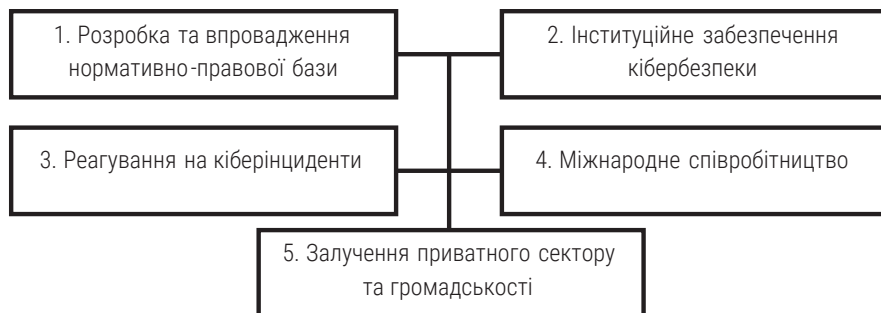


Рис. 1. Основні напрями адміністративно-правових заходів протидії кіберзагрозам в Україні

На рис. 2 представлено взаємозв'язок адміністративного судочинства з основними напрямами адміністративно-правових заходів протидії кіберзагрозам в Україні (АПЗПК63).



Рис. 2. Взаємозв'язок адміністративного судочинства з основними напрямами адміністративно-правових заходів протидії кіберзагрозам в Україні.

¹ Гринь О.О. Адміністративно-правові засади функціонування сектору безпеки та оборони України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Західноукраїнський національний університет. Тернопіль, 2024. 219 с.

Розглянемо детальніше вказані напрями.

Розробка та впровадження нормативно-правової бази є ключовою складовою адміністративно-правових заходів протидії кіберзагрозам в Україні. Це передбачає створення та оновлення законів, підзаконних актів, стандартів і процедур, які:

- визначають права та обов'язки суб'єктів у сфері кібербезпеки;
- встановлюють відповідальність за кіберзлочини та правопорушення;
- регулюють діяльність державних органів, підприємств та громадян у питаннях кіберзахисту;
- визначають механізми співпраці та обміну інформацією у сфері кібербезпеки;
- імплементують міжнародні стандарти та найкращі практики у національне законодавство.

Ефективна нормативно-правова база є фундаментом для системної та скоординованої протидії кіберзагрозам, забезпечуючи правові підстави для діяльності компетентних органів та стимулюючи відповідальну поведінку всіх учасників кіберпростору.

Так, яскравим прикладом реалізації *законодавчої ініціативи* є внесення змін до законів України для забезпечення активної протидії агресії в кіберпросторі, як – Закон України від 28.07.2022 № 2470-IX «Про зміни до деяких законодавчих актів щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері активної протидії агресії у кіберпросторі»¹, який додав ряд важливих змін до законодавства у сфері кібербезпеки, спрямованих на підвищення рівня захисту національного кіберпростору в умовах зростання кіберзагроз, зокрема під час воєнної агресії. Нижче наведені основні нововведення.

Закон запровадив поняття «активна протидія агресії в кіберпросторі», втілив визначення «активної протидії агресії в кіберпросторі» та закріпив створення й забезпечення функціонування відповідної системи. Також нормативно передбачено створення Центру активної протидії агресії в кіберпросторі в складі Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ДССЗІ).

Здійснено удосконалення Національної системи кібербезпеки. Закон вносить зміни до Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», уточнюючи завдання та функції суб'єктів національної системи кібербезпеки в контексті протидії агресії. Унормовано розширення повноважень ДССЗІ, яка отримала додаткові повноваження у сфері активної протидії агресії,

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері активної протидії агресії у кіберпросторі: Закон України від 28.07.2022 № 2470-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2470-20#Text> (дата звернення: 25.04.2025).

кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури та здійснення державного контролю в цих сферах.

Закон спрямовано на покращення координації діяльності між різними суб'єктами забезпечення кібербезпеки для підвищення ефекту протидії кіберзагрозам. Визначено та закріплено відмову від комплексної системи захисту інформації (КСЗІ) та впроваджено перехід до сучасних стандартів кіберзахисту, які визначатиме та перевірятиме ДССЗЗІ.

Законом запроваджено створення національної системи обміну інформацією про кібератаки та реагування на них, до якої увійдуть CERT-UA, галузеві та регіональні команди реагування, Національна поліція та Служба безпеки України, а координуватиме її центр у складі РНБО.

Важливим кроком є введення посад фахівців з кібербезпеки, які передбачаються в органах державної влади та на об'єктах критичної інфраструктури, кандидатури яких затверджуватиме ДССЗЗІ після перевірки СБУ.

Закон також передбачає можливість залучення приватних компаній до реагування на кібератаки, функціонування системи оцінювання стану кіберзахисту, включаючи аудит, без надмірного контролю з боку держави.

Загалом, Закон № 2470-IX є важливим кроком у зміцненні кібербезпеки України, особливо в умовах гібридної війни, шляхом посилення ролі держави, покращення координації та впровадження сучасних підходів до кіберзахисту.

Усвідомлюючи комплекс проблем у сфері забезпечення кібербезпеки та зважаючи на її кризовий стан, що загрожує національній безпеці, Указом Президента України № 32/2017 від 13.02.2017 уведено в дію рішення РНБО про загрози кібербезпеці та невідкладні заходи з їх нейтралізації¹.

Інституційне забезпечення кібербезпеки є сукупністю правил, норм, законів, державних органів, приватних організацій та міжнародних угод, які спрямовані на захист кіберпростору від загроз. Це своєрідний фундамент, на якому будується вся система кібербезпеки держави та суспільства.

Створення спеціалізованих центрів. Організація Центру активної протидії агресії в кіберпросторі для координації дій щодо нейтралізації кіберзагроз.

У різних країнах існують різноманітні спеціалізовані центри кібербезпеки. Це можуть бути:

CERT (*Computer Emergency Response Team*) – команди реагування на комп'ютерні надзвичайні події, які займаються обробкою конкретних інцидентів;

¹ Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10.07.2017 «Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2016 «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації», введеного в дію Указом Президента України від 13.02.2017 № 32. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4664> (дата звернення: 26.04.2025)

SOC (*Security Operations Center*) – центри оперативного управління безпекою, які здійснюють постійний моніторинг та аналіз подій безпеки;

центри кіберзахисту критичної інфраструктури – організації, що спеціалізуються на захисті важливих для держави об'єктів, таких як енергетичні системи, фінансовий сектор, транспорт тощо;

галузеві центри кібербезпеки – центри, що фокусуються на специфічних кіберзагрозах та потребах окремих галузей економіки.

Створення та ефективне функціонування спеціалізованих центрів кібербезпеки є критично важливим елементом для забезпечення національної безпеки, стабільності економіки та захисту прав громадян у цифровому світі, оскільки вони є ключовою ланкою в системі інституційного забезпечення кібербезпеки, дозволяючи державі та суспільству ефективно протистояти сучасним кіберзагрозам.

Розвиток державних органів. До інституційного забезпечення кібербезпеки в Україні відноситься посилення ролі Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України у сфері кіберзахисту, зокрема через впровадження системи активної протидії агресії у кіберпросторі.

Також сюди можна віднести створення Національного координаційного центру кібербезпеки (НКЦК) при Раді національної безпеки і оборони України як головного органу, відповідального за координацію діяльності всіх суб'єктів у сфері кібербезпеки; формування кіберполіції як спеціалізованого підрозділу Національної поліції для боротьби з кіберзлочинністю; створення профільних департаментів або управлінь з кібербезпеки в Міністерстві оборони України, Службі безпеки України, Національному банку України та інших державних органах. Сюди ж відноситься запуск державних програм з підготовки та перепідготовки фахівців з кібербезпеки та розробка та прийняття національних стратегій, доктрин кібербезпеки.

Реагування на кіберінциденти. Методичні рекомендації. Важливим кроком в реагуванні на інциденти в умовах триваючої збройної агресії РФ проти України стало затвердження методичних рекомендацій щодо реагування суб'єктами забезпечення кібербезпеки на різні види подій у кіберпросторі, які визначають загальний порядок дій та ключові кроки для суб'єктів забезпечення кібербезпеки (державних органів, підприємств, організацій) під час виявлення та реагування на різноманітні інциденти та події, що відбуваються в кіберпросторі¹.

¹ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо реагування суб'єктами забезпечення кібербезпеки на різні види подій у кіберпросторі: наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 03.07.2023 №570. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0570519-23?utm_source=chatgpt.com#Text (дата звернення: 26.04.2025).

Розробка планів реагування передбачає створення Національного плану реагування на надзвичайні ситуації в кіберпросторі для координації дій під час масштабних кібератак.

Міжнародне співробітництво у сфері кібербезпеки є життєво необхідним у сучасному цифровому світі. Кіберзагрози не мають жодних кордонів і ефективна боротьба з ними вимагає об'єднання зусиль різних держав, міжнародних організацій, приватного сектору та громадянського суспільства.

Спільні заходи передбачають розробку та узгодження з іноземними партнерами механізмів сумісних дипломатичних та економічних дій у відповідь на деструктивну кіберактивність. Суть таких спільних заходів частково розкривається в стратегії кібербезпеки України¹. Ці заходи можуть охоплювати широкий спектр напрямків і мати різні форми реалізації.

До основних напрямків спільних заходів можна віднести: обмін інформацією про кіберзагрози та інциденти; спільні розслідування кіберзлочинів; розробку та впровадження міжнародних стандартів та найкращих практик; спільні навчання та тренування; розбудову потенціалу та технічну допомогу; співпрацю в боротьбі з кібертероризмом та іншою кіберзлочинністю; участь у міжнародних форумах та організаціях; розвиток міжнародного права у сфері кібербезпеки; співпрацю з приватним сектором та громадянським суспільством.

Обмін інформацією полягає у налагодженні систематичного обміну інформацією про кіберзагрози з міжнародними партнерами, зокрема зі США, ЄС та НАТО.

Залучення приватного сектору та громадськості є критично важливим елементом ефективної системи кібербезпеки.

Державно-приватне партнерство у сфері кібербезпеки охоплює формальну або неформальну співпрацю між державними органами та приватними компаніями, а також організаціями громадянського суспільства, з метою досягнення спільних цілей у забезпеченні кібербезпеки.

Суть державно-приватного партнерства полягає в об'єднанні ресурсів, знань, досвіду та можливостей різних секторів для більш ефективного виявлення, запобігання та реагування на кіберзагрози, а також для підвищення загального рівня кіберстійкості.

Підвищення обізнаності в сфері кібербезпеки є комплексом заходів, спрямованих на формування в громадян, працівників організацій (державних та приватних) та інших суб'єктів кіберпростору необхідного рівня знань, навичок та відповідальної поведінки для безпечної роботи в цифровому середовищі та ефективного реагування на кіберзагрози. Вказане передбачає надання базових знань про кіберзагрози; навчання правилам безпечної поведінки в кіберпросторі; формування навичок реагування на кіберінциденти; підвищення рівня

¹ Там само.

критичного мислення та обережності; проведення інформаційних кампаній та освітніх заходів; адаптацію контенту до різних цільових аудиторій; регулярність та безперервність навчання; заохочення відповідальної поведінки.

У підвищенні обізнаності безпосередньо беруть участь державні органи, приватний сектор, освітні установи, громадські організації, засоби масової інформації, міжнародні організації. Підвищення обізнаності є фундаментальним елементом ефективної системи кібербезпеки, оскільки навіть найсучасніші технічні засоби захисту можуть виявитись неефективними, якщо користувачі не володіють необхідними знаннями та навичками для безпечної роботи в кіберпросторі. Ці заходи спрямовані на створення комплексної системи протидії кіберзагрозам в Україні, забезпечуючи захист національних інтересів у цифровому просторі.

На початку цього підрозділу зазначалось, що адміністративно-правові заходи протидії кіберзагрозам мають передусім безпосередній взаємозв'язок з правовим та організаційним напрямком захисту інформації. Але звичайно, що відкидати інженерно-технічний напрямок захисту інформації з даної сукупності не зовсім коректно, тому що існує безпосередній взаємозв'язок між нормативними документами технічного захисту інформації (НД ТЗІ) та комплексами засобів захисту (КЗЗ), визначеннями функціональних профілів захищеності (ФПЗ) і таке інше.

Прикладом цього є НД ТЗІ 2.5-005-99 «Класифікація автоматизованих систем і стандартні функціональні профілі захищеності оброблюваної інформації від несанкціонованого доступу», який установлює принципи класифікації автоматизованих систем і утворення стандартних функціональних профілів захищеності оброблюваної інформації від несанкціонованого доступу¹.

Важливим є також визначити об'єкт захисту інформації в кіберпросторі, що впливає із визначення кібербезпеки, яке сформульовано в ДСТУ ISO/IEC 27032:2024².

Кібербезпека, безпека кіберпростору (cybersecurity; cyberspace security) – збереження конфіденційності, цілісності та доступності інформації в кіберпросторі.

Таким чином, адміністративно-правові заходи протидії кіберзагрозам в Україні мають бути направлені на забезпечення збереження основних властивостей інформації, таких як конфіденційність (к), цілісність (ц) та доступність (д).

¹ НД ТЗІ 2.5-005-99 Класифікація автоматизованих систем і стандартні функціональні профілі захищеності оброблюваної інформації від несанкціонованого доступу / Департамент спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України. Київ, 1999. URL: <https://tzi.ua/assets/files/НД-ТЗІ-2.5-005--99.pdf> (дата звернення: 25.04.2025).

² ДСТУ ISO/IEC 27032:2024 Інформаційні технології. Методи захисту. Настанови щодо кібербезпеки (ISO/IEC 27032:2023, IDT). URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=112376 (дата звернення: 25.04.2025).

У зв'язку з цим система адміністративно-правових заходів протидії кіберзагрозам в Україні може бути представлена наступною схемою (рис. 3), де АПЗПК63 розкрито на рис. 4.

Рис. 3 чітко ілюструє, що ефективна кібербезпека вимагає не лише технічних рішень, а й належного правового регулювання та організаційних заходів. Адміністративно-правові заходи є ключовим елементом, що забезпечує правове підґрунтя для всіх інших аспектів кіберзахисту, встановлює правила поведінки в цифровому просторі та визначає відповідальність за їх порушення.

У контексті воєнного стану в Україні, коли кіберпростір стає ареною активних атак, актуальність такого комплексного підходу багаторазово зростає. Забезпечення кібербезпеки критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та персональних даних громадян є питанням національної безпеки. Адміністративно-правові заходи відіграють вирішальну роль у формуванні стійкої системи кіберзахисту, здатної ефективно протистояти загрозам в умовах війни.



Рис. 3. Взаємозв'язок складових напрямів захисту інформації з адміністративно-правовими заходами протидії кіберзагрозам

У цьому контексті адміністративне судочинство виступає ключовим механізмом забезпечення законності та ефективності застосування адміністративно-правових заходів у сфері кібербезпеки.

Система адміністративно-правових заходів протидії кіберзагрозам в Україні

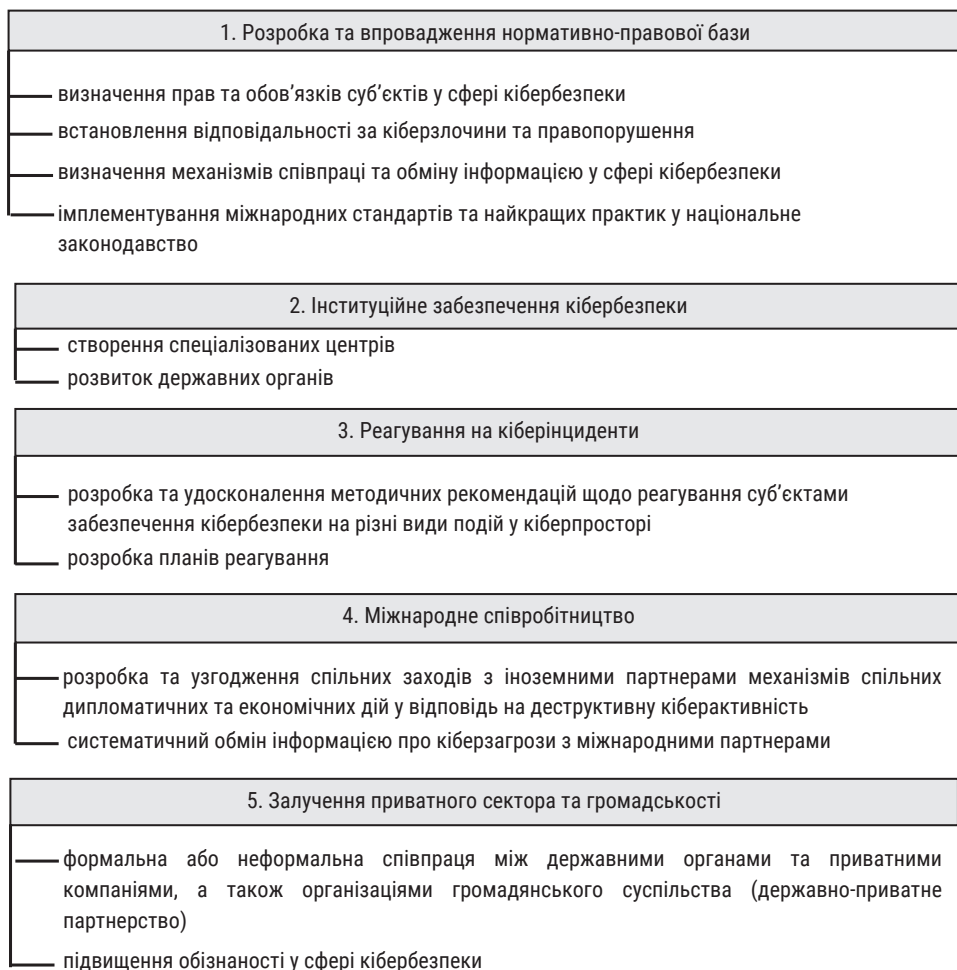


Рис. 4 Система адміністративно-правових заходів протидії кіберзагрозам в Україні

Система адміністративно-правових заходів протидії кіберзагрозам в Україні охоплює розробку та впровадження нормативно-правової бази, інституційне забезпечення кібербезпеки, реагування на кіберінциденти, міжнародне співробітництво, а також залучення приватного сектору та громадянського суспільства. Ефективна реалізація цих заходів є критично важливою для забезпечення захисту національних інтересів у цифровому просторі, їхнє впровадження безпосередньо впливає на формування цілісної системи кіберзахисту, яка слугує основою для застосування комплексу інженерно-технічних засобів, спрямованих на захист основних властивостей інформації.

В умовах воєнного стану, коли ризики кіберзагроз значно зростають і можуть мати критичні наслідки для національної безпеки, належне функціонування системи адміністративно-правових заходів набуває особливої ваги. Будь-які порушення в цій сфері, неефективність процедур або неправомірні рішення суб'єктів владних повноважень можуть стати предметом розгляду в адміністративних судах. Адміністративне судочинство виступає важливим механізмом контролю за законністю рішень, дій чи бездіяльності у сфері кібербезпеки, забезпечуючи захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також сприяючи ефективному функціонуванню всієї системи кіберзахисту держави в умовах воєнної агресії. Застосування адміністративно-правових заходів у сфері кібербезпеки забезпечується у тому числі шляхом судового контролю за правомірністю рішень шляхом вирішення адміністративних спорів щодо застосування норм у царині кібербезпеки, формування правових позицій (сприяє заповненню прогалин у правовому регулюванні та підвищує ефективність запроваджених заходів), забезпечення високого рівня відповідальності.

Адміністративне судочинство є невід'ємною складовою ефективної системи адміністративно-правових заходів протидії кіберзагрозам особливо в умовах воєнного стану, оскільки покликане забезпечити дотримання законності, захист прав та інтересів учасників правовідносин у цій сфері, а також сприяти належному функціонуванню кіберзахисту держави.

Розділ 6.

Механізми забезпечення єдності судової практики в адміністративному судочинстві

6.1. Правова природа висновків Верховного Суду

Верховний Суд, згідно з Конституцією України, є найвищим судом у системі судоустрою України (стаття 125), забезпечує сталість та єдність судової практики, зокрема, через касаційний перегляд судових рішень. Постанови Верховного Суду як продукт такої його діяльності є не тільки джерелом права (оскільки є обов'язковими для застосування судами першої та апеляційної інстанцій), а й, на думку Михайла Шумила, «мають бути своєрідним посібником із формулювання правових висновків»¹. Крім того, відправною точкою є те, що метою судового рішення є не тільки вирішення певного спору через надання сторонам юридичної визначеності, а часто також установлення судової практики, яка може попередити виникнення інших спорів та забезпечити суспільну гармонію².

Ні процесуальне, ні судоустрійне законодавство не визначають поняття «висновок Верховного Суду». Більше того, законодавство його і не містить. Законодавство оперує терміном «висновок щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладений у постанові Верховного Суду». Видається, що таке розгорнуте формулювання найбільше розкриває зміст терміна «висновок Верховного Суду», який вже став сталим для судової практики. По суті, це приклад того, як Верховний Суд через свої висновки «легалізував» правничий термін, який у цьому випадку став і об'єктом, й інструментом такої «легалізації». Так, Костянтин Пільков зауважує, що «з практики передання справ на розгляд палат, об'єднаних палат касаційних судів та Великої Палати видно, що в одних випадках під такими висновками розуміють судження Верховного Суду про тлумачення певних норм, в інших – категорія висновку, від якого можна відступити, поширюється також на те, як суд вирішив ту чи іншу справу. У цьому останньому випадку наслідком

¹ Шумило М. Правові висновки касаційного суду: *inter praeteritum et futurum*. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 12. С. 53.

² Висновок Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень № 11 (2008) від 18.12.2008. URL: https://court.gov.ua/userfiles/visn_11_2008.pdf (дата звернення: 01.05.2025).

застосування норми виводиться певне її розуміння, яке безпосередньо в тексті судового рішення не присутнє»¹.

Висновки Верховного Суду як основний продукт його діяльності, їхня якість та застосовність виступають критерієм оцінки його функціонування як найвищої судової інстанції та суду права, орієнтують судову практику та розвиток законодавства. Прямим наслідком утвердження висновків Верховного Суду щодо застосування норми права як загальнообов'язкових зразків правильного правозастосування є поширення на них стандартів, які випливають з принципів верховенства права та належного врядування, використовуються для оцінки якості правового регулювання та його подальшого вдосконалення.

Процесуальні кодекси використовують поняття «висновок суду» в декількох значеннях: 1) висновок у питанні факту; 2) висновок у питанні права; 3) висновок як власне рішення, вольовий акт суду, де доречніше було б говорити про «присуд»². Звісно, у разі, коли йдеться про обов'язковість висновків Верховного Суду для судів під час розгляду подібних справ, йдеться саме про висновки в питаннях права.

Однопорядковим із терміном «висновок» Верховного Суду є його ж «правова позиція». Цей термін також давно утвердився в правничій лексиці та судовій практиці. У законодавстві термін «правова позиція» трапляється лише в статті 347 КАС України, коли йдеться про правову позицію Великої Палати Верховного Суду щодо юрисдикції спору, та у статті 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», коли йдеться про систематизацію правових позицій Верховного Суду його Пленумом. Звернемо увагу, що в КАС України в чинній редакції згадується поняття «правова позиція» виключно щодо єдиного суб'єкта формування такої позиції – Великої Палати Верховного Суду. Однак у практиці цьому факту відповідної уваги не приділяють, тому немає підстав стверджувати, що правові позиції продукує виключно Велика Палата, а правові висновки – лише касаційні суди. На підтвердження цього слід навести положення частини п'ятої статті 242 КАС України, яка передбачає: «При виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд ураховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду». Тому правова позиція суду загальної юрисдикції найвищої інстанції може бути сформована не тільки Великою Палатою Верховного Суду, а й колегією суддів, судовою палатою або об'єднаною палатою, зокрема, КАС ВС.

¹ Пільков К.М. Висновки Верховного Суду: формула висновку, його обов'язковість та механізм відступу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 201. DOI: http://www.lsej.org.ua/8_2023/46.pdf (дата звернення: 01.05.2025).

² Див.: Пільков К. Питання факту та права: фундаментальне і прикладне розмежування обставин справи, їх юридичної кваліфікації і застосування права. *Право України*. 2020. № 8. С. 172. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Fact_and_Law_comp.pdf (дата звернення: 01.05.2025).

Видається, що за своїм семантичним навантаженням поняття «правовий висновок» та «правова позиція» відрізняються. Водночас висновок має більш ґрунтовне смислове наповнення, визначаючи напрями правозастосування, а позиція – виражає ставлення суду до доводів сторін, доказів тощо. Однак законодавець таких підходів до розуміння цих термінів не закріпив, тому слід ставитися до них як до тотожних.

Цікаво, що для спеціалізованого органу конституційної юрисдикції законодавець активно вживає термін «юридична позиція» (статті 68, 92 Закону України «Про Конституційний Суд України»), але вдаватися до розрізнення правового та юридичного не варто, оскільки це є не більше ніж законодавчий дефект.

Законодавчим дефектом, а саме – фікцією (прийомом юридичної техніки, який для цілей правового регулювання визнає дійсними ті юридичні факти, що відсутні в реальному житті) є положення пункту 10¹ частини другої статті 46 судоустійного закону про повноваження Пленуму Верховного Суду «з метою забезпечення однакового застосування норм права під час вирішення окремих категорій справ узагальнювати практику застосування матеріального і процесуального законів, систематизувати та забезпечувати оприлюднення правових позицій Верховного Суду з посиланням на судові рішення, у яких вони були сформульовані». Фактично Пленум цих повноважень не реалізує, остаточно відійшовши від такого рудиментарного способу впливу на судову практику. Натомість кожне рішення Верховного Суду може містити правові висновки, а сам Верховний Суд через свій апарат систематизує та оприлюднює відповідні збірки (дайджести) для зручності правокористувачів, а не для прямого впливу на прийняття нових судових рішень.

Систематизація правових висновків Верховного Суду періодично здійснюється самим Судом також шляхом видання збірників правових позицій стосовно різних юрисдикцій за категоріями справ¹. Також на основі правових висновків Верховного Суду публікуються посібники за окремими категоріями справ за участі суддів та науковців під егідою Національної школи суддів України².

¹ Збірник правових позицій Верховного Суду щодо вирішення спорів у сфері оподаткування та митної справи; упоряд.: М.І. Смокович, Р.Ф. Ханова; відп. за вип.: Н.Л. Богданюк, В.Л. Котвицький, О.С. Марценюк та ін.; Верховний Суд. Київ: ВАІТЕ, 2019. 110 с.; Збірник правових позицій Верховного Суду щодо захисту соціальних прав; упоряд.: М.І. Смокович, А.І. Рибачук, В.М. Кравчук; відп. за вип.: Н.Л. Богданюк, В.Л. Котвицький, О.І. Ткаченко та ін.; Верховний Суд. Харків: Право, 2020. 206 с.; Збірник правових позицій Верховного Суду щодо захисту виборчих прав; упоряд.: М.І. Смокович, О.А. Губська, В.М. Соколов; відп. за вип.: Н.Л. Богданюк, Ж.А. Букань, Н.В. Богашева та ін.; Верховний Суд. Київ: ВАІТЕ, 2021. 78 с.; Збірник правових позицій Верховного Суду щодо захисту соціальних прав; упоряд.: М.І. Смокович, А.І. Рибачук, В.М. Кравчук; відп. за вип.: Н.Л. Богданюк, В.Л. Котвицький, О.І. Ткаченко та ін.; Верховний Суд. Харків: Право, 2023. 168 с.

² Див.: Захист прав ветеранів АТО/ООС, інших військовослужбовців адміністративними судами України: посіб. / заг. ред. А.А. Єзерова, упоряд. М.Ю. Рудковська. Київ, 2022. 201 с.

Цікавим досвідом систематизації правових позицій Верховного Суду є робота Станіслава Погребняка, у якій автор пропонує підбірку рішень Верховного Суду, у яких сформульовані правові позиції, що мають пряме чи опосередковане відношення до застосування під час вирішення спорів принципу верховенства права, його основних складників, інших конституційних принципів, стандартів і доктрин конституціоналізму. Такі правові позиції демонструють практичну значущість і дієвість цих категорій, розгортають і конкретизують їхній зміст, висвітлюють їхній зв'язок з галузевим законодавством. Вони можуть бути прикладами ефективного використання юридичної аргументації, що ґрунтується на таких принципах і цінностях¹.

Верховний Суд через правові висновки формує судову доктрину в різних сферах юриспруденції, визначаючи не тільки підходи до правозастосування, а й до праворозуміння. Водночас слід погодитися з Євгеном Смичком, що судова доктрина формується не в кожному судовому рішенні, а впливає з окремих частин відповідних рішень, у яких суд убачав за необхідне викласти власні, засновані на законодавстві й основоположних принципах права, ідеї та концепції для впорядкування відповідної сфери відносин². Проте Ян Берназюк зазначає: «Згідно з імперативними вимогами статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та статті 242 КАС України, висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права; вибираючи й застосовуючи норми права до спірних правовідносин, суд ураховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи не можуть приймати рішення, які скасовують судові рішення або зупиняють їхнє виконання. Такий визначений законодавцем підхід до роботи Верховного Суду (формування в окремих справах конкретних правових висновків, що є обов'язковим для всіх судів і суб'єктів владних повноважень) особливо корелюється з положеннями частини п'ятої статті 125 Конституції України, відповідно до яких адміністративні суди діють з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин»³. Це дозволяє в рамках адміністративного судочинства забезпечувати дієвий

¹ Погребняк С.П. Правові позиції Верховного Суду в контексті верховенства права і конституціоналізму. Київ: ВАІТЕ, 2020. 240 с.

² Смичок Є.М. Співвідношення судової доктрини в доктрині податкового права з іншими правовими категоріями. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2020. № 4. Т. 1. С. 160.

³ Берназюк Я.О. Конституційно-правовий статус Верховного Суду як суду права, що забезпечує сталість та єдність судової практики. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*. Київ: ВАІТЕ, 2022. С. 120.

захист людських прав, і через формування правових висновків Верховний Суд, як на те вказує Дмитро Луспенник, не лише формувати єдину судову практику застосування законодавства, а й забезпечувати єдність національного права та однакове застосування законів усіма судами¹. Слід зауважити, що під єдністю судової практики розуміють однаковий підхід судів відповідної юрисдикції до застосування норм матеріального та процесуального права під час розгляду конкретних судових справ з урахуванням попереднього розгляду аналогічних за характером справ².

Природа висновків Верховного Суду також обумовлена здійснюваною судами інтерпретаційною діяльністю щодо законів. Адже, зважаючи на те, що досконалість законодавчих текстів є умовною, оскільки та сама норма за різних соціально-історичних умов може мати різне смислове навантаження і не узгоджуватися з іншими законодавчими положеннями; у процесі внесення поправок до законів може бути допущено розбалансування деяких правових конструкцій; текст законів може містити колізії, прогалини та інші дефекти; окремі терміни, застосовані в законах, можуть із часом набувати нового значення; з огляду на абстрактність окремих законодавчих положень може стати необхідним під час вирішення конкретної справи вибрати одне із багатьох його значень. Тому законодавча техніка не здатна повною мірою забезпечити всеосяжну узгодженість правових норм, наповнення їх змістом, що відповідав би конкретним соціальним обставинам у будь-який час і за будь-яких обставин (у будь-якій справі). Як влучно зазначав Петро Рабінович, «у законодавстві рівень інформативності словосполучень загального використання значно нижчий, ніж рівень інформативності термінологічних конструкцій»³. З огляду на це, у процесі правозастосування (судового розгляду справ) виникає потреба в додатковому дослідженні тексту закону в його співвіднесенні із реаліями соціального буття, природним правом тощо, винайденні в ньому закладених законодавцем смислів.

Судове рішення (правовий висновок), долаючи дефекти законів, тим більше має бути зрозумілим і справедливим, тобто якісним. А «щоб бути якісним, судові рішення повинно сприйматися сторонами та суспільством загалом як таке, що стало результатом коректного застосування юридичних правил,

¹ Луспенник Д.Д. Завдання Верховного Суду як суду касаційної інстанції. *Судово-юридична газета*. 18.12.2018. URL: <https://sud.ua/ru/news/sud-info/130875-zavdanniyaverkhovnogogo-sudu-yak-sudu-kasatsiynoyi-instantsiyi> (дата звернення: 01.05.2025).

² Деменчук М.О. Роль Верховного Суду в забезпеченні єдності судової практики: монографія. Оdesa: Фенікс, 2019. С. 51.

³ Рабинович П.М. Проблемы понимания в правовом регулировании. *Правоведение*. 1988. № 5. С. 21.

справедливого процесу та правильної оцінки фактів, а також як таке, що може бути ефективно реалізованим»¹.

Оскільки воля законодавця далеко не завжди знаходила чітке та однозначне втілення в тексті закону, то виникла необхідність судового тлумачення цієї волі. Слід мати на увазі, що «життя» права в конкретних суспільних відносинах накладає відбиток на його зміст – адже нормативний акт не може тлумачитись безвідносно до обставин, на які розрахована його дія»². Тому під час тлумачення може бути винайдений зміст, закладений у законі, але прямо нормативно не встановлений. Це підтверджує думку Юрія Оборотова про те, що «завдання герменевтичного тлумачення полягає у тому, щоб за одним смислом за допомогою метафор побачити інший, який народжується в процесі інтерпретації»³.

Саме така інтерпретація, а не проста констатація законодавчих положень, має значення для належного правозастосування в правовій державі.

Правові висновки, які наводяться в постановках Верховного Суду, не є нормами права, їх називають переконливими інтерпретаційними прецедентами, авторитетним підходом до тлумачення норм законів вищим судовим органом у системі судоустрою України⁴.

Отже, під інтерпретацією слід розуміти певний набір розумових операцій, які пов'язані з виведенням із тексту прямо не зазначених у ньому значень. Це твердження продовжує Станіслав Шевчук, вказуючи, що під час тлумачення нормативних положень треба виявляти «вторинні значення», які перебувають в органічному зв'язку з первинними позитивними положеннями, оскільки «сам термін «інтерпретація» походить із латинської мови (*interpretatio*) та означає «посередництво», ...посередництво між текстом та реальністю як існуючою (позитивною), так і ідеальною, тобто такою, яка уявляється та є потенційним результатом втілення ідеалів конституціоналізму й конституційних принципів»⁵.

Під час формування правових висновків, застосовуючи герменевтичні прийоми, які надають можливість розшифрувати текст правової норми і врахувати

¹ Висновок № 11 (2008) від 18.12.2008 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень. URL: https://court.gov.ua/userfiles/visn_11_2008.pdf (дата звернення: 01.05.2025).

² Гончаров В.В. До питання про функціональне тлумачення змісту юридичних норм. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. Вип. 50. Одеса: Юридична літ-ра, 2009. С. 275.

³ Оборотов Ю.М. Герменевтика й метафора у правознавстві. *Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету*. 2004. № 1. С. 129.

⁴ Константий О. «Вторинні» джерела права адміністративного судочинства України. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2019. № 9. С. 59. DOI: <http://jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/5/13.pdf> (дата звернення: 01.05.2025).

⁵ Шевчук С.В. Способи тлумачення Конституції: порівняльний досвід. *Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми*: зб. наук. праць членів Товариства конституційного права з нагоди десятиріччя Конституції України, Конституційного Суду України та самого Товариства / відпов. ред. П.Ф. Мартиненко, В.М. Кампо. Київ: «Купріянова», 2007. С. 36.

правову ситуацію під час її реалізації, суд сприяє адекватному сприйняттю змісту правової норми та її правильній інтерпретації. Це забезпечує «довге життя» як самим правовим висновкам, так і законодавчим положенням, їх відповідність природному праву.

Такий підхід об'єктивно зумовлює правотлумачну, а не тільки правозастосовну функцію правових висновків Верховного Суду. У цьому контексті неможливо не висловити солідарність з Костянтином Пільковим, що «якби українське судочинство не було обтяжене довгим шляхом законодавчих змін у розмежуванні повноважень КСУ та судів загальної юрисдикції стосовно тлумачення закону, і цей шлях не залишив слідів у вигляді несвідомого уникнення суддями використання терміна «тлумачення» на позначення того, що вони роблять із нормами у своїх рішеннях, пояснюючи їх (рішень) правове підґрунтя, ми б мали сміливість назвати висновки Верховного Суду щодо застосування норм права висновками про тлумачення норм права, і цим би зняли багато практичних питань»¹. По суті, постанови Верховного Суду, у яких сформовані правові висновки щодо застосування нормативних актів, є інтерпретаційними актами.

На думку Володимира Тихого, який визначає рішення КСУ про нормативне тлумачення як інтерпретаційні акти², нормативний зміст цих актів зумовлений тим, що вони містять норми-роз'яснення. Так, учений не відносив акти про нормативне тлумачення до розряду нормативно-правових актів, оскільки головною функцією останніх є встановлення нових норм права або скасування чи зміна раніше прийнятих, а інтерпретаційні акти такої функції не виконують.

Василь Ільков констатує, що під час розгляду справи в адміністративному суді здійснюється тлумачення норм права судом. Таке тлумачення здійснюється через формулювання висновків щодо застосування норм права³.

Станіслав Шевчук відносить інтерпретаційні акти судової влади до актів судової правотворчості як особливого виду правотворчості, який є процесом здійснення судовою владою правотворчої функції в поєднанні з її правозастосовною та інтерпретаційною функціями під час розгляду конкретної справи, результатом якої є право положення, що містяться у сформульованих судом у мотивувальній частині рішення, які мають обов'язкову силу не тільки для сторін у справі, але й для інших суб'єктів права відповідно до закону або в силу

¹ Пільков К.М. Висновки Верховного Суду: формула висновку, його обов'язковість та механізм відступу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 202. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-8/46> (дата звернення: 01.05.2025).

² Тихий В.П. Правотлумачення Конституційним Судом України та правова природа його рішень. *Вісник Конституційного Суду України*. 2001. № 1. С. 68.

³ Ільков В. Судове рішення як джерело права в адміністративному судочинстві України. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2019. № 8. С. 65. DOI: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/4/part_1/13.pdf (дата звернення: 01.05.2025).

принципу ієрархічності судової системи (обов'язковість рішень вищих судів для нижчих) або в силу їх переконливості під час розгляду аналогічних справ¹.

Правові висновки Верховного Суду, які містять тлумачення, поширюють свою дію на завчасно необмежене число суспільних відносин; вони розраховані на застосування кожен раз, коли виникають обставини, передбачені відповідною правовою нормою в аналогічних правових відносинах. Зміст рішень про тлумачення не може бути відокремлений від змісту правової норми, яка тлумачилася.

Неабияке значення для правозастосування має не лише кінцевий результат розгляду Верховним Судом справ, віднесених до його компетенції, а й з'ясування засад, з яких він виходив під час прийняття відповідних актів, його аргументації, мотивування ним своїх рішень. Тому під правовими позиціями Верховного Суду слід розуміти не лише присуд (резольютивну частину), а й систему правових аргументів, які використовувалися для його обґрунтування, уявлення Суду про сутність розглядуваної ним правової проблеми й висновки, яких він дійшов під час її вирішення.

По суті, правові позиції Верховного Суду є формою і результатом інтерпретації ним законів та інших правових актів у контексті певних правових відносин. Тому справедливим буде зазначити, що «висновок щодо застосування норми права (правовий висновок) – це таке судження, яке є більшим засновком у дедуктивному умовиводі в процесі застосування норми права в одній справі, і яке може так само бути більшим засновком в іншій справі. Такий висновок формулюється подібно до того, як формулюється норма права: таким чином, аби він міг бути застосований до невизначеного кола осіб у правовідносинах, які за всіма істотними ознаками, викладеними абстрактно у висновку, подібні до тих правовідносин, стосовно яких його було зроблено в розглянутій справі»².

Змістом правових висновків Верховного Суду є конкретизація, уточнення, деталізація актів законодавства та правильне застосування його положень. Це є інтерпретаційні норми, у яких наведені приписи щодо того, як розуміти той чи інший термін, вираз або правову норму загалом, як її застосовувати. Це є нормативні тлумачення, норми-роз'яснення, вони сприяють правильній реалізації законодавства і в цьому розумінні є допоміжними правилами. Їх допоміжний характер виявляється в тому, що вони не можуть бути застосовані окремо від положень, що тлумачилися, вони діють лише разом з ними.

Визнаючи за інтерпретаційними актами обов'язковий та загальнодержавний характер, В'ячеслав Гергелійник також називає їх такими, що мають допоміжний характер, оскільки вони можуть бути застосовані лише у зв'язку

¹ Шевчук С. Концепція «суддівського активізму» у контексті судової правотворчості. *Юридичний журнал*. 2008. № 12. URL: www.justinian.com.ua/print.php?id=3096 (дата звернення: 01.05.2025).

² Пільков К.М. Висновки Верховного Суду: формула висновку, його обов'язковість та механізм відступу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 202. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-8/46> (дата звернення: 01.05.2025).

із застосуванням відповідної норми¹. Натомість, є думка, що інтерпретаційні акти мають самостійне значення, їх зміст повністю присвячений роз'ясненню змісту правових норм, вони відбивають результати нормативних узагальнень юридичної практики².

Юридична сила інтерпретаційних актів не може бути прирівняна до сили нормативно-правових актів, що були предметом тлумачення. Більш того, інтерпретаційний акт залишається в силі допоки діє акт, що тлумачився. Зміна або скасування нормативно-правового акта, за яких втрачає юридичну силу норма, що тлумачилася, тягнуть втрату юридичної сили, значення та дії інтерпретаційного акта. Саме у такий спосіб парламент може долати правові висновки Верховного Суду.

Положеннями частини п'ятої статті 242 КАС України закріплено, що під час вибору й застосування норми права до спірних правовідносин суд ураховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду. У такий спосіб забезпечується обов'язковість правових висновків Верховного Суду та підкреслюється їхня властивість виступати джерелом права.

Дійсно, постанови Верховного Суду як правові інструменти забезпечують не лише формалізоване вирішення певного спору, а виступають формою врегулювання конкретного правового питання для подібних правовідносин та, відповідно, гарантують принцип юридичної визначеності (*res judicata*) для всіх суб'єктів права; спрямовані, головним чином, на виявлення можливих «системних помилок» у законодавстві, які зумовлюють «несталість судової практики», або – у судових рішеннях щодо застосування певних положень законодавства («неєдність судової практики») та усунення у встановленому процесуальним законом порядку цих помилок³.

Найвиразніше правові висновки Верховного Суду «викристалізуються» під час відступів від власних правових позицій, тобто заміні сформованої практики новою. Вбачаючи в механізмі самовідступів легальний і оптимальний спосіб розвитку судової практики, у правничій спільноті утвердилася думка, що «зміна судової практики Верховним Судом має бути екстраординарним, абсолютно винятковим заходом»⁴.

¹ Гергелійник В.О. Правові проблеми становлення і функціонування конституційної юстиції України: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2000. С. 9–14.

² Загальна теорія держави і права / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2002. С. 381.

³ Берназюк Я.О. Конституційно-правовий статус Верховного Суду як суду права, що забезпечує сталість та єдність судової практики. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*. Київ: ВАІТЕ, 2022. С. 139.

⁴ Голова Верховного Суду Станіслав Кравченко: «Прогнозованість практики – важливий елемент довіри до суду». *Юридична практика*. 28.04.2025. DOI: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1799846/> (дата звернення: 01.05.2025).

Верховний Суд у справі № 320/28608/23 зазначив, що основний акцент робиться Судом на вимоги принципу юридичної визначеності, які стосуються передбачуваності суб'єктом суспільних відносин правових наслідків своєї поведінки (передбачуваності правового результату)¹.

У цій справі, вирішуючи питання про наявність підстав для відступу від правового висновку Верховного Суду, колегія суддів урахувала, що, відповідно до частини четвертої статті 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII, єдність системи судоустрою забезпечується, зокрема, єдністю судової практики.

У силу вимог частини першої статті 36 цього Закону саме на Верховний Суд як найвищий суд у системі судоустрою покладається забезпечення сталості та єдності судової практики в порядок та спосіб, визначені процесуальним законом.

Для цього у КАС України визначені процесуальні механізми забезпечення єдності судової практики, що полягають у застосуванні спеціальної процедури відступу від висновків щодо застосування норм права, викладених у раніше ухвалених постановах Верховного Суду.

Зокрема, один із таких механізмів визначений у частині п'ятій статті 242 КАС України, згідно з якою під час вибору й застосування норми права до спірних правовідносин суд ураховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду.

Відступ Верховного Суду від власних правових висновків потребує зіставлення обставин справи, урахування зміни суспільного контексту, практику окружних та апеляційних судів. Як на це звертає увагу Михайло Шумило, не менш важливим залишається питання методології, логіки, алгоритму й способів тлумачення нормативно-правових актів, оскільки судам нижчих інстанцій недостатньо знати про зміну висновку (самовідступ) Верховного Суду, вони потребують розуміння логіки та способів тлумачення. У цьому сенсі відбуваються позитивні зміни й непоодинокими є випадки, коли в постановах зазначається назва того чи того методу герменевтики, проте навести в тексті судового рішення фрази: «комплексне тлумачення», «телеологічний метод», «формально-юридичний спосіб» тощо недостатньо, необхідно вказати на зв'язок цього методу з результатом розгляду, щоб цього алгоритму дотримувалися суди інших інстанцій, які рівняються на Верховний Суд. У цьому проявляється двоєдиність постанов Верховного Суду: правовий висновок та методологічні підходи, що дають змогу простежити шлях до саме такого правового висновку. Отже, чому саме таке рішення ухвалено, у чому полягала необхідність самовідступу, адже правові висновки Верховного Суду є не тільки джерелом права, а й

¹ Постанова Верховного Суду від 16.01.2025 у справі № 320/28608/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124472186> (дата звернення: 01.05.2025).

певним методичним посібником щодо тлумачення норм законодавства, застосування принципів права, які згодом переймають місцеві та апеляційні суди¹.

Консультативна рада європейських суддів зазначає, що судові рішення повинні, у принципі, бути обґрунтованими, бо їхня якість залежить, головним чином, від якості обґрунтування. І таке обґрунтування може містити тлумачення юридичних принципів; при цьому завжди необхідно дбати про забезпечення юридичної визначеності та послідовності. Однак, коли суд вирішує відійти від попередньої практики, у рішенні слід чітко вказати про це².

У такий спосіб забезпечуватимуться єдність і сталість судової практики, оскільки, результат вирішення спору й формулювання правового висновку об'єктивно зумовлені застосованими підходи, які уможливили відповідний результат (правовий висновок). У цьому контексті підтримаємо влучну характеристику, надану Яном Берназюком, де «сталість (стабільність, незмінність, передбачуваність, визначеність) – це вироблення нової правової позиції (висновку) в нових спорах або правовідносинах (створення орієнтиру для правозастосування та правосуддя), а єдність (висока якість, точність, непопущність, довіра до судової практики) – це захист стабільності або неминуча реакція на зазіхання на сталість»³.

Зазвичай під час формулювання правових висновків Верховним Судом такою реакцією є окрема думка суддів, що не згодні із сформульованим висновком або відступом від раніше сформульованого висновку, в якій небажаність нового висновку аргументується передбачуваністю та стабільністю судової практики. Так, в окремій думці (спільній) від 21.01.2020 у справі № 820/11382/15 до постанови Верховного Суду у складі судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів КАС ВС указувалося, що Венеційська комісія у Доповіді про верховенство права від 04.04.2011 № 512/2009 зазначила, що однією із складових верховенства права є юридична визначеність; вона вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість (передбачуваність) ситуацій та правовідносин, що виникають. Принцип юридичної визначеності передбачає, що органи державної влади повинні бути обмежені у своїх діях заздалегідь встановленими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити з великою вірогідністю та точністю заходи, що будуть застосовані пред-

¹ Шумило М. Правові висновки касаційного суду: *inter praeteritum et futurum*. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 12. С. 47–54.

² Висновок № 11 (2008) від 18.12.2008 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень. URL: https://court.gov.ua/userfiles/vism_11_2008.pdf (дата звернення: 01.05.2025).

³ Берназюк Я.О. Конституційно-правовий статус Верховного Суду як суду права, що забезпечує сталість та єдність судової практики. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*. Київ: ВАІТЕ, 2022. С. 127.

ставниками влади в тій чи іншій ситуації. Юридична визначеність передбачає стабільність і цілісний характер законодавства, здійснення адміністративної практики органами державної влади на основі закону відповідно до принципу верховенства права, а також прозорість і демократизм під час прийняття владних рішень. Ідея передбачуваності (очікуваності) суб'єктом суспільних відносин правових наслідків (правового результату) своєї поведінки, яка відповідає чинним у суспільстві нормативним приписам, утворює основу принципу юридичної визначеності. Згідно з усталеною прецедентною практикою ЄСПЛ, однією з вимог, що впливає зі слів «встановлений законом», є вимога передбачуваності. Питання забезпечення єдності практики також є складовим елементом принципу верховенства права. Отже, суб'єкт владних повноважень, виконуючи надані йому законом повноваження щодо вчинення дій чи прийняття індивідуальних актів стосовно конкретної особи, повинен дотримуватися згаданого принципу, забезпечуючи водночас сталість і єдність своєї адміністративної практики¹.

Визнаючи повноваження судді тлумачити закон, слід пам'ятати також і про обов'язок судді сприяти юридичній визначеності. Адже юридична визначеність гарантує передбачуваність змісту та застосування юридичних норм, сприяючи цим забезпеченню високоякісної судової системи². Саме тому важлива аргументація, з якої відповідний висновок і впливає. Постанови Верховного Суду, у яких правову аргументацію підміняє цитування норм, а правовий висновок – присуд, що не ґрунтується на аналізі норм права в зіставленні з обставинами справи, звісно, не мають права на існування.

Судові рішення, у яких висновок про застосування норми права не сформульований або сформульований імпліцитно (лат. *sub silentio* – «під мовчанням»), так, що його можна хіба що з припущенням вивести з того, що в результаті вирішив суд, скоріше створюють проблеми для наступного правозастосування. Адже за винятком невеликої групи питань, у яких за кінцевим результатом їх вирішення можна однозначно встановити правове підґрунтя, у більшості випадків така зворотна побудова ланцюга від результату до здогадки про те, як суд розтлумачив певну норму, має дефект неповноти. З огляду на це варто визнати, що викладення висновків про те, як застосовується право у справі, у постановях Верховного Суду є важливою складовим елементом загальної юридичної визначеності, адже це додає чіткості, а точніше створює підґрунтя для

¹ Окрема думка (спільна) до постанови Верховного Суду у складі судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів, інших обов'язкових платежів Касаційного адміністративного суду від 21.01.2020 у справі № 820/11382/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87363996> (дата звернення: 01.05.2025).

² Висновок № 11 (2008) від 18.12.2008 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень. URL: https://court.gov.ua/userfiles/visn_11_2008.pdf (дата звернення: 01.05.2025).

чіткості правових позицій Верховного Суду, усуває необхідність здогадуватися про мотиви прийнятого рішення, дозволяє працювати механізмам відступлення від висновків у необхідних випадках, чим також досягається розвиток права¹.

Для правового висновку Верховного Суду важливими є й формально юридичні аргументи на підтвердження чи спростування доводів касаційної скарги, і застосування відповідної юридичної техніки, інших інструментів правничої герменевтики, які пояснюють логіку й алгоритм формулювання правового висновку Верховним Судом.

Такого ж підходу дотримується й ЄСПЛ, який у своїй практиці також неодноразово підкреслював, що можуть існувати переконливі причини для перегляду тлумачення законодавства, яким слід керуватись; сам Суд, застосовуючи динамічний та еволюційний підходи в тлумаченні Конвенції, у разі необхідності відходить від своїх попередніх тлумачень, чим забезпечує ефективність та актуальність Конвенції (рішення у справах «Вільхо Ескелайнен та інші проти Фінляндії», пункт 56, та «Скоппола проти Італії», пункт 104).

Досить чуттєвою для Верховного Суду, з огляду на власний авторитет і виконання покладених на нього законом завдань, є зміна правової позиції Верховного Суду в умовах сталості законодавчого регулювання. По суті, у таких випадках Верховний Суд у разі відступу за таких умов визнає, що припустився помилки. Принаймні можна констатувати, що так воно сприймається юридичною спільнотою. З цього приводу можна навести такий висновок Верховного Суду: «... відступ протягом незначного проміжку часу від висновку Судової ... у постанові від 23.07.2024 у справі № 240/25642/22, з урахуванням того, що не відбулися зміни в законодавстві, не змінився порядок врегулювання спірних правовідносин, не виявлено ані застарілості правового підходу щодо визначення юрисдикції подібних спорів, ані неефективності такого підходу внаслідок змін у правовому регулюванні, ані будь-яких вад попереднього судового рішення, не сприятиме єдності судової практики, правовій визначеності та передбачуваності стосовно вирішення спірних ситуацій для учасників справи, а Верховний Суд може стати джерелом цієї правової невизначеності, що послабить довіру громадськості до судової системи»².

Стосовно інших випадків щодо підстав для відступу від усталеної практики, Верховний Суд також викладав свої правові висновки, що вже також стали усталеною практикою в цих питаннях.

¹ Пільков К.М. Висновки Верховного Суду: формула висновку, його обов'язковість та механізм відступу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 203. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-8/46> (дата звернення: 01.05.2025).

² Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25.09.2024 у справі № 560/19941/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121907799> (дата звернення: 01.05.2025).

Так, зокрема, відповідно до висновків Великої Палати Верховного Суду, сформульованих у постанові від 04.09.2018 у справі № 823/2042/16¹ та застосованих у постанові КАС ВС у складі судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав від 21.03.2023 у справі № 240/7411/21, з метою забезпечення єдності та сталості судової практики для відступу від висловлених раніше правових позицій Верховного Суду мають існувати ґрунтовні підстави: попередні рішення мають бути помилковими, неефективними чи застосований у цих рішеннях підхід має очевидно застаріти внаслідок розвитку в певній сфері суспільних відносин або їхнього правового регулювання.

Відступаючи від свого правового висновку щодо застосування юридичної норми, Верховний Суд може або повністю відмовитися від нього і сформулювати новий, або конкретизувати / уточнити попередній висновок, застосовувавши відповідні способи тлумачення юридичних норм. Тут слід мати на увазі, що «обсяг» відступу не передбачає перерахування всіх постанов, у яких міститься правовий висновок, від якого здійснений відступ. Велика Палата щоразу вказує, що «вона відступає не від постанови в конкретній справі, а від висновку щодо застосування норм права. Цей висновок міг бути сформульований в одній або декількох постановах. Відсутність згадки повного переліку постанов, від висновку хоча б в одній із яких щодо застосування норм права Велика Палата Верховного Суду відступила, не означає, що відповідний висновок надалі застосовний»².

Відступ від раніше сформульованого правового висновку містить як об'єктивну необхідність для виправлення помилок або сформульованих раніше правових висновків, так і ознаки відсутності юридичної визначеності. Через цей процесуальний механізм забезпечується розвиток судової практики.

Таким чином, важливою умовою, дотримання якої узгоджується з принципом верховенства права та його складової – забезпечення єдності судової практики під час відступу від правового висновку Верховного Суду, є належне мотивування та обґрунтування підстав для такого відступу в судовому рішенні, у якому здійснено відступ³.

У пункті 70 рішення від 18.01.2001 у справі «Чепмен проти Сполученого Королівства» ЄСПЛ наголосив на тому, що в інтересах юридичної визначеності,

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 04.09.2018 у справі № 823/2042/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77969515> (дата звернення: 01.05.2025).

² Див. зокрема пункт 66 постанови Великої Палати Верховного Суду від 14.06.2023 у справі № 448/362/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111647957> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Постанова Верховного Суду у складі судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду від 16.01.2025 у справі № 320/28608/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124472186> (дата звернення: 01.05.2025).

передбачуваності та рівності перед законом суд не повинен відступати від попередніх рішень за відсутності належної для цього підстави¹.

Задля гарантування юридичної визначеності Велика Палата Верховного Суду має відступати від попередніх висновків лише за наявності для цього належної підстави. Так, вона може повністю відмовитися від певного висновку на користь іншого або конкретизувати попередній висновок, застосувавши відповідні способи тлумачення юридичних норм.

З метою забезпечення єдності та сталості судової практики причинами для відступу від висловленого раніше висновку можуть бути вади попереднього рішення чи групи рішень (їх неефективність, неясність, неузгодженість, необґрунтованість, незбалансованість, помилковість); зміни суспільного контексту, через які застосований у цих рішеннях підхід повинен очевидно застаріти внаслідок розвитку суспільних відносин у певній сфері або їх правового регулювання².

Сама природа правових висновків Верховного Суду вказує на те, що нормативне врегулювання їх формування та зміни мають забезпечуватися усталеною судовою практикою, а не імперативними приписами процесуального законодавства. Також у практиці ще існує низка проблем і питань застосування правових висновків Верховного Суду. З огляду на це, Верховному Суду ще належить дати відповіді на питання (у формі правових висновків Верховного Суду, звісно) щодо: 1) можливості неврахування правових позицій Верховного Суду окружними й апеляційними судами з належним обґрунтуванням необхідності відступу від них; 2) поширення дії висновків Верховного Суду на відносини, що припинилися до формулювання такої правової позиції (не тільки з юрисдикційних питань); 3) способу відступу від позицій Великої Палати Верховного Суду, сформованих нею під час апеляційного перегляду рішення у зразковій справі тощо.

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «Чепмен проти Сполученого Королівства» (*Chapman v. the UK*) (заява № 27238/95). Рішення від 18.01.2001. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-196508> (дата звернення: 01.05.2025).

² Такий правовий висновок викладений у постановках Великої Палати Верховного Суду від 18.01.2024 у справі №560/17953/21, від 09.11.2021 у справі №214/5505/16, від 14.12.2021 у справі №147/66/17, від 08.06.2022 у справі № 362/643/21.

6.2. Забезпечення єдності судової практики в адміністративних справах, які не підлягають перегляду у Верховному Суді

Забезпечення єдності судової практики в процесі формування сучасної судової системи виступає фундаментальною умовою ефективної реалізації принципів законності, юридичної визначеності та рівності сторін у судовому провадженні. Зокрема, узгодженість судових рішень сприяє передбачуваності правозастосування та зміцненню довіри до правосуддя. В адміністративному судочинстві це питання набуває особливого значення через безпосередній вплив судових рішень на реалізацію прав і свобод громадян у відносинах із органами державної влади. Отже, особливої уваги потребує забезпечення єдності судової практики у справах, які не підлягають перегляду у Верховному Суді, адже відсутність касаційного контролю створює ризики виникнення правових колізій та неоднозначного тлумачення правових норм. В умовах розвитку правової системи України питання вироблення механізмів гарантування єдності судових рішень без обов'язкового залучення Верховного Суду є актуальним і потребує глибокого наукового осмислення.

Нині особливу складність становлять справи, які не підлягають перегляду у Верховному Суді через законодавчі обмеження або незначну ціну предмета спору. Це обумовлено тим, що відсутність касаційного контролю ускладнює підтримання єдиної судової практики, оскільки виникають ризики неоднакового тлумачення й застосування права судами першої та апеляційної інстанцій. За цих обставин ключова роль у підтриманні юридичної визначеності покладається саме на суди нижчих інстанцій, які мають дотримуватися принципу правової єдності.

КАС України передбачає, що не підлягають касаційному оскарженню: 1) рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення в яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом; 2) судові рішення у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження (крім справ, які відповідно до цього Кодексу розглядаються за правилами загального позовного провадження) (пункт 2 частини п'ятої статті 328), крім окремих випадків, передбачених адміністративно-процесуальним законодавством.

Як констатують Людмила Серватюк та Юлія Кучер: «Такий касаційний фільтр, що з'явився у законодавстві у 2017 році, розвантажив Верховний Суд і пришвидшив остаточне вирішення спору, але водночас позбавив сторони

можливості оскаржити рішення апеляційного суду»¹. Запровадження нових касаційних фільтрів загалом є позитивним явищем і відповідає міжнародній судовій практиці, однак наявність оціночних понять, відсутність чітких формулювань, незмінність процедури розгляду справ судами першої та апеляційної інстанцій може стати істотною перешкодою на шляху до досягнення мети – побудови суду права на базі касаційної інстанції². Отже, відповідно до прецедентної практики ЄСПЛ, установлення законодавчого порогу *ratione valoris* для подання скарг до Верховного Суду, що обмежує до нього доступ, має загальновизнану легітимну мету. Ця мета полягає в тому, щоб забезпечити розгляд у Верховному Суді лише тих справ, які мають належний рівень суспільної або юридичної значущості, відповідно до сутності його функцій³.

Так, наприклад, відповідно до пункту 78 рішення Великої Палати ЄСПЛ від 05.04.2018 у справі «Зубац проти Хорватії» зазначається, що право на доступ до суду не є абсолютним і може підлягати обмеженням, які дозволяються опосередковано, оскільки право на доступ до суду за своєю природою потребує регулювання державою, і таке регулювання може змінюватися в часі та місці відповідно до потреб та ресурсів суспільства та окремих осіб⁴. Також у цьому рішенні йдеться про те, що застосування передбаченого законодавством порогу *ratione valoris* для подання скарг до Верховного Суду є правомірною та обґрунтованою процесуальною вимогою, ураховуючи саму суть повноважень Верховного Суду щодо розгляду лише справ відповідного рівня значущості⁵.

Таким чином, можемо дійти висновку, що право на доступ до суду, хоча і є важливою складовою права на справедливий судовий розгляд, але не має абсолютного характеру. Воно може підлягати певним обмеженням, які вважаються допустимими за певних умов. Такі умови повинні бути спрямовані на забезпечення належного функціонування судової системи. Установлення порогу мінімальної ціни спору для звернення до найвищої судової інстанції є законним процесуальним механізмом, який відповідає призначенню вер-

¹ Серватюк Л.В., Кучер Ю.А. Апеляційне та касаційне оскарження адміністративних справ незначної складності (малозначність справ). *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць / редкол.: Г.І. Чанишева (голов. ред.) та ін.* Одеса: ВД «Гельветика», 2021. Вип. 89. С. 91.

² Ткачук Н.В. Фільтри касаційної скарги в дії: ефективність механізму. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць.* Одеса: ВД «Гельветика», 2021. Вип. 89. С. 110.

³ Серватюк Л.В., Кучер Ю.А. Апеляційне та касаційне оскарження адміністративних справ незначної складності (малозначність справ). *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць / редкол.: Г.І. Чанишева (голов. ред.) та ін.* Одеса: ВД «Гельветика», 2021. Вип. 89. С. 91.

⁴ European Court of Human Rights Great Chamber. Case of *Zubac v. Croatia* (application № 40160/12). Judgment of 05.04.2018. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-181821> (date of access: 08.04.2025).

⁵ Там само.

ховних судів – розглядати лише ті справи, які мають достатню правову або суспільну вагу, що вимагає уніфікації судової практики або розвитку права.

Слід зауважити, що законодавець у КАС України визначив поняття «адміністративна справа незначної складності (малозначна справа)», під якою пропонує розуміти адміністративну справу, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин» (пункт 20 частини першої статті 4 КАС України).

Частиною шостою статті 12 КАС України визначено вичерпний перелік справ незначної складності (малозначних справ), а саме щодо: 1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, у яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище; 2) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; 3) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; 4) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців; 5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію; 6) оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує: для юридичних осіб – ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; для фізичних осіб та фізичних осіб – підприємців – тридцяти розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 7) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження; 8) типові справи; 9) оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом неправим і нечинним повністю або в окремій його частині; 10) інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не

можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження; 11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

Одним із критеріїв «немалозначності» справ є розмір прожиткового мінімуму громадян, який передбачений пунктом 2 частини четвертої статті 12 КАС України для фізичних осіб: не менше 100 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Згідно зі статтею 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» від 19.11.2024 № 4059-IX¹, прожитковий мінімум на одну працездатну особу становить 3 028 гривень. Отже, щоб у випадку, передбаченому пунктом 2 частини четвертої статті 12 КАС України, адміністративна справа не вважалася малозначною, ціна позову повинна бути визначена в розмірі не менш, ніж 302 800 гривень для фізичних осіб, для юридичних 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб – 1 514 000 гривень.

Погоджуємося з думкою, що «відповідні адміністративно-процесуальні норми статей встановлюють завищені вимоги до ціни адміністративного позову. Також автором наголошено, що, визначаючи поняття «малозначна справа» та встановлюючи критерії, за якими певну справу не можна віднести до цієї категорії, законодавець створив оціночну конструкцію, яка ускладнює пересічному громадянину реалізацію права на судовий захист відповідно до основних засад адміністративного судочинства, закріплених у частині третій статті 2 КАС України. Очевидно, що основною метою запровадження такої категорії було зменшення навантаження на адміністративні суди першої інстанції та концентрація їхньої уваги на розгляді важливіших справ. Проте такі кроки щодо гармонізації національного законодавства із законодавством провідних європейських країн мають здійснюватися обачно та поступово, без обмеження доступу громадян до правосуддя і за умови забезпечення повного розуміння нововведень з їхнього боку»². Безперечно, прагнення зменшити навантаження на адміністративні суди та оптимізувати судочинство є виправданим з погляду ефективності судової системи. Однак реформування має здійснюватися так, щоб не погіршувати доступ громадян до правосуддя. Будь-які зміни у цьому напрямі повинні бути поступовими, обґрунтованими і супроводжуватися належним роз'ясненням для громадськості, аби уникнути непорозумінь і зберегти довіру до судової влади. Прагнення гармонізувати українське законодавство із європейськими стандартами не повинно призводити до формального обмеження фундаментальних прав людини.

¹ Про Державний бюджет України на 2025 рік: Закон України від 19.11.2024 № 4059-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4059-20#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

² Владовська К.П., Черевичник К.В. Малозначність справ адміністративної юрисдикції та право на справедливий суд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2020. Вип. 61. Т. 1. С. 129.

Щодо справ, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження, то стаття 257 КАС України констатує, що за правилами такого провадження розглядаються справи незначної складності та може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у частині четвертій цієї статті. Отже, аналізуючи положення цієї статті, необхідно зауважити, що не можуть бути оскаржені в касаційному порядку рішення судів у будь-яких справах, за умови, якщо вони були розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження.

Також під час нашого дослідження потрібно звернути увагу на статтю 272 КАС України, у якій передбачено окремі категорії справ, у яких судові рішення суду апеляційної інстанції за наслідками їхнього апеляційного перегляду не можуть бути оскаржені. До таких справ законодавцем віднесено справи, які визначені статтями 273–277, 282–283¹, 284–286 КАС України, наприклад, щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій; щодо уточнення списку виборців; справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів у сфері медіа, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників суб'єктів у сфері медіа, які порушують законодавство про вибори та референдум; пов'язаних із виборами Президента України; щодо гарантованого забезпечення потреб оборони; за зверненням податкових та митних органів; про застосування санкцій; за зверненням Служби безпеки України щодо включення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій до переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, виключення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій з такого переліку та надання доступу до активів, що пов'язані з тероризмом та його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням; про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності; з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Важливою в цьому аспекті є позиція КАС ВС щодо застосовування окремих положень статті 272 КАС України. Так, Суд зазначає, що не підлягають касаційному оскарженню в розумінні частини третьої статті 272 КАС України такі судові рішення суду апеляційної інстанції, якими закінчено перегляд в апеляційному порядку рішень суду першої інстанції, ухвалених судом за наслідком розгляду справ, визначених статтями 273–277, 282–286 цього Кодексу, та якими спір вирішено по суті щодо заявлених позовних вимог. На усі інші випадки, зокрема щодо оскарження у касаційному порядку судових

рішень апеляційного суду, ухвалених за наслідками апеляційного перегляду справ, визначених статтями 273–277, 282–286 КАС України, у тому числі ухвал, якими вирішено процедурні питання, пов'язані з рухом справи в суді першої інстанції, а також ухвал, постановлених за наслідками вирішення питання про залишення позову без розгляду, дія частини третьої статті 272 цього Кодексу не розповсюджується й такі судові рішення підлягають касаційному оскарженню на загальних підставах¹.

Також не підлягають перегляду у Верховному Суді адміністративні справи, що не містять правових питань значного суспільного інтересу. У зв'язку з цим варто навести позицію КАС ВС, яка міститься в ухвалі від 05.04.2021 у справі № 420/8512/20, у якій суд зазначив, що «значний суспільний інтерес» необхідно розуміти як серйозну, обґрунтовану зацікавленість, яка має неабияке виняткове значення для усього суспільства в цілому, певних груп людей, територіальних громад, об'єднань громадян тощо до певної справи в контексті можливого впливу ухваленого в ній судового рішення на права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб. Указане поняття охоплює ті потреби суспільства або окремих його груп, які пов'язані зі збереженням, примноженням, захистом цінностей, девальвація та / або втрата яких мала б значний негативний вплив на розвиток громадянського суспільства. Наявність значного суспільного інтересу може мати місце й тоді, коли предмет спору зачіпає питання загальнодержавного значення, як от визначення й зміну конституційного ладу в Україні, виборчого процесу (референдуму), обороноздатності держави, її суверенітету, найвищих соціальних цінностей, визначених Конституцією України тощо².

Водночас Дарія Маріц суспільний інтерес визначає як коло питань, які стосуються найрізноманітніших сфер суспільних відносин, що пов'язані з правом кожного на доступ до інформації, яка може визнаватися суспільно необхідною, виходячи із судової практики, що склалася, а поширення суспільно необхідної інформації забезпечує дотримання та реалізацію конституційних прав і свобод людини на інформацію, та переважає право громадськості знати певну інформацію над потенційною шкодою від її поширення, якщо мета поширення такої інформації є легітимною, необхідною та доцільною в демократичному суспільстві³. Отже, суспільний інтерес – це не абстрактне чи політично задане поняття, а динамічна категорія, яка конкретизується через

¹ Постанова об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30.04.2021 у справі № 520/15510/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96685069> (дата звернення: 30.04.2025).

² Ухвала Верховного Суду від 05.04.2021 у справі № 420/8512/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96281438> (дата звернення: 30.04.2025).

³ Маріц Д. Поняття «суспільний інтерес» в інформаційних правовідносинах. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 169.

судову практику та має безпосередній зв'язок із реалізацією конституційних прав людини, зокрема права на доступ до інформації. З аналізу визначення випливає, що суспільний інтерес формується навколо питань, які зачіпають права великої кількості людей і вимагають відкритості для забезпечення демократичних принципів. Важливим акцентом у твердженні є положення про пріоритет права громадськості на отримання суспільно необхідної інформації над потенційними ризиками шкоди від її поширення, за умови, що це здійснюється в межах легітимної мети та потреб демократичного суспільства. Таким чином, суспільний інтерес виступає критерієм допустимості обмеження приватності або інших інтересів в ім'я більшого блага – інформованості громадськості та зміцнення демократичного контролю над владою. Водночас така інтерпретація вимагає уважного балансування між суспільним інтересом і захистом інших прав людини (наприклад, права на честь, гідність, приватне життя), що в реальних умовах потребує не лише формального звернення до принципів, але й конкретної оцінки обставин кожної справи.

Отже, справи, що не містять правових питань значного суспільного інтересу – це адміністративні справи, у яких відсутня необхідність у втручанні Верховного Суду через те, що вони не створюють нових питань права, не викликають потреби в уніфікації судової практики, не мають істотного значення для формування загальних правових позицій, вирішують суто індивідуальні спірні питання без ширшого суспільного резонансу чи впливу на інші аналогічні справи. До таких адміністративних справ можемо віднести, наприклад, справи щодо: оскарження індивідуальних податкових повідомлень-рішень про нарахування незначних сум податкового боргу; оскарження штрафів за порушення правил дорожнього руху або незначних адміністративних стягнень; оскарження відмови у видачі дозволу на певну діяльність, якщо такий спір не піднімає питання публічного значення або не торкається широкого кола осіб, тощо.

До адміністративних справ, які не підлягають перегляду у Верховному Суді також слід віднести такі справи, у яких відсутній предмет касаційного перегляду, тобто подання касаційної скарги є юридично необґрунтованим або недопустимим, оскільки: у справі не виявлено істотних порушень норм матеріального або процесуального права; саме рішення не підлягає касаційному оскарженню за нормами адміністративного процесуального законодавства. Відсутність предмета касаційного перегляду означає, що: 1) немає підстав для втручання Верховного Суду в рішення суду апеляційної чи першої інстанції; 2) суд першої чи апеляційної інстанції правильно застосував норми матеріального та процесуального права; 3) справа не викликає необхідності у виправленні судової помилки або встановленні єдиної правової позиції. У

таких ситуаціях касаційне провадження або не відкривається, або закривається без розгляду справи по суті.

У цьому зв'язку варто навести ухвалу КАС ВС від 19.03.2025 у справі № 380/970/24, у якій зазначено, що якщо відповідне втручання чи обмеження щодо прав і свобод учасника адміністративного процесу усунуте судом апеляційної інстанції, а ухвала суду першої інстанції, яка становила таке втручання, скасована, то й відсутній предмет касаційного перегляду (пункт 46)¹. Постанова суду апеляційної інстанції, прийнята за результатом перегляду ухвали суду першої інстанції, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі (зокрема, ухвал про повернення заяви позивачеві (заявникові), відмови у відкритті провадження у справі, залишення позову (заяви) без розгляду, закриття провадження у справі), якою така ухвала була скасована, а справа направлена до суду першої інстанції для продовження розгляду не може бути предметом касаційного оскарження (пункт 49).

Також слід зауважити, що в умовах повномасштабної війни в Україні важливим є дотримання оборонного законодавства, у тому числі й у сфері закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони, які залишаються надзвичайно важливими в умовах сьогодення України. Ураховуючи військові дії, що тривають, і безперервну потребу в належному забезпеченні Збройних Сил України, особливої ваги набувають прозорість та ефективність процесу закупівель. Порушення в цій сфері можуть поставити під загрозу обороноздатність країни, тому швидке й ефективне вирішення правових конфліктів має першочергове значення. Проте нині є поширеними спори стосовно відповідності гарантійного листа виробника товару вимогам визначеним в оголошенні про проведення закупівлі, спори щодо відміни процедури закупівлі, спори щодо відповідності військових стандартів, розміщених в оголошенні про проведення закупівлі, спори стосовно відповідності банківської гарантії вимогам визначеним в оголошенні про проведення спрощеної закупівлі, спори щодо невідповідності тендерної документації вимогам, визначеним в оголошенні про проведення спрощеної закупівлі, і вимогам предмета закупівлі тощо.

За даними узагальнення судової практики розгляду адміністративних спорів з приводу закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони, впродовж 2024 року Шостим апеляційним адміністративним судом розглянуто 34 справи і матеріали із зазначеної категорії, з яких: 2 апеляційні скарги залишено без розгляду, 1 судові рішення визнано нечинним із закриттям провадження у справі, 18 – залишено без змін, 11 –

¹ Ухвала об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.03.2025 у справі № 380/970/24. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/C030337> (дата звернення: 30.04.2025).

скасовано (що становить 32,3% від кількості справ і матеріалів, які було розглянуто). Як бачимо, спостерігається високий відсоток скасованих рішень.

Отже, слід зауважити, що у таких випадках саме суд апеляційної інстанції є останньою судовою інстанцією, що формує остаточне тлумачення норми права в конкретній категорії справ. Отже, адміністративні апеляційні суди відіграють важливу роль у забезпеченні єдності судової практики в адміністративних справах, які не підлягають перегляду у Верховному Суді.

Звертаючись до інших статистичних даних в адміністративних справах, які не підлягають перегляду у Верховному Суді, що було узагальнено Шостим апеляційним адміністративним судом, необхідно зазначити, що впродовж 2024 року Шостим апеляційним адміністративним судом розглянуто 986 справ і матеріалів із таких категорій як: адміністративні спори з приводу закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони, спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, спори за зверненням податкових і митних органів під час здійснення ними визначених законом повноважень, спори щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця, з яких: 631 судові рішення залишено без змін, 40 – змінено, 312 – скасовано (що становить 31,6% від кількості справ і матеріалів, які було розглянуто). Показники скасованих судових рішень у 2024 році, у порівнянні з 2023 роком, збільшились на 1,8%.

Таким чином, проаналізувавши наведену статистику, слід звернути увагу на високу частку скасованих рішень першої інстанції (31,6%), що свідчить про низький рівень обґрунтованості або помилки в застосуванні норм матеріального чи процесуального права судами першої інстанції; проблеми з єдністю правозастосування, оскільки така частка скасування для справ, що не переглядаються Верховним Судом, є тривожним сигналом щодо відсутності єдності правозастосування між інстанціями.

У таких випадках, як уже зазначалося, апеляція виступає фінальною інстанцією, а відтак, помилки на цьому рівні залишаються без можливості касаційного виправлення. Слід зауважити, що апеляційний суд у цьому контексті відіграє критично важливу роль як остання інстанція, і саме від його підходу залежить формування локальної усталеної практики; забезпечення юридичної визначеності для учасників адміністративного процесу; підвищення довіри до судової влади на місцевому рівні.

Відповідно до узагальнення судової практики, яке було проведено Шостим апеляційним адміністративним судом, одними із основних причин скасування рішень судів першої інстанції є неповне з'ясування судом першої інстанції

обставин, що мають значення для справи; неправильне застосування норм матеріального або порушення норм процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи. Найпоширенішими адміністративними справами, у яких спостерігається підвищений рівень скасування попередніх судових рішень є справи щодо реалізації публічної політики у сфері праці, зайнятості населення та соціального захисту; справи щодо забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України; справи, що виникають з відносин публічної служби, зокрема, прийняття, проходження, звільнення з публічної служби; справи з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства.

На нашу думку, для зменшення показників скасованих апеляційним судом адміністративних справ необхідно посилювати практику здійснення відповідних заходів, які охоплюють: 1) здійснення узагальнення практики судами першої інстанції на основі позицій апеляції, з метою мінімізації помилок; 2) підвищення кваліфікації суддів першої інстанції в проблемних категоріях справ; 3) проведення внутрішніх семінарів і нарад суддівського корпусу апеляційного округу для уніфікації підходів; 4) розробка методичних рекомендацій апеляційного суду щодо найбільш типових помилок першої інстанції.

Таким чином, єдність судової практики в адміністративних справах, які не підлягають перегляду у Верховному Суді, є важливим чинником стабільності правової системи. Основними інструментами її забезпечення є практика апеляційних судів, нормативно-правові роз'яснення, орієнтація на рішення Верховного Суду та міжнародний досвід. Проте існують і виклики, які потребують вирішення, зокрема, розбіжності в підходах судів різних регіонів. Для зміцнення єдності судової практики необхідне вдосконалення правового регулювання та активне використання сучасних інформаційно-аналітичних механізмів, таких як узагальнення судової практики, що сприятиме юридичній визначеності та прогнозованості судових рішень.

Отже, у підсумку нашого дослідження слід зробити такі висновки.

До справ, які не підлягають перегляду у Верховному Суді, слід віднести такі: 1) справи незначної складності (малозначні справи); 2) справи розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження, крім випадків, передбачених КАС України; 3) справи, у яких відсутній предмет касаційного перегляду.

Право на доступ до суду, хоча і є важливою складовою права на справедливий судовий розгляд, але не має абсолютного характеру. Воно може підлягати певним обмеженням, які вважаються допустимими за умови, що вони спрямовані на забезпечення належного функціонування судової системи відповідно до ресурсів і потреб суспільства. Установлення порогу

ratione valoris для звернення до найвищої судової інстанції є законним процесуальним механізмом, який узгоджується із сутністю завдань верховних судів – розглядати лише ті справи, що мають достатній рівень суспільної або юридичної значущості.

Роль адміністративних апеляційних судів у забезпеченні єдності судової практики в адміністративних справах, які не підлягають перегляду у Верховному Суді, проявляється у: формуванні остаточної юридичної позиції адміністративних апеляційних судів, особливо у справах, які не підлягають касаційному оскарженню, де рішення адміністративного апеляційного суду набуває остаточної сили та безпосередньо формує судову практику у відповідному регіоні чи категорії спорів; впливі на практику місцевих судів, тобто рішення апеляційного суду є обов'язковими для врахування місцевими адміністративними судами під час розгляду аналогічних справ, тим самим апеляція відіграє нормативно-орієнтувальну функцію на рівні регіону; діяльності щодо аналізу та узагальнення судової практики, адже апеляційні суди здійснюють системний моніторинг рішень першої інстанції, виявляють відхилення та формують узагальнення практики, які скеровують судам нижчого рівня; наданні методичних рекомендацій, тобто у формі листів-роз'яснень або інформаційних листів (хоч і ненормативних), апеляційні суди орієнтують суддів першої інстанції на уніфіковане застосування законодавства; забезпеченні єдності у випадку розбіжностей, тобто якщо на рівні судів першої інстанції сформувалися різні підходи, саме апеляційна інстанція виступає своєрідним арбітром уніфікації, установлюючи домінантне тлумачення.

6.3. Механізм узагальнення судової практики як інструмент формування єдності правосуддя

Узагальнення судової практики покликане сприяти принципу юридичної визначеності та передбачуваності, що є складовими верховенства права. Практичне забезпечення юридичної визначеності залежить від єдності правосуддя і прогнозованості судових рішень, що в сукупності дозволяє стабілізувати й гармонізувати правове регулювання суспільних відносин. Передбачуваність судової практики загалом впливає на правопорядок, стабільність правових інститутів.

На сьогодні слід констатувати, що єдність судової практики і, відповідно, єдність правосуддя не забезпечена на необхідному рівні. У зв'язку із цим, забезпечення єдності правосуддя через узагальнення судової практики потребує комплексного вивчення та удосконалення з метою досягнення передбачуваності, справедливості та зрозумілості судових рішень. Хоча цій проблемі присвячено багато досліджень, однак узагальнення судової практики як засіб формування єдності правосуддя майже не розкрито ні в теоретико-методологічних, ні в прикладних дослідженнях.

Єдність судової практики є важливим елементом правової системи, що забезпечує стабільність, передбачуваність та довіру до судової влади¹. Ця єдність впливає із фундаментальних постулатів верховенства права – незалежності й безсторонності судів, справедливості й рівності, що зумовлює однакове застосування судами положень закону за однакових фактичних обставин². Судді мають забезпечувати послідовність правозастосування, що видається можливим не через прийняття окремих справедливих рішень, а стабільне використання єдиних принципів, підходів і моделей вирішення типових справ. Узагальнення судової практики покликане створити умови, за яких суд буде дотримуватися усталеним правовим позиціям і цим гарантувати верховенство права.

Єдність судової практики реалізується через застосування низки юридичних засобів процесуального та непроцесуального характеру.

Повноцінна реалізація принципу єдності судової практики є важливим елементом процесу забезпечення однакового застосування судами правових

¹ Корнієнко А. Місце в системі судоустрою, завдання та повноваження Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду: зб. наук. праць з матер. Міжнар. наук. конф. «Цифрове наукове суспільство: соціально-економічні, правові та міжнародні аспекти» (м. Дніпро, 06.09.2024). Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2024. С. 90.

² Мірошніченко Ю.Р. Проблеми конституційно-правового забезпечення принципу єдності судової практики. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1 (16). Т. 3. С. 63.

норм¹. Проте вимога єдності судової практики не може порушувати принцип незалежності суддів. Послідовність і єдність правосуддя не пов'язане з безальтернативним відтворенням суддями попередньо ухвалених рішень, а передбачає ґрунтовний, професійний, науково та практично обумовлений підхід до формування судових рішень. Такий підхід є результатом високого рівня юридичного мислення судді, що формується, у тому числі, за допомогою вивчення результатів узагальнення судової практики.

В умовах значного навантаження на судову систему, зокрема великого обсягу ускладнених процедур, а також через кадрові проблеми в судах якісно забезпечити єдність судової практики складно. Ця проблема обумовлює потребу гармонізації процесу узагальнення судової практики, а також визначення чітких критеріїв та фільтрів відбору судових справ, що сприяють розвитку права та правозастосування.

Дослідження особливостей забезпечення єдності правосуддя потребує розкриття сутності судової практики як предмета узагальнення.

Судовій владі, як одній із трьох гілок влади, цілком притаманна судова правотворчість, і це не суперечить здійсненню її основної функції – правосуддя². Судді визначають найефективніший спосіб застосування чинної правової норми під час здійснення правосуддя, коригуючи недоліки законодавства. Узагальнені результати такого досвіду є основою для подальшого процесу внесення змін до чинного законодавства або первинної нормотворчості.

Євроінтеграційні процеси, що обумовлюють «злиття» правових систем ЄС та України, зближення міжнародного і національного права, а також застосування в Україні практики ЄСПЛ як повноцінного джерела права, неухильно посилюють утвердження судового прецеденту. Юридичні ознаки судового прецеденту в адміністративному судочинстві належать постановам Верховного Суду.

Сергій Васильєв до судової практики зараховує діяльність і результати всіх ланок судової системи України, що характеризується функціональною ознакою, яка визначається залежно від виду судочинства: практика судів загальної юрисдикції; практика Конституційного Суду України; практика ЄСПЛ³.

Судову практику, зазвичай, розглядають у декількох аспектах: широкому – як діяльність судових органів та вузькому – як комплекс вироблених правових позицій, що містяться в судових рішеннях. Так, на підтвердження цієї тези доцільно навести позицію Василя Ількова, про те, що судова практика (у широкому розумінні) – це різновид юридичної практики, судова діяльність

¹ Там само.

² Гусарев С.Д., Тихомиров О.Д. Юридична деонтологія (основи юридичної діяльності): навч. посіб. Київ: Знання, 2005. С. 163.

³ Васильєв С. В. Судова практика: поняття, значення і види. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2013. № 16. С. 194.

всіх судових органів; у вузькому – це сукупність правових положень і правових норм, сформованих вищими судовими органами під час здійснення правосуддя та узагальнення судової діяльності¹. Водночас Станіслав Шевчук судову практику (у широкому розумінні) трактує як діяльність органів судової влади, що втілюється в прийнятих юридичних актах, а у вузькому – як створення правоположень нормативного характеру, конкретизації законів тощо»². Судова практика формується не тільки під час розгляду і вирішення конкретного правового спору, але й унаслідок роз'яснень вищих судових інстанцій, узагальнення ними практики застосування судами закону з певних категорій справ³. Широкий та вузький підходи до розуміння судової практики не суперечать одне одному, а лише відображають її складну сутність.

Судова практика є частиною соціально-правового досвіду і результатів діяльності вищих судових органів, а іноді – нижчих судів, що має місце в судових рішеннях, які набрали законної сили. Вона сприяє перетворенню соціальної реальності та є індикатором фактичного стану правової системи, впливає на професійну і масову правосвідомість, спонукає суспільство до більш інтенсивної роботи щодо вдосконалення державного механізму, правової системи, організації управління державою⁴. Це унікальний, специфічний досвід, що є продуктом тривалої еволюції всієї судової системи.

Об'єктом узагальнення судової практики є судові рішення, а предметом – правові позиції та висновки, відображені в судових рішеннях, на основі яких формується висновок щодо оптимального і прийнятного підходу застосування норми права в конкретних типових справах. Результати узагальнення допомагають суддям однаково розуміти зміст норми права та коректно її застосовувати.

Узагальнення судової практики є лише способом вивчення правозастосовної діяльності судів, тому формальний вираз такого узагальнення не має ознак праворегулювального впливу⁵. Судова практика набуває в Україні характеристик джерела права. Однак результати узагальнення судової практики не є джерелом

¹ Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2017. С. 78.

² Шевчук С.В. Загальнотеоретичні проблеми нормативності актів судової влади: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2008. С. 3–4.

³ Бобченко Н.Р. Новели кримінально-процесуального законодавства України в контексті забезпечення єдності судової практики. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2018. № 1 (17). С. 4. URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n1/18bnrysp-1.pdf> (дата звернення: 29.04.2025).

⁴ Савченко К.Ю. Юридична практика в умовах реформування судової системи в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 1. С. 38.

⁵ Гринюк Р.Ф., Савченко К.Ю. Доктринальні аспекти вдосконалення процесу вивчення та узагальнення судової практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. Ужгород: ВД «Гельветика». 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 17.

права та не створюють судового прецеденту, а лише констатують практичну позицію щодо застосування конкретної норми права.

Для системного розкриття узагальнення судової практики як інструмента формування єдності правосуддя важливо деталізувати нормативно-правові основи його проведення.

Відповідно до частини четвертої статті 17 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», єдність системи судоустрою забезпечується, зокрема, єдністю судової практики¹. Закон детально закріплює повноваження щодо узагальнення судової практики за апеляційними, вищими спеціалізованими судами, а також за Верховним Судом.

Відповідно до частини першої статті 36 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», Верховний Суд, зокрема, забезпечує сталість та єдність судової практики в порядку та в спосіб, визначені процесуальним законом. Верховний Суд здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики. Судді Верховного Суду безпосередньо уповноважені аналізувати судову практику та брати участь у її узагальненні (частина друга статті 38 Закону). У складі Верховного Суду узагальнення судової практики здійснюють Велика Палата Верховного Суду (частина друга статті 45 Закону), касаційні суди (частина шоста статті 42 Закону) та їх судові палати (частина друга статті 44 Закону), Пленум Верховного Суду (частина друга статті 46 Закону). Останній з метою забезпечення однакового застосування норм права під час вирішення окремих категорій справ узагальнює практику застосування матеріального і процесуального законодавства. За результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики надає роз'яснення рекомендаційного характеру². Результати узагальнення судової практики оформлюються в постанови, огляди та дайджести, публікації на інформаційних платформах Верховного Суду.

Узагальнюючи судову практику, Верховний Суд не лише розглядає процес застосування судами тієї чи іншої норми щодо розв'язання правового конфлікту, але й досліджує умови виникнення конфлікту. Узагальнення судової практики не відбувається відірвано від ситуації, а вимагає дослідження умов і першопричин виникнення правового конфлікту, а також, безумовно, способу його розв'язання³. Забезпечення Верховним Судом єдності судової практики не є мономеханізмом, а реалізується комплексно, з використанням як процесуальних, так і позапроцесуальних механізмів, усього арсеналу засобів,

¹ Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

² Там само.

³ Гринюк Р.Ф., Савченко К.Ю. Доктринальні аспекти вдосконалення процесу вивчення та узагальнення судової практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. Ужгород: ВД «Гельветика». 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 16.

що передбачені Законом України «Про судоустрій і статус суддів»¹. Варто зазначити, що адміністративне процесуальне законодавство передбачає відступ від правових позицій Верховного Суду в контексті їхньої релевантності та актуальності, що є обґрунтованим засобом, який водночас ускладнює досягнення єдності правосуддя.

Відповідно до частини першої статті 27 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», до повноважень *апеляційного суду* належить, зокрема, вивчення та узагальнення судової практики, інформування Верховного Суду про результати узагальнення судової практики відповідних місцевих судів. Організовує цей процес голова суду (частина перша статті 29 Закону), а контролюють здійснення аналізу та узагальнення судової практики секретарі судових палат, які обираються із числа суддів². У структурі апеляційних судів утворюються відділи з проведення аналітичної роботи, узагальнення судової практики та підготовки судової статистики.

Важливу роль щодо проведення узагальнення судової практики як інструмента формування єдності правосуддя є здійснення узагальнення саме судами адміністративної юрисдикції, оскільки завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (стаття 2 КАС України).

Нормативне забезпечення аналітично-статистичної роботи в судах здійснюється в наказах, рекомендаційних та інформаційно-методичних листах, посадових інструкціях тощо. Отже, організація та методологія проведення узагальнення судової практики потребує уніфікації та закріплення в окремому документі з метою досягнення її якості.

Важливо забезпечити в цьому процесі імплементацію стандартів Європейської хартії про статус суддів від 1998 року, положень Рекомендацій (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки», Висновку № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів щодо якості судових рішень і Висновку № 20 (2017) Консультативної ради європейських суддів про роль судів у забезпеченні єдності застосування закону.

Судова практика як вищих судових органів, так і нижчих судових інстанцій закріплюється в судових актах, які вивчаються, аналізуються й ураховуються

¹ Резнікова В.В., Щербина В.С. Єдність судової практики в сучасних реаліях: загрози на шляху модернізації механізмів її забезпечення. *Право України*. 2019. № 10. С. 231.

² Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

суддями під час розгляду справ¹. Узагальнення і вивчення практики вирішення судами певної категорії справ є поштовхом і необхідним базисом для висновків щодо подальшої практики застосування законодавства². Саме тому судова практика є комплексною категорією та поєднує такі складові частини, як діяльність суду, накопичений правовий досвід та результат у вигляді судових рішень³. Без систематичного узагальнення, їхнього врахування під час відправлення правосуддя буде ускладнене в організаційному та темпоральному планах.

Як уже було зазначено, єдність правосуддя забезпечується процесуальними та непроцесуальними засобами. Перелік вторинних (позапроцесуальних) механізмів, які безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя, є набагато більш різноманітним⁴. Серед них – узагальнення судової практики, яке також може бути як формальним, так і неформальним. Таким чином, формальні способи узагальнення судової практики доповнюються неформальними – підготовкою дайджестів та оглядів судової практики, опублікуванням суддями науково-практичних статей, проведенням науково-практичних заходів, створенням навчальних проєктів тощо.

Узагальнення судової практики передбачає аналіз і систематизацію правових позицій, що відображені в окремих судових рішеннях з конкретного питання, їхнього оформлення в офіційний акт та оприлюднення.

Метою узагальнення судової практики є: 1) забезпечення єдності правосуддя; 2) вироблення єдиного підходу щодо вирішення певного виду спору; 3) сприяння однаковому застосуванню законодавства; 4) виявлення проблем, неузгодженості, випадків неправильного застосування правових норм; 5) активізація нормотворчого процесу; 6) сприяння розвитку законодавства; 7) відображення фактичного стану правовідносин у певній сфері.

Узагальнення судової практики є складною організованою процедурою, що включає низку стадій. Процес узагальнення судової практики містить велику кількість процедур: одержання від судів матеріалів справ, що аналізуються, та пояснень суддів; одержання від науково-дослідних установ пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань, які аналізуються; витребування з правоохоронних та інших зацікавлених установ матеріалів, які доцільно використати під час проведення узагальнення тощо. Суб'єкти узагальнення судової практики позбавлені повноважень пропонування інших, окрім тих, що існують

¹ Слотвінська Н.Д. Система й види судової практики. *Судова та слідча практика в Україні*. 2017. Вип. 5. С. 13.

² Радиш Д.Ю. Щодо деяких загальнотеоретичних аспектів поняття судової практики. *Наукові записки НаУКМА*. 2003. Т. 21. *Юридичні науки*. С. 26.

³ Тихомирова Г.Є., Балджи К.В. Поняття «судова практика»: сутність, основні підходи до його визначення. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: «Право»*. 2020. Вип. 19. С. 78.

⁴ Деменчук М.О. Механізми забезпечення єдності судової практики Верховним Судом. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Серія: «Право»*. 2018. Вип. 50. Т. 2. С. 150.

у правозастосовній практиці, способів застосування норм права або способу розв'язання конкретного конфлікту¹. Проте, як уже зазначалося, процес узагальнення судової практики не врегульовано в єдиному нормативно-правовому акті, тому складно виділити єдині критерії та уніфіковані етапи його проведення.

Узагальнення судової практики дає змогу виявити різні підходи суддів до тлумачення та застосування положень нормативно-правових актів в однорідних правових спорах. Такі справи та судові рішення в них необхідно ретельно вивчати, піддаючи контролю з боку судів вищої інстанції, що має наслідком не тільки виявлення та виправлення судових помилок, але й формулювання законно та доктринально обґрунтованих взірців розв'язання певної категорії спорів. В іншому випадку неминучий колапс у судовій системі². Цінність результатів узагальнення судової практики полягає і в тому, що таке узагальнення дає розширене бачення проблемних аспектів застосування конкретних норм права³. Саме тому вкрай важлива гармонізація та нормативна конкретизація процесу узагальнення судової практики як виду позапроцесуальної діяльності суду.

Узагальнення судової практики та аналіз судової статистики близькі та взаємопов'язані процеси. Формуючи статистичні дані щодо динаміки розгляду справ, необхідно досліджувати відомості про помилки, допущені під час їхнього розгляду та / або виявлені під час перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядках, під час ознайомлення з роботою суддів на місцях, розгляду заяв і скарг громадян, що свідчать про недоліки судової практики⁴. Узагальнення судової практики та її аналіз є взаємопов'язаними способами забезпечення єдності судової практики, що реалізуються поза межами здійснення правосуддя.

Водночас узагальнення судової практики – це фахова колективна робота, яку здійснюють, перш за все, безпосередньо судді, тому таку діяльність слід уважати експертною, професійною. До процесу залучаються працівники апарату суду, члени науково-консультативних рад, науковці, експерти тієї сфери, яка є предметом аналізу.

¹ Гринюк Р.Ф., Савченко К.Ю. Доктринальні аспекти вдосконалення процесу вивчення та узагальнення судової практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. Ужгород: ВД «Гельветика», 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 17.

² Бобечко Н.Р. Новели кримінально-процесуального законодавства України в контексті забезпечення єдності судової практики. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2018. № 1 (17). С. 8. URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n1/18bnrysp-1.pdf> (дата звернення: 01.05.2025).

³ Гринюк Р.Ф., Савченко К.Ю. Доктринальні аспекти вдосконалення процесу вивчення та узагальнення судової практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. Ужгород: ВД «Гельветика», 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 17.

⁴ Деменчук М.О. Механізми забезпечення єдності судової практики Верховним Судом. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Серія: «Право»*. 2018. Вип. 50. Т. 2. С. 150.

Узагальнення судової практики є плановим процесом, що отримує чітке закріплення в планах роботи судів. Наприклад, у плані роботи Шостого апеляційного адміністративного суду на відповідний рік, який затверджується головою апеляційного суду, окремим розділом передбачено проведення узагальнення судової практики суддями суду щодо певних категорій адміністративних справ.

Так, за 2022–2024 роки суддями Шостого апеляційного адміністративного суду проведено 16 узагальнень судової практики щодо актуальних категорій адміністративних справ, а також 36 щомісячних аналізів причин зміни та скасування рішень Шостого апеляційного адміністративного суду та 12 щоквартальних моніторинрів причин зміни та скасування апеляційним судом судових рішень місцевих адміністративних судів.

Методологічно коректне та системне наукове узагальнення судової практики також відіграє важливе значення для забезпечення єдності правосуддя.

Формуванню юридичного мислення і свідомості суддів сприяють науково-практичні коментарі з питань судової практики (кримінальної, цивільної, адміністративної, господарської тощо), у яких містяться відповідні наукові та практичні коментарі вчених і юристів-практиків щодо тлумачення норм права з прикладами із судової практики в конкретних справах, які орієнтують суддів та інших правозастосовувачів на однакове розуміння й застосування норм права в судовій діяльності¹. Однак використання суддею результатів доктринального узагальнення судової практики потребує критичної оцінки методологічних аспектів її підготовки.

Узагальнення та вивчення судової практики потребує удосконалення з метою підвищення дієвості та практичної застосовності окремих положень і висновків, що виносяться суб'єктами такого узагальнення для подальшої правозастосовної діяльності суддів у процесі здійснення ними правосуддя². Актуалізації потребує правове забезпечення, організація, методика та методологія узагальнення судової практики. Ключовим є вирішення інституційних протиріч, що унеможливають послідовний процес гармонізації законодавства за результатами узагальнення судової практики.

По-перше. Конституція України не наділила найвищий судовий орган правом законодавчої ініціативи, однак, як переконливо доводить час, вивчення та узагальнення судової практики, ретельний аналіз даних судової статистики диктує нагальну потребу усунення суперечностей, що мають місце в національній системі права. Тому необхідність пошуку конкретних та ефективних шляхів

¹ Слотвінська Н.Д. Система й види судової практики. *Судова та слідча практика в Україні*. 2017. Вип. 5. С. 14.

² Гринюк Р.Ф., Савченко К.Ю. Доктринальні аспекти вдосконалення процесу вивчення та узагальнення судової практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. Ужгород: ВД «Гельветика», 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 15.

впливу судової практики на вдосконалення чинного законодавства, питання про наділення судової влади в особі Верховного Суду правом законодавчої ініціативи на сьогодні є недостатньо дослідженими та актуальними науковими проблемами¹. Ми підтримуємо ідею надання Верховному Суду, у складі якого діє Касаційний адміністративний суд, права законодавчої ініціативи. Це надало б йому змогу обстоювати й пропонувати закріплення напрацьованих ним правових позицій на законодавчому рівні, без перебирання на себе невластивих йому функцій правотворення.

По-друге. Неможливо заперечувати стрімкий розвиток суспільних відносин, особливо в еру інформаційних технологій і штучного інтелекту, глобалізаційних процесів. У сучасних реаліях судова практика може втрачати актуальність, якщо не гарантувати її динамічне узагальнення та переосмислення.

Досягнення усталеності судової практики не може відбуватися за рахунок принципу справедливості. Попередня судова практика може не відповідати ситуації за цілої низки причин. Судді повинні належним чином ураховувати той факт, що сприйняття раніше прийнятого рішення як готового юридичного кліше може врешті-решт призвести до нездатності побачити відмінності у, на перший погляд, однакових справах². Виважене слідування узагальненій судовій практиці не може перешкоджати справедливому й неупередженому відправленню правосуддя. Однак неспроможність судді застосовувати динамічний підхід під час наслідування раніше прийнятих судових рішень може підірвати принципи справедливого правосуддя.

По-третє. Незважаючи на закріплені повноваження Пленуму Верховного Суду щодо надання роз'яснень рекомендаційного характеру, така робота потребує активізації. Так, Інна Лубко, Вікторія Резнікова, Лариса Трофімова, Валентин Щербина та інші підтримують підхід щодо відновлення практики надання Пленумом Верховного Суду роз'яснень рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства під час вирішення судових справ за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики, що допоможе спрямовувати судову практику в рамки одноманітного застосування як матеріального, так і процесуального законодавства. Це завдання вирішується засобом застосування різноманітних способів тлумачення закону, періодичного узагальнення судової практики. Саме це може стати дієвим інструментом забезпечення єдності судової практики щодо справ, які в силу

¹ Лубко І.М. Значення і роль постанов Пленуму Верховного Суду України для судової практики: сучасна юридична думка. *Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави*: зб. наукових праць. Черкаси, 2010. С. 70.

² Норкус Р., Браздейкіс А. Забезпечення більшої єдності практики в Україні: звіт / Європейська Комісія; Інструмент європейського сусідства та партнерства. Вільнюс, 2016. С. 45. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5ae/f52/096/5ae520965077120851085.pdf> (дата звернення: 01.05.2025).

існування процесуальних фільтрів не мають шансів потрапити до Верховного Суду¹. Ми приєднуємось до цієї позиції вчених, оскільки потенціал Пленуму Верховного Суду з узагальнення судової практики та надання роз'яснень щодо її застосування є значним та унікальним.

Висновки

1. Узагальнення судової практики – це передбачена законодавством позапроцесуальна діяльність суду, форма забезпечення єдності правосуддя, що передбачає аналіз і систематизацію правових позицій, які відображені в окремих судових рішеннях з конкретного питання, їхнє оформлення в офіційний акт та оприлюднення.

2. Метою узагальнення судової практики є: 1) забезпечення єдності правосуддя; 2) вироблення єдиного підходу щодо вирішення певного виду спору; 3) сприяння однаковому застосуванню законодавства; 4) виявлення проблем, неузгодженості, випадків неправильного застосування правових норм; 5) активізація нормотворчого процесу; 6) сприяння розвитку законодавства; 7) відображення фактичного стану правовідносин у певній сфері. Крім того, узагальнення судової практики стимулюють наукові дослідження, сприяють підготовці кадрів для судової системи, уможливають розвиток альтернативних способів вирішення спорів, впливають на загальний рівень правової культури суспільства тощо.

3. Важлива гармонізація та нормативна конкретизація процесу узагальнення судової практики як виду позапроцесуальної діяльності суду. Необхідним є ухвалення єдиного, універсального, оновленого Положення про узагальнення судової практики на рівні Верховного Суду, що було б достатньо конкретним і релевантним для застосування всіма суб'єктами узагальнення судової практики.

4. Ключовими є вирішення інституційних протиріч, що унеможливають послідовний процес гармонізації нормотворчості та правозастосування за результатами узагальнення судової практики. Нами підтримується надання Верховному Суду права законодавчої ініціативи, активізація роботи Пленуму Верховного Суду щодо надання рекомендаційних роз'яснень стосовно застосування судової практики.

¹ Резнікова В.В., Щербина В.С. Шляхи вдосконалення механізмів забезпечення єдності судової практики в сучасних реаліях. *Юридична Україна*. 2019. № 12. С. 67; Лубко І.М. Значення і роль постанов Пленуму Верховного Суду України для судової практики: сучасна юридична думка. *Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави*: зб. наук. праць. Черкаси, 2010. С. 70; Трофімова Л.В. Про непроцесуальні аспекти діяльності Верховного Суду України в забезпеченні однотипності судової практики. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Право»*. 2013. № 1 (10). С. 102.

6.4. Забезпечення системної комунікації суддів для формування єдності правозастосування

Питання забезпечення системної комунікації суддів для формування єдності правозастосування постає з часів становлення адміністративного судочинства в Україні.

Сучасна правова система потребує чіткої координації та єдності в правозастосуванні. Адміністративна юстиція відіграє ключову роль у захисті прав громадян і юридичних осіб у взаємодії з державними органами. Одним із важливих аспектів є забезпечення належної комунікації між суддями для уніфікації судової практики.

Без належної комунікації суддів можуть виникати різні підходи до трактування однакових норм, що може призводити до протилежних рішень у подібних справах.

Важливість єдності правозастосування дає змогу забезпечити юридичну визначеність та стабільність для учасників адміністративного процесу.

У цьому аспекті слід звернути увагу на горизонтальну та вертикальну комунікацію суддів адміністративної юстиції як фактори формування єдності правозастосування.

Горизонтальна комунікація в суддівському середовищі сприяє обміну інформацією і досвідом між суддями одного рівня, що дозволяє здійснювати взаємний контроль та обмін думками з приводу однакових або подібних справ. Така комунікація покликана підвищувати рівень обізнаності суддів щодо практики інших суддів. Це допомагає уникнути значних розбіжностей у правозастосуванні, а також створює умови для обміну досвідом.

Прикладом горизонтальної комунікації є регулярні суддівські конференції, вебінари, круглі столи, тематичні збори або суддівські форуми для обговорення актуальних питань адміністративного права, консультації суддів або наради для обміну досвідом.

Має значення регулярне проведення зустрічей суддів різних інстанцій для обміну думками щодо загальних проблем правозастосування та питань єдності практики з метою обговорення нових правових тенденцій або актуальних справ.

Важливим є створення спеціалізованих комітетів чи робочих груп, які можуть зосереджуватися на конкретних питаннях, наприклад, на розробці стандартів правозастосування в певних галузях адміністративного права.

Для забезпечення горизонтальної комунікації суддів на різних рівнях ефективним інструментом можуть стати регулярні онлайн-засідання, відеоконференції та вебінари. Такий формат дозволяє суддям обговорювати

складні правові питання, обмінюватися досвідом без необхідності у фізичній присутності, що, у свою чергу, уможливорює своєчасну комунікацію між суддями, особливо на тлі зростаючого навантаження в судовій системі.

З метою удосконалення ефективної комунікації для забезпечення єдності правозастосування розробляються єдині методологічні підходи до розгляду справ, створюються загальні платформи обміну рішеннями та висновками між суддями, які допомагають формувати єдиний підхід.

Прикладом таких платформ може слугувати «Дайджест судової практики Верховного Суду», а також інформаційна система *Supreme-Lab*, яка діє у Верховному Суді для полегшення пошуку справ, переданих та / або розглянутих судовими палатами та об'єднаними палатами касаційних судів.

З березня 2025 року Верховний Суд запустив новий комунікаційний проєкт – «Подкаст Верховного Суду», в межах якого обговорюються актуальні правові проблеми. Це своєрідна платформа для обговорення правозастосування, де судді можуть обмінюватися думками, ставити питання щодо тих чи інших правових норм, що може стати важливим інструментом горизонтальної комунікації суддів.

Ще одним інструментом удосконалення комунікації є участь суддів у міжнародних конференціях, під час яких вони мають можливість дізнатися про найкращі практики та методи комунікації в інших країнах, що сприяє розвитку їх професійної компетенції.

Отже, для покращення комунікації суддів необхідно впроваджувати більш ефективні механізми обміну інформацією та досвідом, розвивати професійну підготовку та підтримувати належну взаємодію між різними рівнями судів.

Зокрема, для покращення комунікації між судами необхідно запровадити єдину автоматизовану систему документообігу, яка дасть змогу суддям отримувати доступ до всіх необхідних даних, судових рішень, рекомендацій Верховного Суду, а також роз'яснень і консультацій з питань правозастосування.

Також слід детальніше зупинитися на вертикальній комунікації в суддівському середовищі, роль якої полягає в забезпеченні єдності правозастосування через єдині підходи та інтерпретацію норм права суддями вищих інстанцій, що сприяє збереженню правової стабільності та правильності рішень у судах нижчих інстанцій.

Так, до 2017 року в КАС України діяла норма (стаття 161 цього Кодексу), яка передбачала, що під час вибору і застосування правової норми до спірних правовідносин суд ураховує висновки Верховного Суду України, викладені в постановах, прийнятих за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення з підстав, передбачених пунктами 1 і 2 частини першої статті 237 цього Кодексу. Суд має право відступити від правової

позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів¹.

Також частина шоста статті 13 Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» визначала, що висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду, ураховуються іншими судами під час застосування таких норм права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної Верховним Судом, тільки з одночасним наведенням відповідних мотивів.

Водночас з 15.12.2017 вказана норма зазнала змін. Так, Законом України від 03.10.2017 № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» частину шосту статті 13 викладено в такій редакції: «Висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду, враховуються іншими судами під час застосування таких норм права»².

Надалі частина шоста статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України від 03.10.2017 № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», визначає обов'язковість висновків щодо застосування норм права, викладених у постановах Верховного Суду, для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду, ураховуються іншими судами під час застосування таких норм права³.

Отже, після 2017 року стаття 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає обов'язковість урахування іншими судами висновків Верховного Суду щодо застосування норм права.

Очевидно, що стало необхідним удосконалювати чинні механізми забезпечення єдності правозастосування, щоб підвищити їхню ефективність, а для цього слід розробити альтернативні механізми комунікації суддів.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (у редакції від 03.08.2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803#Text> (дата звернення: 20.04.2025).

² Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#Text> (дата звернення: 20.04.2025).

³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#n389> (дата звернення: 20.04.2025).

Забезпечення Верховним Судом сталості та єдності судової практики шляхом напрацювання та оприлюднення відповідних правових позицій, а також використання як процесуальних та позапроцесуальних механізмів забезпечення єдності судової практики є одним зі своєрідних засобів комунікації суддів для формування єдності правозастосування.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що Верховний Суд як найвищий суд у системі судоустрою України покликаний забезпечувати сталість та єдність судової практики.

Насамперед необхідно нагадати, що Верховний Суд, у силу приписів статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики; забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом; забезпечує апеляційні та місцеві суди методичною інформацією з питань правозастосування та ін.

Завдання Великої Палати Верховного Суду встановлені статтею 45 цього Закону, частиною другою якої передбачено, що Велика Палата Верховного Суду: 1) у визначених законом випадках здійснює перегляд судових рішень у касаційному порядку з метою забезпечення однакового застосування судами норм права; 2) діє як суд апеляційної інстанції у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції; 3) аналізує судову статистику та вивчає судову практику, здійснює узагальнення судової практики; 4) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Таким чином, Велика Палата Верховного Суду переглядає судові рішення в касаційному порядку саме з метою забезпечення однакового застосування судами норм права та виключно у визначених законом випадках.

Варто зазначити, що новелою КАС України є запровадження інституту зразкової справи.

Інститут зразкової справи полягає у вирішенні Верховним Судом як судом першої інстанції за поданням місцевого суду однієї з типових адміністративних справ як зразкової з подальшим впливом остаточного рішення в цій зразковій справі на вирішення інших подібних справ судами нижчих інстанцій. Процесуальний механізм цього інституту закріплений у пунктах 21, 22 частини першої статті 4, пункті 9 частини другої статті 236, статтях 290, 291 КАС України. Відповідно до цього механізму, якщо в провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень або 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, кількість яких визначає доцільність

ухвалення зразкового рішення, – суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них як судом першої інстанції.

Ухвала КАС ВС про відкриття провадження у зразковій справі публікується на офіційному вебпорталі «Судова влада України», а також в одному із загальнодержавних друкованих засобів масової інформації. Суди уповноважені (але не зобов'язані) зупинити провадження в інших типових справах – до набрання чинності рішенням Верховного Суду у зразковій справі.

Зразкова справа вирішується за правилами спрощеного позовного провадження. Рішення у зразковій справі може бути оскаржене до Великої Палати Верховного Суду в апеляційному порядку.

За частиною третьою статті 291 КАС України під час ухвалення рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені в рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

Зразкові справи, як було зазначено вище, розглядаються Верховним Судом як судом першої інстанції та Великою Палатою Верховного Суду в апеляційному порядку. Провадження в зразкових справах характеризуються притаманною виключно їм специфікою цієї процедури. Після прийняття рішення Верховним Судом воно набуває ознак прецеденту – йому слідують суди нижчих інстанцій, що дає змогу забезпечити ефективність, передбачуваність та однаковість судової практики в однотипних спорах.

Рішення у зразковій справі з набранням законної сили є остаточним, за своєю юридичною природою, призначенням та спрямуванням воно має орієнтовний характер, покликане забезпечувати однакове та правильне застосування норм матеріального права в типових правових ситуаціях.

Застосування пунктів 21, 22 частини першої статті 4, статей 290, 291, 346, 347 КАС України у системному зв'язку дає підстави висувати, що провадження у зразкових справах характеризується специфічним порядком, який відрізняється від звичайного судового процесу. Метою зразкового провадження є створення прецеденту, встановлення правових принципів, які можна застосовувати до типових справ у майбутньому судами нижчих інстанцій. Завдяки встановленню чітких правових принципів, які можна застосовувати в типових справах, суди можуть уникнути суперечностей у своїх рішеннях, скоротити час і ресурси, необхідні для їхнього вирішення. Отже, урахування висновків, викладених у судових рішеннях, ухвалених за результатами розгляду зразкових справ, є важливим інструментом для

забезпечення послідовності, ефективності та передбачуваності судової практики в однотипних спорах.

З огляду на ефективність розгляду зразкових справ та оптимізацію розгляду типових справ судами адміністративної юрисдикції, було б логічним і виправданим запровадження інституту зразкової справи також у судах цивільній та господарській юрисдикціях.

Висновки. Для вдосконалення комунікації суддів необхідно запровадити сучасні технології, сприяти розвитку горизонтальних та вертикальних зв'язків між суддями, а також забезпечити постійне навчання й обмін досвідом. Це не лише підвищить ефективність судочинства, але й допоможе досягти єдності правозастосування, що вкрай важливо для забезпечення правової стабільності та справедливості в державі.

Важливо запровадити механізми для забезпечення зворотного зв'язку від суддів про ефективність чинних інструментів комунікації. Це допоможе удосконалити процеси, адаптувати інструменти до реальних потреб суддівської спільноти та своєчасно виявляти проблеми.

Необхідно здійснювати моніторинг і аналіз судової практики з боку вищих судових органів, наприклад Верховним Судом, що дасть змогу виявити розбіжності в практиці та вчасно вживти заходів для їхнього усунення.

Доцільно також внести зміни до ЦПК України та ГПК України шляхом запровадження інституту зразкової справи.

6.5. Досвід Європейського суду з прав людини у забезпеченні єдності практики під час вирішення типових спорів: до питання його акцептування

Актуальність проблематики щодо розв'язання типових спорів в адміністративному судочинстві з урахуванням практики ЄСПЛ нерозривно пов'язана з євроінтеграційним курсом України. Імплементация наднаціонального виміру джерел права на рівні національного правозастосування створює умови для ефективного й недискримінаційного вирішення адміністративних справ згідно з принципами верховенства права та належного врядування.

Як зазначає Юрій Цвіркун, у справах, у яких правова позиція висловлена вперше, висновки суду можуть мати фундаментальне значення для правозастосування, що сприяє єдності судової практики, виправляє недоліки національного законодавства, зближує з європейською системою права¹. Слушним є доктринальний підхід, згідно з яким однакове застосування адміністративними судами положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод буде сприяти єдності та цілісності судової системи й усуненню суперечливих рішень².

У контексті забезпечення єдності практики правозастосування під час вирішення типових спорів, згідно з підходами ЄСПЛ, важливо зважати на той факт, що йдеться, насамперед, про відповідні пілотні справи на підставі статті 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод³, правила 61 Регламенту Суду⁴. Прикладами таких справ щодо порушення положень пункту 1 статті 6, статті 13 і статті 1 Першого Протоколу Конвенції є справа «Юрій Миколайович Іванов проти України» в спорі про системне, тривале і широкомасштабне невиконання остаточних рішень українських судів, з огляду на дисфункції в правовій системі України⁵, а також «Харук та інші проти України» в спорі про тривале невиконання рішень, ухвалених на користь заявників, та

¹ Цвіркун Ю.І. Європейські стандарти справедливого суду та їх застосування під час вирішення публічно-правових спорів. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. Вип. 3. С. 81.

² Решота В.В. Виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2015. Вип. 34 (2). С. 130.

³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 08.04.2025).

⁴ Регламент Суду: Регламент Європейського суду з прав людини від 29.05.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_100 (дата звернення: 08.04.2025).

⁵ Європейський суд з прав людини. Справа «Юрій Миколайович Іванов проти України» (заява № 40450/04). Рішення від 15.10.2009. *Офіційний вісник України*. 2010. № 13.Ст. 651.

щодо відсутності ефективних засобів юридичного захисту¹. До квазіпілотних справ можна віднести «Веренцов проти України» щодо порушення положень пункту 1 у поєднанні з підпунктом «b» пункту 3 статті 6, статей 7, 11 цієї Конвенції, спричинені наявністю законодавчої прогалини щодо регулювання свободи зібрань, яка існує в законодавстві України протягом більш ніж двох десятиліть², а також «Олександр Волков проти України» щодо порушення положень пункту 1 статті 6, статті 8 цієї Конвенції в спорі про поновлення заявника на посаді судді Верховного Суду України³.

Зокрема, у параграфі 88 рішення ЄСПЛ у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» недоліки регуляторної та адміністративної практики органів влади держави з виконання рішень національних судів визнано несумісними з положеннями Конвенції. Попри прийняття Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень»⁴, у доктрині зацентовано на малоймовірності настання найближчим часом суттєвих змін у динаміці виконання судових рішень в Україні⁵. Водночас актуальна практика Верховного Суду вже зорієнтована на забезпечення належного виконання національних судових рішень згідно з пілотними рішеннями ЄСПЛ:

– Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду у справі № 826/5495/18 за позовом Приватного акціонерного товариства «Ізоляція» до Міністерства юстиції України та Кабінету Міністрів України вказав на неможливість застосування заходів індивідуального характеру, якщо заяву особи було виключено з реєстру та передано Комітету Міністрів Ради Європи для розгляду відповідно до зобов'язань України загального характеру на підставі пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України»⁶;

– Велика Палата Верховного Суду у справі № 2а-7995/11 за позовом фізичної особи до Управління Пенсійного фонду України у м. Фастові Київської області зауважила, оскільки заяви у справі «Бурмич та інші проти України» було передано до Комітету міністрів Ради Європи для їх розгляду саме в системі заходів загального характеру з виконання пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України», то немає правових підстав для

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «Харук та інші проти України» (заява № 703/05 та 115 інших заяв). Рішення від 26.07.2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 75. Ст. 3061.

² Європейський суд з прав людини. Справа «Веренцов проти України» (заява № 20372/11). Рішення від 11.04.2013. *Офіційний вісник України*. 2013. № 83. Ст. 3106.

³ Європейський суд з прав людини. Справа «Олександр Волков проти України» (заява № 21722/11). Рішення від 09.01.2013. *Офіційний вісник України*. 2013. № 89. Ст. 3307.

⁴ Про гарантії держави щодо виконання судових рішень : Закон України від 05.06.2012 № 4901-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4901-17> (дата звернення: 08.04.2025).

⁵ Мелешевич А., Форстейн К. Порівняльний аналіз пілотних рішень Європейського суду з прав людини щодо України та Росії. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2012. Т. 129. С. 36.

⁶ Постанова Верховного Суду від 02.04.2020 у справі № 826/5495/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88556941> (дата звернення: 08.04.2025).

повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі, тому що у справі «Бурмич та інші проти України» не зазначено про потребу вжиття заходів індивідуального характеру щодо заявників¹.

Верховний Суд також систематично враховує практику ЄСПЛ для забезпечення єдності практики вирішення типових і зразкових справ. Наприклад, Велика Палата Верховного Суду в зразковій справі № 806/3265/17 (Пз/9901/2/18) за позовом фізичної особи до Коростенського районного відділу Управління Державної міграційної служби України в Житомирській області й Управління Державної міграційної служби України в Житомирській області дійшла висновку, що позбавлення особи можливості отримання паспорта в традиційній формі – у вигляді книжечки, і спричинені цим побоювання окремої суспільної групи, що отримання паспорта у вигляді ID-картки може спричинити шкоду приватному життю, становить втручання держави, яке не було необхідним у демократичному суспільстві, а було непропорційним меті, якої необхідно досягти без покладення на особу такого особистого надмірного тягаря². Правозастосовними орієнтирами для відповідного висновку, зокрема, стали такі підходи ЄСПЛ:

- про вичерпність підстав, які становлять легітимну мету обмежень прав і свобод особи, коли свобода розсуду держав щодо встановлення обмежень є вузькою і потрібно оцінити, чи відповідає визначене законом обмеження «нагальній суспільній потребі», тобто чи є необхідним у демократичному суспільстві та чи відповідає легітимній меті³ (параграф 137 рішення ЄСПЛ у справі «Свято-Михайлівська парафія проти України»);

- щодо встановленості обмежень законом, зумовленою чіткістю і доступністю закону, що встановлює такі обмеження. Кожна людина повинна мати відповідне уявлення про норми, які можуть бути застосовані щодо її відповідного права. Вимога чіткого закону, який встановлює обмеження права, має ту саму мету – кожна людина повинна мати можливість передбачити наслідки своєї поведінки. Рівень чіткості, який вимагається від національного законодавства, яке в будь-якому разі не може передбачати усі можливі випадки, багато в чому залежить від змісту відповідного акта, сфери, яку він регулює, чисельності й статусу тих, кому він адресований⁴ (параграф 68 рішення ЄСПЛ у справі *Groppera Radio AG and Others v. Switzerland*).

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.03.2018 у справі № 2а-7995/11. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73188752> (дата звернення: 08.04.2025).

² Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19.09.2018 у зразковій справі № 806/3265/17 (Пз/9901/2/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76822787> (дата звернення: 08.04.2025).

³ Європейський суд з прав людини. Справа «Свято-Михайлівська Парафія проти України» (заява № 77703/01). Рішення від 14.06.2007. *Офіційний вісник України*. 2007. № 81. Ст. 3042.

⁴ European Court of Human Rights. Case of «Groppera Radio AG and Others v. Switzerland» (application № 10890/84). Judgment of 28.03.1990. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57623> (date of access: 08.04.2025).

Вирішуючи зразкову справу № 440/2722/20 (Пз/9901/14/20) за позовом платника до Центру по нарахуванню та здійсненню соціальних виплат у Полтавській області Департаменту соціального захисту населення Полтавської обласної державної адміністрації та Управління соціального захисту населення виконавчого комітету Лубенської міської ради Полтавської області, Велика Палата Верховного Суду визнала обґрунтованим висновок суду першої інстанції, що, зважаючи на принцип верховенства права, визначений статтею 6 КАС України, висновки ЄСПЛ, у зв'язку з ухваленням КСУ Рішення від 27.02.2020 № 3-р/2020, яким визнано невідповідним Конституції України, окреме положення пункту 26 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України в частині, що норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону України від 22.10.1993 № 3551-XII «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» підлягають застосуванню в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, з огляду на наявні фінансові ресурси державного і місцевого бюджетів і бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. На той момент діяла та мала бути застосована частина п'ятої статті 13 Закону № 3551-XII у редакції Закону України від 25.12.1998 № 367-XIV «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», а саме: «Щорічно до 5 травня інвалідам війни виплачується разова грошова допомога у розмірах: інвалідам I групи – десять мінімальних пенсій за віком; II групи – вісім мінімальних пенсій за віком; III групи – сім мінімальних пенсій за віком»¹.

Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що гарантовані законом виплати, пільги, тощо не можна узалежнити від видатків бюджету, на підставі рішення ЄСПЛ у справі «Кечко проти України». У параграфі 26 цього рішення зазначено, що в межах свободи дій держави є право визначати, які надбавки виплачувати своїм робітникам з державного бюджету. Держава може вводити, призупиняти чи закінчити виплату таких надбавок, вносячи відповідні зміни в законодавство. Водночас, якщо чинне правове положення закріплює виплату надбавок і дотримано всі вимоги, необхідні для цього, органи державної влади не можуть свідомо відмовляти в цих виплатах, доки відповідні положення є чинними. Тобто органи державної влади не можуть вказувати на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань².

У зразковій справі № 822/524/18 (Пз/9901/23/18) за позовом фізичної особи до Головного управління Пенсійного фонду України в Хмельницькій області (правонаступника Кам'янець-Подільського об'єднаного управління

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.01.2021 у справі № 440/2722/20 (Пз/9901/14/20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94377739> (дата звернення: 08.04.2025).

² Європейський суд з прав людини. Справа «Кечко проти України» (заява № 63134/00). Рішення від 08.11.2005. *Офіційний вісник України*. 2006. № 12. Ст. 850.

Пенсійного фонду України Хмельницької області) Велика Палата Верховного Суду визнала необґрунтованими висновки суду першої інстанції щодо правомірності відмови про переведення особи з пенсії по інвалідності на пенсію по інвалідності державного службовця. Суд касаційної інстанції зацентрував, що неприпустимим є встановлення такого правового регулювання, згідно з яким розмір пенсій, інших соціальних виплат і допомоги буде нижчим від рівня, визначеного частиною третьою статті 46 Конституції України, і не дозволить забезпечувати належні умови життя особи в суспільстві та зберігати її людську гідність, що суперечитиме статті 22 Основного Закону України¹.

Правозастосовними орієнтирами для відповідного висновку, зокрема, стали такі підходи ЄСПЛ:

- про ефективність справедливого розгляду, якої можна досягти, коли сторони процесу мають право представити перед судом ті аргументи, що їх вони вважають важливими для справи. Суд має «почути» такі аргументи, тобто ретельно розглянути, провести ретельний розгляд подань, аргументів та доказів, наданих сторонами² (параграф 30 рішення ЄСПЛ у справі *Kraska v. Switzerland*);

- щодо тлумачення й застосування національного законодавства як прерогативи національних органів. Суд зобов'язаний переконатися в тому, що такий спосіб призводить до наслідків, сумісних із принципами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод з погляду їх тлумачення в контексті практики Суду. Відсутність у національному законодавстві необхідної чіткості та точності, які створили можливість різного тлумачення, порушує вимогу «якості закону», визначену Конвенцією, і не забезпечує адекватного захисту від свавільного втручання органів державної влади в майнові права заявника. У випадку існування неоднозначного / множинного тлумачення прав та обов'язків особи в національному законодавстві, органи державної влади зобов'язані застосувати підхід, який був би найбільш сприятливим для особи³ (параграфи 52, 57 рішення ЄСПЛ у справі «Щокін проти України»).

Вирішуючи зразкову справу № 360/3611/20 за позовом фізичної особи до Головного управління Пенсійного фонду України в Луганській області, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що застосуванню підлягають не положення Закону України від 09.07.2003 № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а норми Закону України від 05.11.1991

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.02.2019 у зразковій справі № 822/524/18 (Пз/9901/23/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80147824> (дата звернення: 08.04.2025).

² European Court of Human Rights. Case of «Kraska v. Switzerland» (application № 13942/88). Judgment of 19.04.1993. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57828> (date of access: 08.04.2025).

³ Європейський суд з прав людини. Справа «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06). Рішення від 14.10.2010. Офіційний вісник України. 2013. № 6. Ст. 236.

№ 1788-XII «Про пенсійне забезпечення» з урахуванням Рішення Конституційного Суду України від 23.01.2020 № 1-р/2020¹. На час виникнення спірних правовідносин існувала колізія між нормами Законів № 1788-XII і № 1058-IV в частині віку набуття права на пенсію на пільгових умовах. Перший із цих законів визначав такий вік у 50 років, тоді як другий – у 55 років. Оскільки норми названих законів регулюють одні й ті самі відносини, Велика Палата Верховного Суду визнала, що таке регулювання порушує вимогу «якості закону», визначену Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, та не забезпечує адекватного захисту від свавільного втручання публічних органів державної влади в майнові права особи на підставі параграфу 56 рішення ЄСПЛ у справі «Щокін проти України».

Велика Палата Верховного Суду констатувала у зразковій справі № 240/6263/18 (Пз/9901/1/19) за позовом фізичної особи до Головного управління Пенсійного фонду України в Житомирській області, що на час виникнення спірних правовідносин чинне законодавство по-різному визначало вимоги для первинного обчислення пенсії особам, які мають право на її отримання відповідно до Закону України від 09.04.1992 № 2262-XII «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», а також вимоги щодо перерахунку раніше призначених пенсій згідно з цим Законом, які можна вважати виправданою, обґрунтованою та справедливою підставою різниці під час розв'язання питання щодо первинного обчислення розміру пенсії та перерахування раніше призначеної пенсії². Отож Велика Палата Верховного Суду визнала обґрунтованим висновок суду першої інстанції про те, що відповідач діяв відповідно до законодавства, чинного на час виникнення у позивача права на перерахунок пенсії, і такий підхід до застосування вказаних правових норм не є дискримінаційним та не порушує принципу рівності перед законом.

Правозастосовним орієнтиром для відповідного висновку стала практика ЄСПЛ, згідно з якою дискримінація означає поводження з особами в різний спосіб, без об'єктивного та розумного обґрунтування, у відносно схожих ситуація³ (параграф 48 рішення у справі *Willis v. the United Kingdom*). Відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивного та розумного обґрунтування, іншими словами, якщо немає легітимної мети або розумного співвідношення між застосованими засобами та метою (параграф 39

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 03.11.2021 у зразковій справі № 360/3611/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101211541> (дата звернення: 08.04.2025).

² Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19.02.2020 у зразковій справі № 240/6263/18 (Пз/9901/1/19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88168813> (дата звернення: 08.04.2025).

³ European Court of Human Rights. Case of «Willis v. the United Kingdom» (application № 36042/97). Judgment of 11.06.2002. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60499> (date of access: 08.04.2025).

рішення у справі *Van Raalte v. the Netherlands*¹; параграф 49 рішення у справі «Пічкур проти України»²).

Під час перегляду за нововиявленими обставинами судового рішення у зразковій справі № 802/2196/17-а за позовом фізичної особи до Ліквідаційної комісії Управління Міністерства внутрішніх справ України у Вінницькій області заявник указав на судові рішення від 12.12.2018 у справі № 826/3858/18, яким було визнано протиправними та нечинними пункти 1, 2 постанови Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 1013 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» та зміни до пункту 5 і додатку 2 до Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.02.2008 № 45³.

Водночас Велика Палата Верховного Суду вказала у зразковій справі, що зазначені обставини не можна вважати нововиявленими за своїм визначенням, оскільки вони не впливають на правильність висновків суду під час первинного розгляду справи № 802/2196/17-а та не мають істотного значення для правильного вирішення спору⁴. Для формулювання відповідного висновку Велика Палата Верховного Суду, зокрема, застосувала такі підходи ЄСПЛ:

– про право на справедливий судовий розгляд, гарантоване пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яке необхідно тлумачити в контексті преамбули Конвенції, яка, зокрема, проголошує верховенство права як складову частину спільної спадщини Договірних держав. Одним з основоположних аспектів верховенства права є принцип юридичної визначеності, згідно з яким у разі остаточного вирішення спору судами їхнє рішення, що набрало законної сили, не можна ставити під сумнів⁵ (параграф 33 рішення ЄСПЛ у справі «Христов проти України»);

– щодо процедури скасування остаточного судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами, згідно з якою може існувати доказ, який раніше не міг бути доступний, але міг би призвести до іншого результату

¹ European Court of Human Rights. Case of «Van Raalte v. the Netherlands» (application № 20060/92). Judgment of 21.02.1997. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58031> (date of access: 08.04.2025).

² Європейський суд з прав людини. Справа «Пічкур проти України» (заява № 10441/06). Рішення від 07.11.2013. *Офіційний вісник України*. 2014. № 43. Ст. 1157.

³ Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 12.12.2018 у справі № 826/3858/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79199205> (дата звернення: 08.04.2025).

⁴ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.05.2020 у зразковій справі № 802/2196/17-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90021630> (дата звернення: 08.04.2025).

⁵ Європейський суд з прав людини. Справа «Христов проти України» (заява № 24465/04). Рішення від 19.02.2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 68. Ст. 2372.

судового розгляду¹ (параграф 51 рішення ЄСПЛ у справі *Popov v. Moldova* [№ 2]);

– про принцип юридичної визначеності, який вимагає поваги до принципу *res judicata*, тобто поваги до остаточного рішення суду. Жодна сторона не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового до виконання рішення суду лише з однією метою – домогтися повторного розгляду та винесення нового рішення у справі. Суди вищого рівня мають здійснювати відповідні повноваження з перегляду для виправлення судових помилок і недоліків, а не задля нового розгляду справи. Таку контрольну функцію не можна розглядати як замасковане оскарження, тому сама лише ймовірність існування двох думок стосовно предмета спору не може бути підставою для нового розгляду справи. Відхід від цього принципу можливий лише тоді, коли цього вимагають відповідні вагомі й непереборні обставини (параграф 52 рішення ЄСПЛ у справі *Ryabykh v. Russia*).

Отже, забезпечення єдності судової практики нерозривно пов'язане із застосуванням положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та релевантної практики ЄСПЛ в єдності та системному зв'язку з приписами цієї Конвенції, джерелами національного права, коли *ratio decidendi* в мотивувальній та резолютивній частинах рішення ЄСПЛ узгоджене з *obiter dictum* у процесі правозастосування.

Під час судової реформи ключову роль відіграє інтеграція національної правової системи з наднаціональною, європейською згідно з принципами верховенства права, юридичної визначеності, справедливості та недискримінації. Коректна інтерпретація підходів ЄСПЛ створить умови для підвищення несуперечливості національної судової практики та для належного розуміння та виконання в Україні приписів Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

¹ Європейський суд з прав людини. Справа «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06). Рішення від 14.10.2010. Офіційний вісник України. 2013. № 6. Ст. 236.

Висновки

Адміністративна юстиція в Україні виникла як результат історичної потреби в створенні ефективного механізму судового контролю за публічною владою. Її формування зумовлено прагненням гарантувати права і свободи людини, закріплені Конституцією України, та відповідати європейським правовим стандартам. Історичне підґрунтя адміністративної юстиції в Україні охоплює нормативні джерела від Руської Правди до Конституції Української Народної Республіки та законодавства XX ст. Важливу роль відіграли також доктринальні ідеї природного права й суспільного договору, закладені в Конституції Пилипа Орлика.

Формування української моделі адміністративної юстиції орієнтувалося на німецьку правову традицію, на відміну від французької, через орієнтацію на спеціалізацію судів і природу публічно-правових спорів. Радянська правова система, заснована на державоцентричному позитивізмі, стримувала розвиток адміністративної юстиції; натомість здобуття незалежності дало поштовх до створення демократичної судової системи, у центрі уваги якої перебуває людина та її права. Конституція 1996 року та подальші реформи, зокрема створення системи адміністративних судів, очолюваної Вищим адміністративним судом України, та ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України у 2005 році, заклали фундамент сучасної адміністративної юстиції.

Структура КАС України відображає логіку пандектно-процесуального підходу: від загальних положень до конкретних процедур, що забезпечує послідовність і цілісність судового процесу. Особливе значення мають «концептуальні» норми – засадничі положення Глави 1 Розділу I КАС України, які визначають завдання адміністративної юстиції: ефективний захист прав, свобод та інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Ці положення забезпечують судовий активізм у межах, необхідних для захисту прав, і дають змогу суду виходити за межі формального процесу з метою справедливого вирішення спору.

За два десятиліття КАС України зазнав низки змін, спрямованих на підвищення ефективності, доступності й адаптивності судового процесу. Було впроваджено інститути електронного судочинства, різних видів провадження, розширено повноваження суду, удосконалено механізми захисту у справах з дискреційними повноваженнями суб'єктів владних повноважень тощо. Чинний

Кодекс загалом відповідає сучасним викликам, однак стикається з необхідністю адаптації до нових категорій справ, зумовлених, зокрема, воєнним станом.

КАС України втілює концепцію людиноцентризму, засновану на європейських цінностях, таких як верховенство права, рівність сторін та ефективний судовий захист. Верховенство права є засадничим принципом, який визначає не лише зміст адміністративного судочинства, а й напрями його розвитку. У межах цього принципу суд повинен забезпечувати справедливе, неупереджене і пропорційне вирішення спору. Ключовими складниками є юридична визначеність, заборона свавілля, передбачуваність рішень, рівність перед законом.

Основні принципи адміністративного судочинства України (змагальність, диспозитивність, офіційне з'ясування всіх обставин) збігаються з доктринальними положеннями адміністративного процесу правових демократичних країн Європи. Принцип офіційного з'ясування обставин справи надає адміністративним судам активну роль у встановленні істини – це ключовий чинник захисту особи в конфлікті з владою. Порівняння з європейськими адміністративними кодексами свідчить про поступову конвергенцію структурних і змістових підходів до адміністративного судочинства.

Євроінтеграційний курс України створює імператив для подальшої адаптації адміністративної юстиції до права ЄС. Пріоритетами є посилення інституційної незалежності адміністративних судів, забезпечення ефективного виконання рішень, цифровізація процесу та підвищення прозорості. Актуалізовано значення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка стала нормативною базою для початкової фази модернізації національного законодавства та судової практики в контексті новітнього статусу України як держави-кандидата на вступ до ЄС, зокрема в частині верховенства права, недискримінації та правової визначеності. Євроінтеграція вимагає не лише формальної адаптації правових норм, а й сутнісної гармонізації правозастосування, включно з методологією оцінки законності адміністративних актів (дій). Суди мають стати ключовими провайдерами європейських цінностей у національній правовій системі.

Адміністративні суди в державах ЄС функціонують не лише як органи контролю за правомірністю рішень влади, а й як активні захисники прав людини в адміністративних процедурах. У ЄС формується нове бачення: адміністративні суди гарантують справедливу процедуру, участь особи в ухваленні рішень, неупередженість та обґрунтованість дій влади, тобто ті аспекти, які визначають новітні концепції належного врядування і належного адміністрування. Це впливає на українську модель: поступово розширюється спектр суб'єктивних публічних прав, що підлягають захисту, а також формується доктрина процедурної справедливості. Зауважимо про необхідність імплементації європейських

підходів до публічної адміністрації та підзвітності влади перед особою – як засобу реалізації принципу людиноцентризму в адміністративному процесі.

ЄСПЛ і надалі відіграє ключову роль у формуванні стандартів адміністративного судочинства, особливо в аспекті процесуальних гарантій. Українські адміністративні суди все активніше інтегрують ці стандарти в національне правозастосування. Стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод є основою для тлумачення понять «справедливий суд», «розумний строк», «незалежність і безсторонність суду», «ефективність засобу захисту». Аналіз практики ЄСПЛ свідчить, що навіть у складних публічно-правових спорах особа має право на рівний доступ до суду, на ефективне оскарження дій органів влади та отримання вмотивованого рішення і, як наслідок, на гарантований судовий захист порушених прав і свобод. Вітчизняне адміністративне судочинство в більшості випадків дотримується цих стандартів. Проте все ще існують проблеми з тривалістю провадження, складністю доступу до суду касаційної інстанції, формалізмом у застосуванні фільтрів. ЄСПЛ також підкреслює важливість гнучкого тлумачення процесуальних норм на користь захисту прав людини. Таким чином, процесуальні гарантії, сформовані ЄСПЛ, слугують дороговказом для розвитку адміністративної юстиції України. Судова практика має ґрунтуватися на принципі пріоритетності прав людини над формалізмом, а також на обов'язку держави забезпечити реальну, а не декларативну, доступність правового захисту. Надалі важливо посилити міжсудову комунікацію, навчання суддів і стандартизацію практики для повної інтеграції європейських стандартів судочинства, зокрема, рішень ЄСПЛ у національний правопорядок.

Практика ЄСПЛ у справах, пов'язаних з воєнним конфліктом, надає українським судам орієнтири для правозастосування в умовах російсько-української війни. ЄСПЛ сформував багатий корпус прецедентів щодо захисту прав осіб у ситуаціях окупації, бойових дій, внутрішнього переміщення, обмеження прав на житло, майно, свободу пересування. Основоположним є принцип, за яким навіть за надзвичайних обставин держава повинна забезпечити мінімальний рівень гарантій, разом із правом на судовий захист. В українському адміністративному процесі це означає, що суди повинні оцінювати дії влади в умовах війни через призму статей 6, 8, 13 Конвенції та статті 1 Першого Протоколу до неї. Зокрема, позбавлення соціальних виплат, втрата документів, знищення майна, переміщення людей мають розглядатися з урахуванням принципу пропорційності та позитивного обов'язку держави забезпечити захист. Практика ЄСПЛ також акцентує увагу на необхідності ефективного розслідування порушень і забезпечення компенсації. Для адміністративних судів це означає розширення меж судового контролю, вихід за межі формальної відповідності

закону і запровадження людиноцентричного підходу. Таким чином, використання практики ЄСПЛ у контексті воєнних конфліктів зміцнює спроможність адміністративної юстиції України діяти в умовах кризи та забезпечувати захист прав відповідно до європейських стандартів.

Урахування практики Суду справедливості ЄС і ЄСПЛ у національному адміністративному судочинстві є важливою умовою євроінтеграції України. Хоча прецеденти Суду справедливості ЄС лише частково є обов'язковими для України, їхнє значення зростає через всеосяжність загальних принципів права ЄС у зв'язку з набуттям Україною у 2022 році статусу держави-кандидата на вступ до ЄС і початком у 2024 році переговорного процесу.

Питання ефективності впровадження практики Суду справедливості ЄС в адміністративне судочинство України залишається відкритим. Практика ЄСПЛ активно застосовується судами, але здебільшого стосується базових гарантій справедливого суду, тоді як прецеденти Суду справедливості ЄС складніші за змістом, технічні за формою, але надзвичайно важливі для уніфікації підходів у питаннях публічного адміністрування, регулювання енергетичного ринку, захисту персональних даних, публічної допомоги, конкуренції тощо. Удосконалення процесуальних механізмів передбачає системну імплементацію європейських стандартів, розширення повноважень суду в частині тлумачення норм через призму права ЄС, підвищення кваліфікації суддів, забезпечення перекладів ключових рішень Суду справедливості ЄС українською мовою.

Отже, застосування практики обох європейських судів має не лише забезпечити відповідність судових рішень європейським стандартам, а й стати інструментом розвитку вітчизняної судової доктрини публічного права.

Рішення КСУ мають істотне значення для розвитку адміністративного судочинства, оскільки вони уточнюють конституційні межі дії законів, визначають стандарти правозастосування. Рішення КСУ виконують функцію «конституційного орієнтира», спрямованого на верифікацію публічної влади з огляду на верховенство права, справедливості, рівності та недискримінації. Вони особливо важливі у справах, у яких ідеться про порушення майнових, соціальних, процесуальних прав, оскільки забезпечують можливість суду посилатися не лише на норму закону, а й на її тлумачення відповідно до Конституції України. У цьому контексті адміністративні суди повинні враховувати не тільки резолютивну частину рішень КСУ, а й мотивувальну, в якій розкриваються доктринальні підходи до співвідношення між публічним інтересом і правами особи. Інтеграція рішень КСУ в практику адміністративних судів забезпечує гармонізацію судової системи, зміцнює легітимність рішень, сприяє єдності правозастосування й правовій визначеності.

Конституційні норми мають пряму дію і можуть бути безпосередньо застосовані адміністративними судами під час вирішення спорів, зокрема щодо захисту прав публічних осіб від рішень, дій чи бездіяльності органів влади.

В адміністративному судочинстві це забезпечує додатковий рівень гарантій, коли закон або підзаконний нормативно-правовий акт не надає належного захисту. Водночас практика свідчить про недостатню реалізацію цього механізму, що пов'язано з інерцією правосвідомості, нестачею належної аргументації з боку сторін, а інколи й із позицією судів. Проте судова практика поступово розвиває підходи до прямого застосування положень Конституції України, що гарантують права людини, насамперед щодо справедливого судового розгляду, рівності, правової визначеності. У цьому контексті застосування статей 8, 21, 55 Конституції України стає важливим засобом обґрунтування судових рішень. Пряме застосування конституційних норм дає змогу також посилатися на ціннісні засади права, забезпечуючи баланс між формальною законністю та субстанційною справедливістю. Таким чином, адміністративні суди не лише оцінюють відповідність актів закону, а й мають повноваження тлумачити й застосовувати Конституцію України як живий правовий інструмент, що гарантує ефективний захист прав людини.

Практика безпосереднього застосування конституційних норм судами сприяє зміцненню принципу верховенства права й утвердженню людини як найвищої соціальної цінності. Звернення до суду на підставі Конституції України формує нову якість адміністративного процесу.

Умовою справедливого суду є рівність сторін, яка є не лише формальною процесуальною гарантією, а й важливим засобом запобігання дискримінації в судовому процесі. Особливої уваги вимагає захист «слабшої» сторони – фізичних осіб у спорах із державою. Суд повинен не лише формально дотримуватися рівності, а й забезпечити реальну рівновагу процесуальних можливостей сторін. Рівність передбачає доступ до ефективних засобів доказування, однакову оцінку аргументів сторін, неупереджене ставлення до представників публічної влади та громадян.

Адміністративне судочинство поєднує класичну змагальність з активною роллю суду, зокрема завдяки принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Це дає змогу захистити інтереси особи в разі процесуальної нерівності з органом влади. Суд має право з власної ініціативи витребувати докази, роз'яснювати сторонам їхні права, а також уживати заходів для повного встановлення фактичних обставин справи. Така модель є прикладом процесуальної гібридності – вона поєднує переваги змагальності з гарантіями об'єктивного з'ясування обставин.

Тлумачення принципів адміністративного судочинства є важливою складовою як доктрини, так і правозастосування. Тлумачення змісту принципів забезпечує їхню ефективну дію та дозволяє їх застосовувати до змінюваних обставин. Принципи не тільки слугують критеріями оцінки актів або дій, а й формують рамки для легітимного втручання у права особи. Змістове тлумачення принципів дає змогу судам формувати стандарти поведінки для публічної адміністрації, сприяючи зміцненню правової держави. Важливо, що принципи діють як метаправові категорії, надаючи сенс і спрямованість конкретним нормам. У випадках прогалин, колізій або неоднозначності норм саме тлумачення принципів забезпечує адекватне вирішення справи. Таким чином, тлумачення принципів – це не лише технічна операція, а й засіб формування правової доктрини, який забезпечує цілісність, гнучкість, адаптивність й ефективність адміністративного судочинства у сфері захисту прав особи.

Дедалі більшої ваги в адміністративному судочинстві набуває роль правових позицій і висновків суду, які за своїм значенням наближаються до судового прецеденту. Судова практика не тільки тлумачить чинне законодавство, а й формує нові сенси, пристосовані до змінюваних суспільних умов, заповнює прогалини, забезпечує передбачуваність і стабільність судової практики. У межах правової системи України, яка належить до континентальної правової сім'ї, а отже, не є повністю прецедентною, судова практика залишається інструментом уточнення, адаптації та вдосконалення юридичних норм.

Правові висновки Верховного Суду стали зразками для однакового застосування норм, а їхнє дотримання забезпечує єдність правозастосування в усіх інстанціях. Наявність сталих позицій з ключових питань адміністративного процесу сприяє гармонізації судової практики та зміцненню довіри до суду.

Правові висновки Верховного Суду обов'язкові не лише для судів нижчих інстанцій, а й для суб'єктів владних повноважень. Цей обов'язок зумовлений принципом правової визначеності та передбачуваності адміністративної діяльності. Дотримання висновків гарантує стабільність правозастосування та захист інтересів особи від свавілля. Ігнорування правових позицій Верховного Суду має бути підставою для скасування рішень адміністративних органів. Такий підхід зміцнює діалог між національними судами та органами влади, сприяючи формуванню правової культури підзвітності.

У справах, що не можуть бути передані на розгляд Верховного Суду, особливо важливо забезпечити однакове правозастосування на рівні апеляційних судів. Відсутність касаційного перегляду підвищує ризик фрагментації практики, правової невизначеності та порушення принципу рівності. Для запобігання цим ризикам можуть використовуватися методичні рекомендації, узагальнення судової практики, внутрішній моніторинг ухвал судів першої та апеляційної

інстанцій. Крім того, важливо запроваджувати «міжапеляційне» узгодження підходів у межах однієї юрисдикції.

КАС України передбачає критерії, за якими здійснюється судовий контроль: дії чи рішення повинні бути вчинені чи прийняті на підставі, у межах повноважень, у спосіб, що передбачений законом, обґрунтовано, добросовісно, неупереджено, пропорційно тощо. Таке внормування є наслідком адаптації європейських стандартів, зокрема принципів адміністративної процедури. Критерії є основним інструментом для реалізації принципу верховенства права в адміністративному судочинстві. Вони дозволяють суду вийти за межі формальної законності та оцінити загальну правомірність поведінки публічної адміністрації з урахуванням інтересів особи. Еволюція цих критеріїв демонструє рух від вузького позитивізму до субстанційного правосуддя, коли пріоритет надається справедливості, доцільності, ефективності захисту прав людини. Судова практика постійно розвиває ці критерії, уточнюючи межі дискреційних повноважень влади, пропорційність втручання у права особи, необхідність дотримання процедурних гарантій. Використання критеріїв у мотивувальних частинах судових рішень підвищує їхню якість, прозорість і переконливість. Загалом судовий контроль – це не лише засіб контролю за владою, а й інструмент утвердження принципів правової держави в адміністративному процесі.

Право на звернення до суду є конституційною гарантією, проте не абсолютною. В адміністративному процесі допустимі певні обмеження, але вони повинні бути законними, обґрунтованими й пропорційними. Основними формами обмеження є встановлення строків звернення, вимоги до форми адміністративного позову, процесуальні фільтри, критерії прийнятності. Важливо, що такі обмеження мають відповідати принципу правової визначеності, не створювати надмірних перешкод для доступу до правосуддя.

Процесуальні фільтри мають особливий вплив на доступ до касаційного оскарження. Не всі рішення можуть бути оскаржені в касаційному порядку – закон встановлює критерії допуску, зокрема щодо «винятковості правового питання» або «значного суспільного інтересу». Така модель обмеженого касаційного доступу повинна гарантувати баланс між стабільністю правовідносин і правом на ефективний судовий захист. Практика свідчить, що надмірна формалізація критеріїв допуску може призвести до втрати особою реального доступу до суду касаційної інстанції. З іншого боку, надмірне розширення доступу до касації призвело б до перевантаження суду та зниження якості судового розгляду. Оптимальним є підхід, який передбачає: 1) чітке визначення критеріїв «виключності»; 2) можливість аргументованого відступу у виняткових ситуаціях; 3) забезпечення прозорості відмови у відкритті провадження. Особливої уваги потребують справи, пов'язані з правами соціально вразливих груп, у

яких касаційне оскарження часто є єдиним реальним засобом поновлення порушених прав. Отже, обмеження доступу до суду касаційної інстанції має бути пропорційним і виправданим, а не формальним бар'єром. Законодавець і суди мають спільно дбати про те, щоб механізм касаційного перегляду залишався інструментом доступного, ефективного та справедливого судочинства, а право на касаційне оскарження не зазнавало надмірних і необґрунтованих обмежень.

Пандемія COVID-19, а згодом і воєнний стан, суттєво вплинули на реалізацію права на доступ до адміністративного суду, актуалізувавши проблеми організації дистанційного правосуддя, обмежень процесуальної діяльності, порушення процесуальних строків. Законодавець упровадив низку новел, спрямованих на забезпечення безперервності судочинства в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема, розширення можливостей електронного суду, дистанційну участь у засіданнях, призупинення окремих строків. Практика судів показала, що ефективна адаптація до нових умов потребує технологічної готовності системи, гнучкості процедур і правової визначеності. Водночас проблеми реалізації нововведень, зокрема технічні несправності, недостатній інструктаж учасників процесу, свідчать про необхідність подальшого вдосконалення інституційних механізмів. Судова система продемонструвала здатність діяти в умовах кризи, однак потребує виваженого підходу до цифровізації. Важливо забезпечити збереження принципів процесу – рівності, змагальності, відкритості – навіть у дистанційній формі. Пандемія стала каталізатором оновлення концепції доступу до правосуддя, довівши, що воно повинно бути мобільним, технологічно адаптивним та орієнтованим на потреби людини в умовах форс-мажору. Зазначимо, що процесуальні механізми адміністративного судочинства довели свою ефективність за умов пандемії та воєнного стану, однак потребують подальшого вдосконалення через законодавче уточнення меж судової дискреції, вдосконалення цифрових сервісів, розширення підтримки сторін в особливих умовах.

Воєнний стан як особливий правовий режим передбачає можливість тимчасового обмеження прав людини з метою забезпечення національної безпеки. Однак ці обмеження повинні бути виправданими, пропорційними та відповідати міжнародним стандартам, зокрема статті 15 Європейської конвенції з прав людини. Адміністративні суди відіграють ключову роль у контролі за правомірністю таких обмежень, оскільки саме вони здатні оцінити, чи досягнуто належного балансу між публічним і приватним інтересами. Завдання адміністративної юстиції – забезпечити реальний, а не формальний судовий контроль над діяльністю органів публічної влади.

Розгляд справ, пов'язаних із національною безпекою, вимагає особливого балансу між потребою збереження державної таємниці та правом громадянськості на інформацію. Законодавство України передбачає можливість

закритого судового розгляду, але така практика повинна бути винятком, а не нормою. Прозорість у таких справах може забезпечуватися через публікацію узагальнених мотивувальних частин рішень, забезпечення присутності представників Омбудсмана, застосування спеціальних процедур допуску до матеріалів справи. Адміністративні суди мають слугувати гарантом балансу між потребами обмеження доступу до інформації в інтересах захисту суверенітету і територіальної цілісності України, з одного боку, і забезпеченням того, що посилення на національну безпеку не стане інструментом для уникнення відповідальності або обмеження прав без належного обґрунтування – з іншого. Прозоре судочинство – це не лише формальна вимога, а й сутнісний елемент верховенства права, навіть за умов воєнного часу.

Особливого значення в умовах збройного конфлікту набуває кібербезпека. Адміністративне право в Україні формує інституційні й процедурні механізми для протидії кіберзагрозам, зокрема через систему органів виконавчої влади, нормативні акти, режим кіберзахисту критичної інфраструктури. Основними викликами є фрагментарність законодавства, нестача чітких процедур реагування, відсутність узгодженості між органами, що відповідають за кібербезпеку. Судовий контроль за такими заходами обмежений, але має важливу перспективу, особливо щодо оскарження рішень про обмеження доступу до ресурсів, санкції проти ІТ-компаній, дій з боку Служби безпеки України, Кіберполіції тощо. Адміністративні суди повинні гарантувати, що навіть у сфері безпеки діють принципи пропорційності, правової визначеності та можливості оскарження.

Воєнний стан в Україні став каталізатором для трансформації судової практики в адміністративному судочинстві. У відповідь на виклики, пов'язані з війною, суди були змушені адаптувати підходи до розгляду адміністративних справ. Суди враховують об'єктивні обставини, пов'язані з бойовими діями, втратою доступу до документів або порушенням комунікації. Водночас зростає потреба у чіткому нормативно-правовому врегулюванні процедур в умовах надзвичайних ситуацій. Судова практика демонструє, що адаптація до умов воєнного стану не лише не послабила правові гарантії, а, навпаки, посилила інструменти захисту осіб, які опинилися в ситуації правової невизначеності.

Варто констатувати, що адміністративне судочинство в Україні перебуває в стані постійного розвитку та адаптації до внутрішніх і зовнішніх викликів. Ключовими проблемами є забезпечення ефективного виконання судових рішень органами публічної влади, дотримання розумних строків розгляду справ, формування єдиної та сталої судової практики, правильне застосування та тлумачення норм права (у тому числі національного законодавства, міжнародних стандартів, практики ЄСПЛ та Суду справедливості ЄС, рішень КСУ), а також гарантування належного доступу до правосуддя.

Шляхи вирішення цих проблем активно формуються та реалізуються через судову практику, законодавчі зміни та розвиток правової доктрини. Верховний Суд відіграє ключову роль у забезпеченні єдності практики, використовуючи такі інструменти, як узагальнення, розгляд зразкових і типових справ, а також формулюючи правові висновки, обов'язкові для судів нижчих інстанцій та суб'єктів владних повноважень. Пряме застосування судами норм Конституції України та активне використання практики ЄСПЛ і Суду справедливості ЄС стають важливими інструментами для захисту прав і свобод особи.

Таким чином, адміністративне судочинство України розвивається в дусі європейських стандартів, утілюючи в практику ідею справедливості, принципи верховенства права та людиноцентризму. Незважаючи на виклики воєнного стану в країні, судова система є ефективною. Її майбутнє залежить від спільних скоординованих зусиль законодавчої, судової та виконавчої влади, а також активної участі самих суддів та громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В.Б. Характер предмета адміністративного права: уточнення доктринальної оцінки. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Фактор, 2003. С. 27–29.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимощук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
3. Адміністративне судочинство: підруч. / за заг. ред. Н. Писаренко. Київ: К.І.С., 2024. 226 с.
4. Адміністративно-судове процесуальне право України: підруч. / [Д.В. Лученко, Ю.В. Георгієвський, М.І. Белікова та ін.]; за заг. ред. Д.В. Лученка. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2024. 696 с.
5. Адміністрування та Ви. Посібник. Принципи адміністративного права у відносинах між особами та органами публічної влади / за наук. ред. О. Радишевської; Рада Європи. Київ–Страсбург, 2020. 90 с.
6. Акт проголошення Незалежності України: постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» від 24.08.1991 № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>.
7. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2024 році. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/rizne/Analiz_KAS_2024.pdf.
8. Аналітичний звіт за результатами моніторингу судових рішень щодо застосування в Україні положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини / Координатор проєктів ОБСЄ в Україні; ГО «Інститут прикладних гуманітарних досліджень» в межах проєкту «Гарантування дотримання прав людини при здійсненні правосуддя», 2018. 60 с. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/390506>.
9. Англійсько-український правничий словник складної лексики / [уклад.: Сергій Головатий, Леся Пономаренко; вступ. ст.: Сергій Головатий, Богдан Ажнюк; за ред. Сергія Головатого, Богдана Ажнюка]; Конституційний Суд України, Постійна комісія з питань правової термінології; Інститут мовознавства ім. О.О. Потебні НАН України. 2-ге вид. Харків: Право, 2025. 264 с.

10. Арестова Л.В. Напрямки удосконалення організаційно-правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. *Dictum Factum. Юридичний збірник Державного університету інфраструктури та технологій*. 2021. № 1 (9). С. 52–59. URL: <https://df.duit.in.ua/index.php/dictum/article/view/181/158>.
11. Б'юкенен Б. Хакери і держави. Кібервійни як нові реалії сучасної геополітики: монографія. Київ: Наш формат, 2024. 352 с.
12. Бабанли Р., Пушкар П. До питання про (не)релевантне застосування практики Європейського суду з прав людини: практичні поради. *Судово-юридична газета*. 17.05.2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/140972-do-pitannya-pro-ne-relevantne-zastosuvannya-praktiki-yevropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-praktichni-poradi>.
13. Бакаянова Н.М. Проблеми цифровізації правосуддя. *Актуальні проблеми судового права: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21.04.2023) / відпов. ред.: Л.М. Москвич. Харків: Юрайт, 2023. С. 44–52.*
14. Барабаш Ю., Берченко Г. Ефективність індивідуальної конституційної скарги як засобу захисту прав особи в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 2021. № 5. С. 9–21.
15. Бевзенко В. Історія становлення й розвитку вітчизняного інституту адміністративної юстиції. *Історико-правовий часопис*. 2013. № 2. С. 52–58.
16. Бевзенко В., Сусак М. Публічне будівельне право України: практич. посіб. / Видання друге, змінене і допов. Київ: ВД «Дакор», 2024. 578 с.
17. Берназюк Я. Судовий збір (court fees): конституційна гарантія незалежності суду чи перешкода у доступі до правосуддя? *Constitutionalist.com.ua*. 2023. URL: <https://constitutionalist.com.ua/sudovyj-zbir-court-fees-konstytutsijna-harantiia-nezalezhnosti-sudu-chy-pereshkoda-u-dostupi-do-pravosuddia-2/>.
18. Берназюк Я.О. Конституційно-правовий статус Верховного Суду як суду права. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. № 6(12). С. 101–115.
19. Берназюк Я.О. Конституційно-правовий статус Верховного Суду як суду права, що забезпечує сталість та єдність судової практики. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*. Київ: ВАІТЕ, 2022. С. 111–143.
20. Берназюк Я. Адміністративний суд: конституційний статус, завдання та місце в системі судоустрою України. *Слово Національної школи суддів України*. 2023. № 2(43). С. 28–46. URL: http://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/2023_2_43/slovo02-23.pdf.

21. Берназюк Я. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на практику адміністративних судів. *Національна школа суддів України*. 22.02.2024. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/administrative_procedure_bernaziuk.pdf.
22. Берназюк Ян. Дискреційні повноваження у світлі нового Закону України «Про адміністративну процедуру». *Національна школа суддів України*. 07.10.2024. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/99-%20administrative_procedure_discretion.pdf.
23. Берназюк Ян. Категорія «якість закону» як складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону. *Судово-юридична газета*. 21.10.2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1011199/>.
24. Берназюк Ян. Правові позиції Верховного Суду у публічно-правових земельних спорах: матеріали Всеукраїнського круглого столу «Актуальні питання юрисдикції у земельних спорах» (м. Харків, 28.03.2025). URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/128_Case_law_of_the_Supreme_Court_on_public_land_disputes_bernaziuk.pdf.
25. Бігун В.С. Філософія правосуддя: ідея та здійснення: монографія. Київ, 2011. 303 с.
26. Білак М. Визнання закону неконституційним: як поновити особу в правах і не дестабілізувати правовий порядок у державі. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/980601/>.
27. Біла-Тіунова Л.Р., Ківалов С.В. Теоретико-правові засади адміністративного судочинства: проблеми і перспективи. *Правова доктрина України: у 5 т.* Харків: Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка. С. 328–347.
28. Бінґем Т. Правовладдя / за заг. ред. С. Головатого; пер. з англ. В. Кастеллі, Д. Шкрюба; USAID. Київ, 2024. 212 с.
29. Бліхар М.М., Крикавська І.В. Правова характеристика взаємодії органів судової влади та інститутів громадянського суспільства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2022. № 70. С. 283–287. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/258234/255054>.
30. Бобечко Н.Р. Новели кримінально-процесуального законодавства України в контексті забезпечення єдності судової практики. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2018. № 1(17). С. 1–41. URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n1/18bnrysp.pdf>.

31. Бондаренко А.В. Особливості застосування рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 7. С. 242–245. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-7/55>.
32. Братковський В.М., Гурковська К.А. Шляхи вдосконалення здійснення судового контролю в адміністративних справах щодо спорів, що виникають у сфері публічної служби. *Актуальні проблеми політики*. 2023. Вип. 72. С. 139–144. URL: http://app.nuoua.od.ua/archive/72_2023/19.pdf.
33. Брокер Л. Напруженість між правовою визначеністю та забезпеченням матеріальної справедливості: обсяг зворотної дії рішень конституційного суду з точки зору перегляду рішень адміністративних судів, які набули законної сили. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві*: зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31.07.2020) / Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. Харків: Право, 2020. С. 19–25.
34. Брокер Л. Судова практика як критерій для визначення якості адміністративного законодавства: взаємодія. *Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-річчю утворення Вищого адміністративного суду України (м. Київ, 29–30.11.2012): зб. матеріалів; за заг. ред. І.Х. Темкіжева. Київ: Істина, 2012. С. 185–191.
35. Булгаа А. Міжнародно-правова практика тлумачення норм міжнародних договорів: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2003. 23 с.
36. Бухарев В.В. Адміністративно-правові засади забезпечення кібербезпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сумський державний університет. Суми, 2018. 221 с.
37. Васильєв С.В. Судова практика: поняття, значення і види. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2013. № 16. С. 191–195.
38. Васильченко О.П. Принцип рівності прав і свобод людини і громадянина в конституційному праві України: доктринальні та прикладні аспекти / дис... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2015. 467 с.
39. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 951 с.

40. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ Перун, 2005. 1728 с.
41. Венгер В.М. Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади. *Наукові записки НаУКМА*. 2017. Т. 200. *Юридичні науки*. С. 79–84.
42. Венгер В.М. Пряма дія Конституції та конституційних норм: теоретичний аспект. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*. Київ: ВАІТЕ, 2022. С. 20–38.
43. Веселова Л.Ю. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки в кіберпросторі. *Юридичний журнал Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 1(2). С. 95–101. URL: <https://ljd.dnuvs.in.ua/wp-content/uploads/2022/01/11-veselova.pdf>.
44. Висновок Конституційного Суду України (Велика Палата) від 16.12.2019 № 8-в/2019 у справі щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/8_v_2019.pdf.
45. Висновок Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень № 11 (2008) від 18.12.2008. URL: https://court.gov.ua/userfiles/visn_11_2008.pdf.
46. Висновок Консультативної ради європейських суддів щодо справедливого суду в розумний строк та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів. № 6(2004). 24.11.2004. URL: <https://rm.coe.int/-6-2004-/16807477cd>.
47. Вігье Ж. Адміністративна юстиція / пер. з франц. А. Корнійчука. Київ: Конус-Ю, 2008. 160 с.
48. Вінницький О. Актуальні проблеми доказів і процесу доказування в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 143–148.
49. Включно з халяльним та кошерним: Міноборони затвердило оновлену технічну специфікацію на сухпайок. URL: <https://mod.gov.ua/news/vklyuchno-z-halyalnim-ta-koshernim-minoboroni-zatverdilo-onovlenu-tehnichnu-speczifikacziyu-na-suhpajok>.
50. Владовська К.П. Черевичник К.В. Малозначність справ адміністративної юрисдикції та право на справедливий суд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2020. Вип. 61. Т. 1. С. 126–129.
51. Власов Ю.Л. Проблеми тлумачення норм права: монографія. Київ: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2001. 180 с.

52. Воронова Л.К. Вибрані праці / відп. за вип. М.П. Кучерявенко. Харків: Право, 2016. 952 с.
53. Воронова Л.К. Фінансове право України: підруч. Київ: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.
54. Всеукраїнська профспілка військових працівників, правоохоронних органів та учасників бойових дій функціонуватиме у складі ФПУ. URL: <https://profkom.lnu.edu.ua/archives/5280>.
55. Гаврилюк Р. Чи може держава мати відповідно до Конституції України власні інтереси? *Права людини і національна безпека: роль органу конституційної юрисдикції*: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27.06.2019). Київ: ВАІТЕ, 2019. С. 45–57.
56. Галабурда А.С., Шевченко С.О. Податкова політика в умовах воєнного стану. *Економічний вісник університету*. 2022. Вип. 54. С. 123–130.
57. Гембара Г.І. Спрошене позовне провадження в адміністративному судочинстві України: дис. ... д-ра філософії в галузі знань 081 «Право» / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2025. 265 с.
58. Гергелійник В.О. Правові проблеми становлення і функціонування конституційної юстиції України: автореф. дис. канд. юр. наук: 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2000. 18 с.
59. Гнедюк В.Л. Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення кібербезпеки в Україні. *Право та суспільство*. 2023. № 2(1). С. 84–90.
60. Голова Верховного Суду Станіслав Кравченко: «Прогнозованість практики – важливий елемент довіри до суду». *Юридична практика*. 28.04.2025. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1799846/>.
61. Головатий С. Коментар до тексту документа Венеційської комісії «Доповідь про правовладдя» («Report on the Rule of Law»), що її ухвалено на 86-му пленарному засіданні 25–26.03.2011 (CDL-AD (2011)003re). URL: https://www.venice.coe.int/files/articles/Holovaty_rule_of_law_report_comments_2019.pdf.
62. Головатий С. Мірило правовладдя. Коментар. Глосарій. Rule of Law Checklist. Київ: ВАІТЕ, 2017. 163 с. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr).
63. Головатий С. Про людські права. Лекції. Київ: Дух і Літера, 2016. 760 с.
64. Голуб В.О. Онтологічна характеристика надзвичайного адміністративно-правового режиму воєнного стану. *Європейські перспективи*. 2017. Вип. 1. С. 98–103.

65. Гончаров В.В. До питання про функціональне тлумачення змісту юридичних норм. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. Вип. 50. Одеса: Юридична література, 2009. С. 270–276.
66. Гордеев В.В. Юридичні факти в адміністративному судочинстві України: дис.... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 423 с.
67. Городовенко В.В. Принцип рівності громадян перед законом і судом. *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 1. С. 178–186.
68. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 № 1798-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.
69. Господарський процесуальний кодекс України: у редакції Закону України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>.
70. Гринь О.О. Адміністративно-правові засади функціонування сектору безпеки та оборони України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Західноукраїнський національний університет. Тернопіль, 2024. 219 с.
71. Гринюк Р.Ф., Савченко К.Ю. Доктринальні аспекти вдосконалення процесу вивчення та узагальнення судової практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 15–18.
72. Гришук А.Б., Ярема О.Г. Принципи європейського адміністративного судочинства. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 3. С. 68–75.
73. Гришук О. Конституційні цінності: філософські та судові аспекти: монографія. Київ: ВАІТЕ, 2020. 530 с.
74. Громенко С. Відкладена війна за незалежність України. *LB.ua*. 24.08.2022. URL: https://lb.ua/news/2022/08/24/527130_vidkladena_vijna_nezalezhnist.html.
75. Гуйван П.Д. Право на справедливий суд: сутність та темпоральні виміри за міжнародними стандартами: монографія. Харків: Право. 2019. 584 с.
76. Гусарєв С.Д., Тихомиров О.Д. Юридична деонтологія (основи юридичної діяльності): навч. посіб. Київ: Знання, 2005. 655 с.
77. Дайджест судової практики Верховного Суду у справах, пов'язаних з війною. Рішення, внесені до ЄДРСР, з лютого 2022 року по вересень 2024 року. Київ, 2024. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Daigest_sud_prakt_VS_spravi_vijna.pdf.
78. Декларація про державний суверенітет України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

79. Деменко О.Є. Сучасний погляд на податкові спори як на предмет адміністративної юрисдикції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 332–335. URL: http://lsej.org.ua/10_2023/79.pdf.
80. Деменчук М.О. Механізми забезпечення єдності судової практики Верховним Судом. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2018. Вип. 50. Т. 2. С. 148–151.
81. Деменчук М.О. Роль Верховного Суду у забезпеченні єдності судової практики: монографія. Одеса: Фенікс, 2019. 176 с.
82. Дмитрик О.О., Казмірук К.О. Деякі особливості оподаткування суб'єктів господарювання в умовах воєнного стану. *Право та інновації*. 2022. № 4 (40). С. 115–120.
83. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12.08.1949, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I): міжнародний документ від 08.06.1977. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text.
84. Дорохіна Ю. Передумови («фільтри») касаційного оскарження в адміністративному судочинстві: зміст, види, особливості, порядок застосування. *Law. State. Technology*. 2021. Вип. 3. С. 67–77.
85. Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану – міркування: CDL-AD(2020)014 від 19.06.2020 / Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-ukr).
86. ДСТУ ISO/IEC 27032:2024 Інформаційні технології. Методи захисту. Настанови щодо кібербезпеки (ISO/IEC 27032:2023, IDT). URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=112376.
87. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). Проміжний висновок № 803/2015 щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя від 24.07.2015. URL: https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/promi_visnovok.pdf.
88. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). Висновок щодо проєкту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною комісією 04.09.2015. URL: <https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/visnovok%2026.pdf>.
89. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). Мірило правовладдя: комент., глосарій / пер. з англ. С. Головатого / Венеційська комісія Ради Європи. Київ: ВАІТЕ, 2017. 163 с.

90. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). Висновок щодо пропозицій стосовно внесення змін до проекту закону про внесення змін до Конституції щодо посилення незалежності суддів України від 10.12.2013 № 747/2012. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/cdl_d_2013_034_2013_12_10.pdf.
91. Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню: ратифіковано Законом України від 24.01.1997 № 33-97/ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_068#Text.
92. Європейська соціальна хартія (переглянута): міжнародний документ від 03.05.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text.
93. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Cooper проти Сполученого Королівства» (*Cooper v. the United Kingdom*). Рішення від 16.12.2003 (заява №48843/99). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-61549>.
94. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «De Tommaso проти Італії» (*De Tommaso v. Italy*). Рішення від 23.02.2017 (заява №43395/09). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-171804>.
95. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Dolińska-Ficek and Ozimek проти Польщі» (*Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*). Рішення від 08.11.2021 (заяви №№ 49868/19, 57511/19). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-213200>.
96. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Döry проти Швеції» (*Döry v. Sweden*) (заява №28394/95). Рішення від 12.11.2002. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-60737>.
97. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Frydlender проти Франції» (*Frydlender v. France*) (заява № 30979/96). Рішення від 27.06.2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-58762>.
98. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «García Ruiz проти Іспанії» (*García Ruiz v. Spain*) (заява № 30544/96). Рішення від 21.01.1999. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-58907>.
99. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Guðmundur Andri Ástráðsson проти Ісландії» (*Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*) (заява №26374/18). Рішення від 01.12.2020. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-206582>.
100. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Ilaşcu та інші проти Молдови та Росії» (заява № 48787/99). Рішення від 08.07.2004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_344#Text.

101. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Kleyn та інші проти Нідерландів» (*Kleyn and Others v. the Netherlands*) (заяви № 39343/98, 39651/98, 43147/98, 46664/99). Рішення від 06.05.2003. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-61077>.
102. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Malhous проти Чеської Республіки» (*Malhous v. the Czech Republic*) (заява № 33071/96). Рішення від 12.07.2001. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-59590>.
103. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Morice проти Франції» (*Morice v. France*) (заява № 29369/10). Рішення від 23.04.2015. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-204512>.
104. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Nejdet Şahin and Perihan Şahin проти Туреччини» (*Nejdet Şahin and Perihan Şahin v. Turkey*) (заява № 13279/05). Рішення від 20.10.2011. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-107156>.
105. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Stanev проти Болгарії» (*Stanev v. Bulgaria*) (заява № 36760/06). Рішення від 17.01.2012. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-108690>.
106. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Vilho Eskelinen та інші проти Фінляндії» (*Vilho Eskelinen and Others v. Finland*) (заява № 63235/00). Рішення від 19.04.2007. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-80249>.
107. Європейський суд з прав людини. Велика Палата. Справа «Денісов проти України» (заява № 76639/11). Рішення від 25.09.2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c96#Text.
108. Європейський суд з прав людини. Справа «Bilgen проти Туреччини» (*Bilgen v. Turkey*) (заява № 1571/07). Рішення від 09.03.2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-208367>.
109. Європейський суд з прав людини. Справа «Chapman проти Сполученого Королівства» (*Chapman v. the UK*) (заява № 27238/95). Рішення від 18.01.2001. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-196508>.
110. Європейський суд з прав людини. Справа «De Cubber проти Бельгії» (*De Cubber v. Belgium*) (заява № 9186/80). Рішення від 26.10.1984. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57465>.
111. Європейський суд з прав людини. Справа «Donadze проти Грузії» (*Donadze v. Georgia*) (заява № 74644/01). Рішення від 07.06.2006. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-72675>.

112. Європейський суд з прав людини. Справа «König проти Німеччини» (*König v. Germany*) (заява № 6232/73). Рішення від 28.06.1978. <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57512>.
113. Європейський суд з прав людини. Справа «Lorenzetti проти Італії» (*Lorenzetti v. Italy*) (заява № 32075/09). Рішення від 10.04.2012. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-110270>.
114. Європейський суд з прав людини. Справа «Miroļubovs та інші проти Латвії» (*Miroļubovs and Others v. Latvia*) (заява № 798/05). Рішення від 15.09.2009. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-93983>.
115. Європейський суд з прав людини. Справа «Păduraru проти Румунії» (*Păduraru v. Romania*) (заява № 63252/00). Рішення від 01.12.2005. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-71444>.
116. Європейський суд з прав людини. Справа «Pasquini проти Сан-Марино» (*Pasquini v. San Marino*) (заява № 50956/16). Рішення від 02.05.2019. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-192787>.
117. Європейський суд з прав людини. Справа «Poiss проти Австрії» (*Poiss v. Austria*) (заява № 9816/82). Рішення від 29.09.1987. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57560>.
118. Європейський суд з прав людини. Справа «Robins проти Сполученого Королівства» (*Robins v. the United Kingdom*) (заява № 22410/93). Рішення від 23.09.1997. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-58095>.
119. Європейський суд з прав людини. Справа «Ruiz Torija проти Іспанії» (*Ruiz Torija v. Spain*) (заява № 18390/91). Рішення від 09.12.1994. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57909>.
120. Європейський суд з прав людини. Справа «Ryabykh проти Росії» (*Ryabykh v. Russia*) (заява № 52854/99). Рішення від 24.07.2003. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-61261>.
121. Європейський суд з прав людини. Справа «Stepinska проти Франції» (*Stepinska v. France*) (заява № 1814/02). Рішення від 15.06.2004. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-66375>.
122. Європейський суд з прав людини. Справа «Straume проти Латвії» (*Straume v. Latvia*) (заява № 59402/14). Рішення від 02.06.2022. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-217480>.
123. Європейський суд з прав людини. Справа «Vorotnikova проти Латвії» (*Vorotnikova v. Latvia*) (заява № 68188/13). Рішення від 04.02.2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-207632>.

124. Європейський суд з прав людини. Справа «Аграчова та інші проти України» (заяви № 11109/09, 57084/17, 5830/18, 9741/18). Рішення від 06.12.2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e36#Text.
125. Європейський суд з прав людини. Справа «Андрушко проти України» (заява № 45252/14). Рішення від 20.06.2024. *Офіційний вісник України*. 2024. № 96. Ст. 6185.
126. Європейський суд з прав людини. Справа «Веренцов проти України» (заява № 20372/11). Рішення від 11.04.2013. *Офіційний вісник України*. 2013. № 83. Ст. 3106.
127. Європейський суд з прав людини. Справа «Воловік проти України» (заява №15123/03). Рішення від 06.12.2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_336#Text.
128. Європейський суд з прав людини. Справа «Кечко проти України» (заява № 63134/00). Рішення від 08.11.2005. *Офіційний вісник України*. 2006. № 12. Ст. 850.
129. Європейський суд з прав людини. Справа «Кудла проти Польщі» (*Kudła v. Poland*) (заява № 30210/96). Рішення від 26.10.2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113046>.
130. Європейський суд з прав людини. Справа «Мельник проти України» (заява № 23436/03). Рішення від 28.03.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_049#Text.
131. Європейський суд з прав людини. Справа «Мікулич проти Хорватії» (*Mikulic v. Croatia*) (заява № 53176/99). Рішення від 07.02.2002. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_049.
132. Європейський Суд з прав людини. Справа «Мушта проти України» (заява № 8863/06). Рішення від 18.11.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_660.
133. Європейський суд з прав людини. Справа «Н. проти Бельгії» (*H. v. Belgium*) (заява №8950/80). Рішення від 30.11.1987. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57501>.
134. Європейський суд з прав людини. Справа «Н. проти Франції» (*H. v. France*) (заява №10073/82). Рішення від 24.10.1989. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-62060>.
135. Європейський суд з прав людини. Справа «Науменко проти України» (заява № 41984/98). Рішення від 09.11.2004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_353#Text.

136. Європейський суд з прав людини. Справа «Олександр Волков проти України» (заява № 21722/11). Рішення від 09.01.2013. *Офіційний вісник України*. 2013. № 89. Ст. 3307.
137. Європейський суд з прав людини. Справа «Паскал проти України» (заява № 24652/04). Рішення від 15.09.2011. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_736.
138. Європейський суд з прав людини. Справа «Перетяка та Шереметьєв проти України» (заяви № 17160/06 та № 35548/06). Рішення від 21.12.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_657.
139. Європейський суд з прав людини. Справа «Пічкур проти України» (заява № 10441/06). Рішення від 07.11.2013. *Офіційний вісник України*. 2014. № 43. Ст. 1157.
140. Європейський суд з прав людини. Справа «Свято-Михайлівська Парафія проти України» (заява № 77703/01). Рішення від 14.06.2007. *Офіційний вісник України*. 2007. № 81. Ст. 3042.
141. Європейський суд з прав людини. Справа «Сілін проти України». Рішення від 13.07.2010 (заява № 7338/05). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_103#Text.
142. Європейський суд з прав людини. Справа «ТОВ «Фріда» проти України». Рішення від 08.12.2016 (заява №24003/07). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c83#Text.
143. Європейський суд з прав людини. Справа ««Українська Прес-Група» проти України». Рішення від 29.03.2005 (заява № 72713/01). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_382#Text.
144. Європейський суд з прав людини. Справа «Харук та інші проти України» (заява № 703/05 та 115 інших заяв). Рішення від 26.07.2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 75. Ст. 3061.
145. Європейський суд з прав людини. Справа «Христов проти України» (заява № 24465/04). Рішення від 19.02.2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 68. Ст. 2372.
146. Європейський суд з прав людини. Справа «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06). Рішення від 14.10.2010. *Офіційний вісник України*. 2013. № 6. Ст. 236.
147. Європейський суд з прав людини. Справа «Юрій Миколайович Іванов проти України» (заява № 40450/04). Рішення від 15.10.2009. *Офіційний вісник України*. 2010. № 13. Ст. 651.

148. Єзеров А. А. Застосування Конституції при здійсненні правосуддя: вихідні принципи. *Слово Національної школи суддів України*. 2020. № 3 (32). С. 19–36.
149. Єзеров А.А., Терлецький Д.С. Суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України: питання взаємодії. *Право України*. 2020. № 8. С. 223–237.
150. ЄСПЛ. Посібник зі статті 6 – Право на справедливий суд (цивільний аспект) / Рада Європи; Європейський суд з прав людини, 2025. 176 с. URL: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_civil_ukr.
151. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими: міжнародний документ від 12.08.1949; Протоколи від 08.06.1977, від 08.06.1977, від 08.12.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_153#Text.
152. Жук А.В. Відновлення становища, яке існувало до порушення права, як ефективний спосіб захисту: розмежування адміністративної юрисдикції від цивільної і господарської. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 3 (15). С. 13–17.
153. Загальна декларація прав людини: міжнародний документ від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.
154. Загальна теорія держави і права: за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
155. Загальна теорія права: підруч. / за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2020. 564 с.
156. Загальна теорія права: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: ВАІТЕ, 2015. 392 с.
157. Загальне адміністративне право: підруч. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Вид. 2-ге. Одеса : ВД «Гельветика», 2023. 688 с.
158. Загальне адміністративне право: підруч. / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
159. Заступник Голови Вищої ради правосуддя Дмитро Лук'янов під час двосторонньої сесії Україна – ЄС розповів про стан справ у судовій системі. 17.09.2024. URL: <https://court.gov.ua/press/general/1668278/>.
160. Захист прав ветеранів АТО/ООС, інших військовослужбовців адміністративними судами України: посіб. / заг. ред. А.А. Єзерова, упоряд. М.Ю. Рудковська. Київ, 2022. 201 с.
161. Захист соціальних прав в адмінсудах під час війни: у ВС розпочала роботу Міжнародна науково-практична конференція. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1447620>.

162. Збірник постатейних матеріалів до Кодексу адміністративного судочинства України: 2018–2021 роки. Київ: Видавець і виготовлювач ТОВ «7БЦ», 2022. 440 с.
163. Збірник правових позицій Верховного Суду щодо вирішення спорів у сфері оподаткування та митної справи; упоряд.: М.І. Смокович, Р.Ф. Ханова; відп. за вип.: Н.Л. Богданюк, В.Л. Котвицький, О.С. Марценюк та ін.; Верховний Суд. Київ: ВАІТЕ, 2019. 110 с.
164. Збірник правових позицій Верховного Суду щодо захисту виборчих прав; упоряд.: М.І. Смокович, О.А. Губська, В.М. Соколов; відп. за вип.: Н.Л. Богданюк, Ж.А. Букань, Н.В. Богашева та ін.; Верховний Суд. Київ: ВАІТЕ, 2021. 78 с.
165. Збірник правових позицій Верховного Суду щодо захисту соціальних прав; упоряд.: М.І. Смокович, А.І. Рибачук, В.М. Кравчук; відп. за вип.: Н.Л. Богданюк, В.Л. Котвицький, О.І. Ткаченко та ін.; Верховний Суд. Харків: Право, 2020. 206 с.
166. Збірник правових позицій Верховного Суду щодо захисту соціальних прав; упоряд.: М.І. Смокович, А.І. Рибачук, В.М. Кравчук; відп. за вип.: Н.Л. Богданюк, В.Л. Котвицький, О.І. Ткаченко та ін.; Верховний Суд. Харків: Право, 2023. 168 с.
167. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства за 2024 рік. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2024.
168. Іванченко О. Система критеріїв оцінювання ефективності діяльності судів під час надання судових послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 222–225. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/11/48.pdf>.
169. Ільков В. Судове рішення як джерело права в адміністративному судочинстві України. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2019. № 8. С. 65–67. DOI: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/4/part_1/13.pdf.
170. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2017. 478 с.
171. Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Національної школи суддів України у 2022 році, затверджений наказом ректора Національної школи суддів України від 16.01.2023 № 4. URL: https://nsj.gov.ua/files/1673964905IA3НШСУ_за_2022_рік-1.pdf.
172. Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Національної школи суддів України у 2023 році, затверджений наказом ректора Національної

- школи суддів України від 02.02.2024 № 13. URL: https://www.nsj.gov.ua/files/1706882077Витяг_ІАЗ_НШСУ_2023.pdf.
173. Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Національної школи суддів України у 2024 році, затверджений наказом ректора Національної школи суддів України від 17.01.2025 № 4. URL: https://nsj.gov.ua/files/1737634627ВИ-ТЯГ_з_ІАЗ_НШСУ_за_2024_рік-new.pdf.
174. Ісаєва Н.К. Оподаткування в Україні в умовах воєнного стану: організаційно-правові питання. *Правова держава*. 2024. Вип. 35. С. 490–498.
175. Історія держави і права зарубіжних країн: підруч. / за заг. ред. О.М. Бандурки; [О.М. Бандурка, Д.В. Швець, М.Ю. Бурдін, О.М. Головка та ін.; вступ. слово О.М. Бандурки]. Харків: Майдан, 2020. 618 с.
176. Кагановська Т., Серьогін В. Право на належне адміністрування як конституційне право особи: досвід ЄС. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2024. Вип. 37. С. 8–27.
177. Калмикова Я.С. Аксіологія фактів у доказовій діяльності в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 101–105.
178. Капліна О.В. Правозастосовне тлумачення норм кримінально-процесуального права: монографія. Харків: Право, 2008. 296 с.
179. Карабань В.Я. Тлумачення актів цивільного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2007. 193 с.
180. Карманський В. Вийти на дистанцію. *Судовий вісник*. 2023. № 11 (175). URL: <https://pravo.ua/articles/vijti-na-distanciju/>.
181. Касьяненко Л.М. Процесуальна фінансово-правова теорія: становлення і розвиток: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2010. 468 с.
182. Кінах М. Система правосуддя України в умовах війни: національний вимір. *Юридична газета online*. 10.10.2022. URL: <https://jur-gazeta.com/golovna/sistema-pravosuddya-ukrayini-v-umovah-viyni-nacionalniy-vimir.html>.
183. Ключковський Ю. Коментар Загальної частини Виборчого кодексу України та проблеми післявоєнного виборчого права. *Український часопис конституційного права*. 2022. № 4. С. 31–37.
184. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: ВАТЕ, 2018. 908 с.

185. Ключковський Ю.Б. Чи може рішення Конституційного Суду суперечити принципу верховенства права? *Вибори та демократія*. 2012. № 1 (31). С. 23–34.
186. Кобилецький М.М., Джох Р.В. Теорія та практика звільнення, розстрочення та відстрочення сплати судових витрат в адміністративному судочинстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 232–236. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-9/56>.
187. Ковалів М.В. Адміністративне судочинство: навч. посіб. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.
188. Ковбас І.В., Павчук І.С. Новели адміністративно-процедурного законодавства України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 573–576. URL: http://lsej.org.ua/1_2023/133.pdf.
189. Кодекс адміністративного судочинства Німеччини від 21.01.1960. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>.
190. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
191. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: У 2. т. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди. Київ: Книги для бізнесу, 2007. Т. 1. 552 с.
192. Кодекс адміністративного судочинства України: у редакції Закону України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення : 18.04.2025).
193. Козюбра М. Попередній конституційний контроль і захист прав людини. *Вісник Конституційного Суду України*. 2001. № 2. С. 54–59.
194. Козюбра М.І. Дихотомія букви і духу права: виникнення проблеми, її аспекти та напрями вирішення. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2008. Т. 77. С. 3–8.
195. Козюбра М.І. Практична філософія права: монографія. Київ: ДУХ І ЛІТЕРА. 2024. 496 с.
196. Колеснікова М.В., Кучмістенко О.В. Зарубіжні моделі адміністративної юстиції на прикладі Австралії, Італії і Швейцарії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 3. С. 164–167. URL: http://lsej.org.ua/3_2022/37.pdf.
197. Колеснікова М.В., Печена Т.О. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України. *Право і суспільство*. 2023. Т. 1. № 2. С. 174–178.

198. Колич О. Соціальна ефективність правосуддя та шляхи її підвищення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2022. Т. 9. № 3 (35). С. 66–73.
199. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (питання методології): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 1999. 39 с.
200. Коломоець Т. Використання таємної інформації та принцип відкритості в адміністративному судочинстві України: питання теорії, проблеми практики та шляхи їх вирішення. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні*: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 01–02.10.2015) / за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ: ВАІТЕ, 2015. С. 338–343.
201. Комаров В.В. Конституція України. Науково-практичний коментар (стаття 129) / за заг. ред. Р.О. Стефанчука; Національна академія правових наук України; Конституційний Суд України. Харків: Право. 2024. С. 850–871.
202. Комарова Т.В. Юрисдикція Суду Європейського Союзу: монографія. Харків: Право, 2010. 360 с.
203. Комарова Т., Лазовські А. Судова практика Суду справедливості ЄС з питань верховенства права та її значення для України. *Право-Justice*. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/66a/b96/268/66ab96268605b879785995.pdf>.
204. Комзюк В.Т. Щодо недоліків нормативного визначення загроз національній безпеці України. *Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави*: зб. матеріалів V Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. / ред. кол.: С.В. Джолос (відп. ред.) та ін. Одеса, 2022. С. 56–61.
205. Конвенція про захист права людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_004.
206. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами і деклараціями: міжнародні договори від 07.02.1992, 25.03.1957. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017.
207. Константий О. «Вторинні» джерела права адміністративного судочинства України. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2019. № 9. С. 59–63. DOI: <http://jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/5/13.pdf>.

208. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
209. Конституція України. Науково-практичний коментар / [Ю.Г. Барабаш, А.П. Гетьман, С.Г. Серьогіна та ін.; Нац. акад. прав. наук України]; за заг. ред. Р.О. Стефанчука та О.В. Петришина. Київ: ВАІТЕ, 2024. 758 с.
210. Консультативна рада європейських суддів. Висновок № 6(2004) до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про справедливий суд у розумні строки та роль судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів. URL: <https://rm.coe.int/-6-2004-/16807477cd>.
211. Концепція судово-правової реформи: постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text>.
212. Корнієнко А. Місце у системі судоустрою, завдання та повноваження Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду: зб. наук. праць з матер. Міжнар. наук.-практ. конф. «Цифрове наукове суспільство: соціально-економічні, правові та міжнародні аспекти» (м. Дніпро, 06.09.2024). Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2024. С. 82–92.
213. Костенко О.І. Тлумачення актів адміністративного законодавства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2011. 209 с.
214. Костицький М., Кушакова-Костицька Н. Правові доктрини як джерела права та можливість їх використання в конституційному судочинстві. *Конституційний контроль і процеси демократичної трансформації у сучасному суспільстві*: зб. матеріалів Міжнар. конференції, присвяченої 20-річчю Конституційного Суду України. Київ: ВАІТЕ, 2016. С. 65–67.
215. Косцова І.П. Герменевтичний метод тлумачення норм права: історична та юридична дивергенція. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2015. № 827. С. 153–158.
216. Котенко М.В. Тлумачення норм права в системі юридичної діяльності. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского*. Серия «Юридические науки». 2012. № 1. Т. 25 (64). С. 258–263.
217. Кравчук В. Суперечність закону Конституції: застосування статті 7 КАС України: презентація. 48 с. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/Kravchuk_zastos_Konstitutucia.pdf.
218. Крижановський А., Гордієнко А. Справедливість у праві: на перетині правотворчості і правозастосування. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 7–15.

219. Кучерявенко М.П. Податкові процедури: правова природа і класифікація: монографія. Київ: Правова єдність, 2009. 460 с.
220. Кучерявенко М.П. Правова природа процедурного регулювання оподаткування. *Юрист України*. 2011. № 2. С. 26–29.
221. Лагута В.О. Критерії визначення розумних строків. *Форум права*. 2013. № 3. С. 328–332. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_55.
222. Лемак В. Тлумачення в праві. *Загальна теорія права*: підруч. / за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2020. С. 408–439.
223. Лемак В., Бадида А. Тлумачення права: проблеми визначення поняття, складу, практичної потреби. *Публічне право*. 2019. № 4(36). С. 133–143.
224. Лепісевич П.М. Історія розвитку інституту судового адміністративно-правового захисту прав людини. *«Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. Вип. 81. Ч. 2. 2024. С. 161–166.
225. Лише 50%: скарги до Верховного Суду більше не зможуть розраховувати на повне повернення судового збору при відмові у відкритті провадження чи поверненні касаційної скарги. URL: https://sud.ua/uk/news/publication/249762-lishe-50-skarzhniki-do-verkhovnogo-sudu-bilshe-ne-zmozhut-rozrahovuvati-na-povne-povernennya-sudovogo-zboru-pri-vidmovi-u-vidkritti-provazhennya-chi-povernenni-kasatsiynoyi-skargi?utm_source=chatgpt.com#google_vignette
226. Лобко В.В. Сучасний стан та проблеми правового забезпечення національної безпеки в Україні. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2022. № 6. С. 30–36. DOI: <https://doi.org/10.32782/39221384>.
227. Лубко І.М. Значення і роль постанов Пленуму Верховного Суду України для судової практики: сучасна юридична думка. *Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави*: зб. наук. праць. Черкаси, 2010. С. 69–72.
228. Лукаш Т.В. Транспарентність як гарантія ефективності судової влади в механізмі захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина. *Держава та Регіони. Серія: «Право»*. 2019. № 1 (63). С. 157–161.
229. Луспенник Д. Касаційні фільтри у цивільних справах: проблемні питання судового правотлумачення та правозастосування. *Судово-юридична газета*. 15.06.2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/954084/>.
230. Луспенник Д.Д. Завдання Верховного Суду як суду касаційної інстанції. *Судово-юридична газета*. 18.12.2018. DOI: <https://sud.ua/ru/news/sud-info/130875-zavdanniyaverkhovnogo-sudu-yak-sudu-kasatsiynoyi-instantsiyi>.

231. Лученко Д.В., Полях Н.А. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України: монографія. Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. 200 с.
232. Мамонтова О.М. Правові засади звільнення від доказування в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2019. 223 с.
233. Маріц Д. Поняття «суспільний інтерес» в інформаційних правовідносинах. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 165–170.
234. Матат Ю. Право на доступ до суду: європейська традиція та проблеми забезпечення в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 6-2 (28). С. 19–23.
235. Матвеева Л.Г. Юридична природа та місце офіційних інтерпретаційних актів у правовій системі України: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Одеський юридичний інститут Національного університету внутрішніх справ. Одеса, 2005. 201 с.
236. Медведев К. Судочинство під час війни: які зміни передбачено ухваленим Законом (проектом 7315). *Юрліга: Судова практика*. 28.07.2022. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ru/news/212847_sudochinstvo-pd-chas-vyni-yak-zmni-peredbacheno-ukhvalenim-zakonom-proektom-7315.
237. Мелешевич А., Форстейн К. Порівняльний аналіз пілотних рішень Європейського Суду з прав людини щодо України та Росії. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2012. Т. 129. С. 32–50.
238. Мельник О.Д. Можливості використання зарубіжного законодавства для вдосконалення адміністративного процесуального законодавства України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 400–403. URL: http://lsey.org.ua/5_2022/93.pdf.
239. Мельник Р. Система адміністративного права Німеччини (загальнотеоретичний аналіз). *Публічне право*. 2011. № 3. С. 49–58.
240. Мельник Р.С. Новели сучасної концепції адміністративного права. *LEX PORTUS*. 2017. № 5 (7). С. 5–16.
241. Мельник-Томенко Ж.М. Застосування практики Європейського суду з прав людини при тлумаченні загальних принципів адміністративного судочинства: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Університет митної справи та фінансів. Дніпро, 2020. 233 с.
242. Мельник-Томенко Ж.М., Лютіков П.С. Тлумачення загальних принципів адміністративного судочинства: теоретико-прикладні засади застосу-

- вання практики Європейського суду з прав людини: монографія. Одеса: ВД «Гельветика», 2021. 182 с.
243. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: міжнародний документ від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
244. Мілієнко О.А. Зміст принципів гласності і відкритості: відмінності у законодавчому врегулюванні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2015. № 18. С. 126–130.
245. Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine) / за заг. ред. М. Козюбри; упорядники та автори коментарів: В. Венгер, А. Заєць, Є. Зверев, М. Козюбра, Ю. Матвеева, О. Цельєв; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія». Київ, 2020. 144 с.
246. Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України / за заг. ред. М. Козюбри; упорядники та автори коментарів: В. Венгер, С. Головатий, А. Заєць, Є. Зверев, М. Козюбра, Ю. Матвеева, О. Цельєв; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія». Київ, 2021. 151 с.
247. Мірошніченко Ю.Р. Проблеми конституційно-правового забезпечення принципу єдності судової практики. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1 (16). Т. 3. С. 62–66.
248. Міщук І.В., Киричук Б.С. Особливості здійснення адміністративного судочинства в умовах воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 1. С. 200–205.
249. Молдован В.В., Кравець Р.С. Кримінальний процес України. Практикум: навч. посіб. Київ: Алерта, 2006. 297 с.
250. Молибога М.П. Тлумачення норм права: сутнісні характеристики. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 42–46.
251. Монаєнко А., Смирнова К. Застосування практики ЄСПЛ та суду ЄС на прикладі адміністративного судочинства. *Юридична газета online*. 28.04.2020. № 8 (714). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/zastosuvannya-praktiki-espl-ta-sudu-es-na-prikladi-administrativnogo-sudochinstva.html>.
252. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / уклад.: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. Київ: ВД «Дакор», 2016. 464 с.

253. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / за ред. О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка та ін.; за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ, 2023. 562 с.
254. НД ТЗІ 2.5-005-99 Класифікація автоматизованих систем і стандартні функціональні профілі захищеності оброблюваної інформації від несанкціонованого доступу / Департамент спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України. Київ, 1999. URL: <https://tzi.ua/assets/files/НД-ТЗІ-2.5-005--99.pdf>.
255. Норкус Р., Браздейкіс А. Забезпечення більшої єдності практики в Україні: звіт / Європейська комісія; Інструмент європейського сусідства та партнерства. Вільнюс, 2016. 78 с. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5ae/f52/096/5aef520965077120851085.pdf>.
256. Оборотов Ю.М. Герменевтика й метафора у правознавстві. *Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету*. 2004. № 1. С. 35–47.
257. Обрусна С.Ю., Кришталь Т.М., Іванова І.В., Безверхий В.В. Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення функціонування електронного суду в місцевих судах в умовах воєнного стану. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 235–240.
258. Окрема думка (спільна) до постанови Верховного Суду у складі судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів, інших обов'язкових платежів Касаційного адміністративного суду від 21.01.2020 у справі № 820/11382/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87363996>.
259. Оніщук М., Савчин М. Пряма дія Конституції та імплементація її положень в адміністративному судочинстві. *Слово Національної школи суддів України*. 2020. № 2 (31). С. 6–26.
260. Опанасенко О.О. Принцип змагальності та його вплив на діяльність сторін адміністративного судочинства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 22. Ч. І. Т. 2. С. 200–205.
261. Орленко А.І. Деякі аспекти діяльності адміністративних судів в Україні. *Право і суспільство*. 2023. № 2. С. 16–21.
262. Орленко А.І. Концептуальні засади діяльності адміністративних судів в Україні: дис. д-ра філософії в галузі знань 081 «Право» / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2023. 220 с.
263. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.

264. Павлютін Ю.М., Биков І.О. Актуальні проблеми забезпечення доказів в адміністративному процесі. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. Т. 3. № 4. С. 245–249.
265. Пасенюк О.М. Адміністративна юстиція в системі судової влади. *Адміністративна юстиція в Україні. Проблеми теорії та практики: Настільна книга судді*. Київ: Істина, 2007. С. 9–52.
266. Педько Ю.С. Предмет та система адміністративного права: окремі дискусійні питання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 28–36.
267. Писаренко Н.Б. Засади адміністративного судочинства (сучасний український контекст): монографія. Харків: Право, 2019. 248 с.
268. Писаренко Н.Б. Концептуальні основи адміністративного судочинства в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2019. 381 с.
269. Писаренко Н.Б. Школик А.М., Балакарева І.М. Принцип офіційного дослідження в діяльності адміністративних органів та судів. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 159. С. 6–27. URL: <http://plaw.nlu.edu.ua/article/download/269738/266026/623852>.
270. Пільков К. Питання факту та права: фундаментальне і прикладне розмежування обставин справи, їх юридичної кваліфікації і застосування права. *Право України*. 2020. № 8. С. 144–194. DOI: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Fact_and_Law_comp.pdf.
271. Пільков К.М. Висновки Верховного Суду: формула висновку, його обов'язковість та механізм відступу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 201–209. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-8/46>.
272. Плєсканка О.В. Щодо проблем впровадження електронного правосуддя в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 402–404.
273. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 240 с.
274. Погребняк С.П. Поділ права на публічне і приватне (загальнотеоретичні аспекти). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2006. Вип. 12. С. 3–17.
275. Погребняк С.П. Правові позиції Верховного Суду в контексті верховенства права і конституціоналізму: монографія. Київ: BAITE, 2020. 240 с.
276. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
277. Податкові спори: виникнення, природа, засоби врегулювання: навч. посіб. / за заг. ред. С.В. Буряка. Київ: Юринком Інтер, 2009. 796 с.

-
278. Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 8351. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015п#Text>.
279. Помазанов А.В. Здійснення права на касаційне оскарження та відкриття касаційного провадження. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2018. Вип. 2 (38). С. 132–136.
280. Пономарьов О.А., Козубцова Л.М., Козубцов І.М., Ткач В.О. Адміністративно-правові основи надання повноважень органам сектору безпеки і оборони на організацію кіберрозвідувальної діяльності. *Кібербезпека: освіта, наука, техніка*. 2023. № 1 (21). С. 6–16. URL: <https://lib.iitta.gov.ua/id/eprint/736740>.
281. Порядок видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.07.2011 № 103. *Офіційний вісник України*. 2011. № 59. Ст. 2391.
282. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 03.11.2021 у зразковій справі № 360/3611/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101211541>.
283. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 04.09.2018 у справі № 823/2042/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77969515>.
284. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 05.09.2024 у справі № 990/163/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121571357>.
285. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 07.03.2024 у справі № 990/340/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117555195>.
286. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.10.2019 у справі № 9901/855/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84900516>.
287. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 09.06.2022 у справі № 9901/325/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105078715>.
288. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 09.06.2022 у справі № 9901/325/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105078715>.
289. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11.12.2018 у справі № 910/8122/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78977479>.
290. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.01.2021 у справі № 440/2722/20 (Пз/9901/14/20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94377739>.
291. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.02.2019 у зразковій справі № 822/524/18 (Пз/9901/23/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80147824>.

292. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14.06.2023 у справі № 448/362/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111647957>.
293. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14.11.2024 у справі № 990/139/24 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123081974>.
294. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.05.2021 у справі № 914/1570/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97967349>
295. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19.02.2020 у зразковій справі № 240/6263/18 (Пз/9901/1/19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88168813>.
296. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19.09.2018 у зразковій справі № 806/3265/17 (Пз/9901/2/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76822787>.
297. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.03.2018 у справі № 2а-7995/11. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73188752>.
298. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 21.11.2024 у справі № 806/5175/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123283346>.
299. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23.03.2023 у справі № 9901/276/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110111442>.
300. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24.03.2021 у справі № 9901/186/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96006361>.
301. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.05.2020 у зразковій справі № 802/2196/17-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90021630>.
302. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.07.2023 у справі № 990/154/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112516546>.
303. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30.05.2024 у справі № 990/49/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119653572>.
304. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31.08.2023 у справі № 990/114/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113396904>.
305. Постанова Верховного Суду від 25.06.2019 у справі № 855/152/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82654397>.
306. Постанова Верховного Суду 03.10.2024 у справі № 580/5882/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122163872>.
307. Постанова Верховного Суду від 01.02.2022 у справі № 160/12705/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103027454>.
308. Постанова Верховного Суду від 01.04.2025 у справі № 320/8258/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126274950>.

-
309. Постанова Верховного Суду від 01.08.2023 у справі № 320/1300/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112587820>.
 310. Постанова Верховного Суду від 01.08.2024 у справі № 380/2075/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120756456>.
 311. Постанова Верховного Суду від 02.04.2020 у справі № 826/5495/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88556941>.
 312. Постанова Верховного Суду від 02.04.2025 у справі № 640/34282/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126311447>.
 313. Постанова Верховного Суду від 03.04.2024 у справі № 420/645/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118108955>.
 314. Постанова Верховного Суду від 03.06.2019 у справі № 826/945/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82169512>.
 315. Постанова Верховного Суду від 04.03.2025 у справі № 120/8041/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125589513>.
 316. Постанова Верховного Суду від 04.03.2025 у справі № 320/14498/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125626088>.
 317. Постанова Верховного Суду від 04.04.2025 у справі № 818/1510/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126377547>.
 318. Постанова Верховного Суду від 04.08.2021 у справі № 540/2553/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98921067>.
 319. Постанова Верховного Суду від 04.10.2023 у справі № 580/3451/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110890912>.
 320. Постанова Верховного Суду від 05.03.2021 у справі № 826/23914/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95365867>.
 321. Постанова Верховного Суду від 05.03.2025 у справі № 320/1390/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125656350>.
 322. Постанова Верховного Суду від 05.10.2023 у справі № 160/6427/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113967174>.
 323. Постанова Верховного Суду від 05.10.2023 у справі № 520/14773/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114097638>.
 324. Постанова Верховного Суду від 05.12.2024 у справі № 380/3713/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123552612>.
 325. Постанова Верховного Суду від 05.12.2024 у справі № 520/2927/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123552552>.
 326. Постанова Верховного Суду від 06.02.2025 у справі № 160/7238/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125012029>.

327. Постанова Верховного Суду від 06.03.2025 у справі № 380/13595/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125656604>.
328. Постанова Верховного Суду від 06.03.2025 у справі № 400/8788/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125656602>.
329. Постанова Верховного Суду від 07.03.2025 у справі № 560/3831/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125679609>.
330. Постанова Верховного Суду від 07.07.2023 у справі № 818/1793/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112096007>.
331. Постанова Верховного Суду від 07.07.2023 у справі № 818/1793/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112096007>.
332. Постанова Верховного Суду від 07.11.2024 у справі № 340/2502/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122882982>.
333. Постанова Верховного Суду від 08.04.2025 у справі № 260/9470/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126453207>.
334. Постанова Верховного Суду від 08.09.2023 у справі № 640/21223/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113333324>.
335. Постанова Верховного Суду від 08.10.2024 у справі № 280/9248/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122163739>.
336. Постанова Верховного Суду від 09.02.2019 у справі № 855/21/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79715978>.
337. Постанова Верховного Суду від 09.04.2020 у справі № 807/150/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88716074>.
338. Постанова Верховного Суду від 09.05.2024 у справі № 580/3690/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118962328>.
339. Постанова Верховного Суду від 09.06.2021 у справі № 640/15850/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97667381>.
340. Постанова Верховного Суду від 09.10.2018 у справі № 766/1536/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76989166>.
341. Постанова Верховного Суду від 09.12.2020 у справі № 824/1276/18-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93564169>.
342. Постанова Верховного Суду від 09.12.2024 у справі № 260/10888/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123602582>.
343. Постанова Верховного Суду від 10.01.2019 у справі № 855/1/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79088674>.
344. Постанова Верховного Суду від 10.03.2025 у справі № 520/525/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125825264>.

-
345. Постанова Верховного Суду від 10.03.2025 у справі № 520/525/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125825264>.
 346. Постанова Верховного Суду від 10.05.2024 у справі № 440/6725/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122378586>.
 347. Постанова Верховного Суду від 10.10.2019 у справі № 826/19954/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84856005>.
 348. Постанова Верховного Суду від 10.10.2024 у справі № 120/14606/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122226832>.
 349. Постанова Верховного Суду від 10.12.2024 у справі № 240/1121/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123697656>.
 350. Постанова Верховного Суду від 10.12.2024 у справі № 240/19209/21 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123697450>.
 351. Постанова Верховного Суду від 10.12.2024 у справі № 240/19209/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123697450>.
 352. Постанова Верховного Суду від 10.12.2024 у справі № 240/19209/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123697450>.
 353. Постанова Верховного Суду від 10.12.2024 у справі № 580/9551/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123658530>.
 354. Постанова Верховного Суду від 11.09.2024 у справі № 420/20499/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121545523>.
 355. Постанова Верховного Суду від 12.03.2025 у справі № 120/2466/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125788611>.
 356. Постанова Верховного Суду від 12.04.2019 у справі № 640/5921/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81136713>. (дата звернення : 25.04.2025).
 357. Постанова Верховного Суду від 12.04.2019 у справі № 640/5921/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81136713>.
 358. Постанова Верховного Суду від 13.02.2025 у справі № 160/9719/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125173288>.
 359. Постанова Верховного Суду від 14.02.2023 у справі № 200/12220/22-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/12220200>
 360. Постанова Верховного Суду від 14.03.2025 у справі № 280/7366/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125855203>.
 361. Постанова Верховного Суду від 15.08.2024 у справі № 460/13317/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121036341>.
 362. Постанова Верховного Суду від 15.11.2024 у справі № 140/8660/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123084473>.

363. Постанова Верховного Суду від 16.01.2025 у справі № 320/28608/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124472186>.
364. Постанова Верховного Суду від 16.04.2018 у справі № 815/1797/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73486643>.
365. Постанова Верховного Суду від 17.01.2024 у справі № 340/1127/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118274578>.
366. Постанова Верховного Суду від 17.04.2025 у справі № 160/18691/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126788411>.
367. Постанова Верховного Суду від 17.10.2019 у справі № 2а-16434/12/2670. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85153986>.
368. Постанова Верховного Суду від 17.12.2020 у справі № 810/4977/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93708658>.
369. Постанова Верховного Суду від 18.11.2021 у справі № 760/4711/15-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101454982>.
370. Постанова Верховного Суду від 18.11.2022 у справі № 560/3734/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107399267>.
371. Постанова Верховного Суду від 18.12.2024 у справі № 240/1119/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123916553>.
372. Постанова Верховного Суду від 19.02.2025 у справі № 339/530/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125296170>.
373. Постанова Верховного Суду від 19.08.2022 у справі № 818/2429/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105852269>.
374. Постанова Верховного Суду від 19.10.2020 у справі № 813/1181/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92270280>.
375. Постанова Верховного Суду від 20.02.2025 у справі № 440/8929/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125342952>.
376. Постанова Верховного Суду від 20.03.2025 у справі № 440/4399/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126004002>.
377. Постанова Верховного Суду від 20.06.2024 у справі № 400/249/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119880054>.
378. Постанова Верховного Суду від 20.08.2024 у справі № 420/693/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121113316>.
379. Постанова Верховного Суду від 20.09.2024 у справі № 420/22020/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121113221>.
380. Постанова Верховного Суду від 20.12.2024 у справі № 160/14683/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123946145>.

-
381. Постанова Верховного Суду від 20.12.2024 у справі № 380/16592/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123946467>.
 382. Постанова Верховного Суду від 21.03.2021 у справі № 460/21394/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126036858>.
 383. Постанова Верховного Суду від 21.03.2023 у справі № 160/13989/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/12032023160>
 384. Постанова Верховного Суду від 21.03.2024 у справі № 160/3200/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117858924>.
 385. Постанова Верховного Суду від 21.03.2025 у справі № 460/21284/23 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126036849>.
 386. Постанова Верховного Суду від 21.03.2025 у справі № 460/21284/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126036849>.
 387. Постанова Верховного Суду від 21.03.2025 у справі № 560/3159/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117858824>.
 388. Постанова Верховного Суду від 21.07.2022 у справі № 826/2538/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105423215>.
 389. Постанова Верховного Суду від 21.10.2020 у справі № 200/3382/19-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92362625>.
 390. Постанова Верховного Суду від 21.12.2018 у справі № 524/4460/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78771785>.
 391. Постанова Верховного Суду від 22.04.2021 у справі № 420/3434/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96463393>.
 392. Постанова Верховного Суду від 22.07.2021 у справі № 280/9253/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98493517>
 393. Постанова Верховного Суду від 22.09.2020 у справі № 520/8836/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92457879>.
 394. Постанова Верховного Суду від 22.11.2023 у справі № 580/4052/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116838439>
 395. Постанова Верховного Суду від 22.11.2024 у справі № 520/34082/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123241615>.
 396. Постанова Верховного Суду від 23.07.2024 у справі № 240/25642/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120872678>.
 397. Постанова Верховного Суду від 23.09.2022 у справі № П/857/3/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106516058>.
 398. Постанова Верховного Суду від 23.10.2024 у справі № 380/2838/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122522303>

399. Постанова Верховного Суду від 24.01.2025 у справі № 520/14994/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124705719>.
400. Постанова Верховного Суду від 24.04.2024 у справі № 140/12873/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118599664>.
401. Постанова Верховного Суду від 24.10.2018 у справі № 552/1027/15-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77416376>.
402. Постанова Верховного Суду від 25.03.2025 у справі № 400/8389/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136655>.
403. Постанова Верховного Суду від 25.03.2025 у справі № 520/9629/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136645>.
404. Постанова Верховного Суду від 25.05.2023 у справі № 420/2169/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103803582>.
405. Постанова Верховного Суду від 25.09.2024 у справі № 560/19941/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121907799>.
406. Постанова Верховного Суду від 26.02.2019 у справі № 825/545/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80317260>.
407. Постанова Верховного Суду від 26.02.2025 у справі № 200/4768/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125892977>.
408. Постанова Верховного Суду від 26.02.2025 у справі № 200/4768/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125892977>.
409. Постанова Верховного Суду від 26.03.2024 у справі № 420/9909/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118274531>.
410. Постанова Верховного Суду від 27.02.2024 у справі № 320/11949/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117287190>.
411. Постанова Верховного Суду від 27.02.2025 року у справі № 520/2941/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125625766>.
412. Постанова Верховного Суду від 27.02.2025 у справі № 420/21366/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125483994>.
413. Постанова Верховного Суду від 28.06.2019 у справі № 855/165/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82707225>.
414. Постанова Верховного Суду від 28.10.2024 у справі № 520/16237/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122669063>.
415. Постанова Верховного Суду від 29.09.2022 у справі № 500/1912/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106545406>.
416. Постанова Верховного Суду від 30.06.2022 у справі № 120/4765/21-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105025238>.

-
417. Постанова Верховного Суду від 30.09.2024 у справі № 560/16370/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121974279>.
418. Постанова Верховного Суду від 30.11.2023 у справі № 640/23123/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115315812>.
419. Постанова Верховного Суду від 31.03.2019 у справі № 855/95/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80816781>.
420. Постанова Верховного Суду від 31.03.2025 у справі № 160/5655/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126274767>.
421. Постанова Верховного Суду від 31.03.2025 у справі № 320/11903/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126274025>.
422. Постанова Верховного Суду від 31.03.2025 у справі № 500/3034/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126274562>.
423. Постанова Верховного Суду від 31.03.2025 у справі № 500/3034/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126274562>.
424. Постанова Верховного Суду від 06.12.2024 у справі № 240/12225/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123584093>.
425. Постанова Верховного Суду від 05.03.2024 у справі № 80/19324/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117451674>.
426. Постанова об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30.04.2021 у справі № 520/15510/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96685069>.
427. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01.11.1996 № 9 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text>.
428. Пояснювальна записка до проєкту Адміністративного процесуального кодексу України від 09.07.2002 № 1331. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1331&skl=5.
429. Пояснювальна записка до проєкту Закону «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку» реєстр. № 2314 від 25.10.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2314&skl=10.
430. Пояснювальна записка до проєкту Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо здійснення судочинства під час дії воєнного чи

- надзвичайного стану та врегулювання спорів за участі судді № 8358 від 13.01.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/bills/pubfile/1608269>.
431. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 25.11.2015 реєстр. № 3524. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57209&pf35401=366464>.
432. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо виплати грошової винагороди ветеранам війни та жертвам нацистських переслідувань» від 18.04.2022 № 7295. URL: <https://itd.rada.gov.ua/69bc8d93-7739-4fae-a3bf-ae80ffe5720a>.
433. Правосуддя в дистанційному режимі забезпечує право учасників судових засідань на захист від загроз. 2022. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1301262/>.
434. Прийма С.В. Принципи тлумачення норм права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2011. 18 с.
435. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>.
436. Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України: Указ Президента України від 01.10.2002 № 889/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889/2002#Text>.
437. Про валюту і валютні операції: Закон України від 21.06.2018 № 2473-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19>.
438. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
439. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>.
440. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
441. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ: Закон України від 15.01.2020 № 460-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-20#Text>.

-
442. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративно-судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#Text>.
443. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері активної протидії агресії у кіберпросторі: Закон України від 28.07.2022 № 2470-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2470-20#Text>.
444. Про внесення змін до деяких законів України щодо разової грошової виплати ветеранам війни та жертвам нацистських переслідувань: Закон України від 20.03.2023 № 2983-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2983-20#Text>.
445. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру: Закон України від 10.10.2024 № 4017-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text>.
446. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері міграції: Закон України від 01.12.2022 № 2813-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2813-20#Text>.
447. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства: Закон України від 17.11.2011 № 4054-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4054-17#Text>.
448. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій: Закон України від 03.05.2022 № 2243-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#Text>.
449. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження автоматизованої системи документообігу в адміністративних судах: Закон України від 05.06.2009 № 1475-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1475-17#Text> (дата звернення : 30.04.2025).
450. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин: Закон України від 08.10.2024 № 3993-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3993-20#Text>.
451. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язкової реєстрації та використання електронних кабінетів в Єдиній судовій інфор-

- маційно-телекомунікаційній системі або її окремій підсистемі (модулі), що забезпечує обмін документами: Закон України від 29.06.2023 № 3200-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3200-20#Text>.
452. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб: Закон України від 12.05.2022 № 2257-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2257-20#Text>.
453. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами: Закон України від 18.02.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1691-17#Text>.
454. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції: Закон України від 19.05.2016 № 1379-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1379-19#Text>.
455. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень: Закон України від 21.11.2024 № 4094-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4094-20#Text> (дата звернення : 30.04.2025).
456. Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019): Закон України від 30.03.2020 № 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20>.
457. Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»: Закон України від 25.12.1998 № 367-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-14#Text>.
458. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду: Закон України від 26.02.2025 № 4264-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4264-20#n7>.
459. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо додаткових способів інформування про судові справи та проведення зборів суддів в умовах воєнного чи надзвичайного стану: Закон України від 27.07.2022 № 2461-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2461-20#Text>.
460. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення ухвалення

- та проголошення судових рішень: Закон України від 19.12.2024 № 4173-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4173-20#Text>.
461. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України (щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану): проєкт Закону № 7316 від 26.04.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39489>.
462. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення розгляду справ незначної складності про пенсійні та інші соціальні виплати, а також типових адміністративних справ: проєкт закону № 11170-д від 07.03.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55930>.
463. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n2>.
464. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей податкового адміністрування податків, зборів та єдиного внеску під час дії воєнного, надзвичайного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2260-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2260-20>.
465. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 № 2142-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-IX#Text>.
466. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24.02.2022 № 18: постанова Національного банку України від 04.04.2022 № 68. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0068500-22>.
467. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24.02.2022 № 18: постанова Національного банку України від 07.06.2022 № 113. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0113500-22>.
468. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24.02.2022 № 18: постанова Національного банку України від 07.07.2022 № 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0142500-22>.
469. Про внесення змін до статей 235, 236 та Глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України: Закон України від 31.10.1995 № 403/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/403/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
470. Про внесення змін до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо визначення територіальної підсудності

- судових справ: Закон України від 03.03.2022 № 2112-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2112-20#Text>.
471. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 05.06.2012 № 4901-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4901-17>.
472. Про дерадянізацію законодавства України: Закон України від 21.04.2022 № 2215-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text>.
473. Про Державний бюджет України на 2025 рік: Закон України від 19.11.2024 № 4059-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4059-20#Text>.
474. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.
475. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
476. Про доступ до правосуддя в умовах пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2): рішення Вищої ради правосуддя від 26.03.2020 № 880/0/15-20. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/6776>.
477. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
478. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>.
479. Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 76. Ст. 3071.
480. Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень: наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0489-12#Text>.
481. Про затвердження Інструкції про порядок організації касової роботи банками та проведення платіжних операцій надавачами платіжних послуг в Україні: постанова Правління Національного банку України від 25.09.2018 № 103. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0103500-18#Text>.
482. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо реагування суб'єктами забезпечення кібербезпеки на різні види подій у кіберпросторі: наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 03.07.2023 № 570. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0570519-23?utm_source=chatgpt.com#Text.
483. Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета

- розширення Європейського Союзу 2024 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.03.2025 № 300-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/300-2025-p#Text>.
484. Про затвердження порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України: наказ Міністерства юстиції України від 22.02.2012 № 296/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0282-12#Text>.
485. Про затвердження Порядку підтвердження можливості чи неможливості виконання платником податків обов'язків, визначених у підпункті 69.1 пункту 69 підрозділу 10 Розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України та переліків документів на підтвердження: наказ Міністерства фінансів України 29.07.2022 № 225. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0967-22>.
486. Про затвердження Порядку повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів: наказ Міністерства фінансів України від 03.09.2013 № 787. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1650-13#Text>.
487. Про затвердження Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»: постанова Пенсійного фонду України від 25.11.2005 № 22-1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1566-05#Text>.
488. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>.
489. 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>.
490. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
491. Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод»: постанова Верховної Ради України від 21.05.2015 № 462-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/462-19#Text>.
492. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.

493. Про надання консультативного висновку щодо законопроекту № 8358: рішення Вищої ради правосуддя України від 23.02.2023 № 143/0/15-23. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS38011>.
494. Про надання уніфікованих рекомендацій для судів усіх інстанцій та юрисдикцій щодо безпечної роботи в умовах карантину: рішення Вищої ради правосуддя від 01.04.2021 № 763/0/15-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0763910-21#top>.
495. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. С. 5. Ст. 241.
496. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text>.
497. Про обрання суддів Вищого адміністративного суду України: Постанова Верховної Ради України від 11.12.2003 № 1393-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-IV#Text>.
498. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>.
499. Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони: Закон України від 12.05.2016 № 1356-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1356-19#Text>.
500. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text>.
501. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 № 1788-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text>.
502. Про платіжні послуги: Закон України від 30.06.2021 № 1591-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-20#Text>.
503. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21.12.2000 № 2181-III: втратив чинність 01.01.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2181-14>.
504. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
505. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20>.

-
506. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом: Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.
507. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 36. Ст. 360.
508. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.05.2021 «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України від 26.08.2021 № 447/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4472021-40013>.
509. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 22.10.2021 «Про Концепцію реформування Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України»: Указ Президента України від 22.10.2021 № 544/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5442021-40437>.
510. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2016 «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації»: Указ Президента України від 13.02.2017 № 32/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/322017-21282>.
511. Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану: постанова Національного банку України від 24.02.2022 № 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0018500-22>.
512. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text>.
513. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>.
514. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.
515. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11.06.2021 № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>.
516. Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text>.
517. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17#Text>.
518. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.

519. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 № 3018-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14#Text>.
520. Про схвалення Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.09.2024 № 922-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-2024-%D1%80#Text>.
521. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#top>.
522. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів: Указ Президента України від 16.11.2004 № 1417/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004#Text>.
523. Прудивус О.В., Шмарін І.О. Запровадження адміністративного судочинства в Україні як запорука розбудови правової держави. *Адміністративне судочинство України: теорія та практика*: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ: ВАІТЕ, 2015. С. 60–65.
524. Пчелін В.Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія. Харків: У справі, 2017. 488 с.
525. Рабинович П.М. Проблемы понимания в правовом регулировании *Правоведение*. 1988. № 5. С. 21–27.
526. Рабінович П.М., Рабінович С.П., Панкевич О.З. Пошук верховенства права як балансування соціальних інтересів. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2022. Т. 29. № 3. С. 15–35.
527. Рабінович С.П. Юснатуралістичні підходи у конституційному правосудді України. *Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення*: колективна монографія / А.М. Бернюков та ін.; відп. ред. В.С. Бігун. Київ: Видавництво «Реферат», 2009. С. 207–237.
528. Радиш Д.Ю. Щодо деяких загальнотеоретичних аспектів поняття судової практики. *Наукові записки НаУКМА*. 2003. Т. 21. *Юридичні науки*. С. 24–27.
529. Радишевська О.Р. Адміністративне право України в умовах європеїзації: монографія. Київ: Талком, 2020. 719 с.
530. Радишевська О.Р. Особливості справляння судового збору в Україні: колізійні аспекти вітчизняного законодавства. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1 (7). С. 185–194.
531. Регламент Суду: Регламент Європейського суду з прав людини від 29.05.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_100.

532. Рекомендація № R (95) 5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо запровадження та покращення функціонування систем і процедур оскарження у цивільних і господарських справах: ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 528 засіданні заступників міністрів від 07.02.1995. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_95_5_1995_02_07.pdf.
533. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки: ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 1098 засіданні заступників міністрів 17.11.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text.
534. Решота В.В. Виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 34 (2). С. 128–131.
535. Резнікова В.В., Щербина В.С. Єдність судової практики в сучасних реаліях: загрози на шляху модернізації механізмів її забезпечення. *Право України*. 2019. № 10. С. 229–249.
536. Резнікова В.В., Щербина В.С. Шляхи вдосконалення механізмів забезпечення єдності судової практики в сучасних реаліях. *Юридична Україна*. 2019. № 12. С. 65–68.
537. Рибачук А.І. Пряма дія конституційних норм в судовій практиці: сучасний стан розвитку. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*: монографія. Київ: ВАІТЕ, 2022. С. 228–250.
538. Різник С.В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2020. 542 с.
539. Рішення Верховного Суду від 01.07.2024 у справі № 990/329/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120112051>.
540. Рішення Верховного Суду від 06.02.2024 у справі № 640/13029/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116964940>.
541. Рішення Верховного Суду від 10.04.2024 № 990/11/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118367530>.
542. Рішення Верховного Суду від 11.04.2025 у справі № 280/8933/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126550843>.
543. Рішення Верховного Суду від 16.12.2024 у справі № 400/6254/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123793985>.
544. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 20.03.2025 у справі № 120/7999/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126259414>.

545. Рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 30.03.2023 у справі № 300/759/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109906802>
546. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 18.07.2024 № 320/29477/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120461502>.
547. Рішення Конституційного Суду від 06.04.2022 № 1-п(II)/2022. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_r_2_2022.pdf.
548. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 07.04.2021 № 1-п(II)/2021. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_p2_2021.pdf.
549. Рішення Конституційного Суду України від 01.03.2023 № 2-п(II)/2023. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-rii2023.pdf>.
550. Рішення Конституційного Суду України від 01.03.2023 № 2-п(II)/2023. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-rii2023.pdf>.
551. Рішення Конституційного Суду України від 01.03.2023 № 2-п(II)/2023. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-rii2023.pdf>.
552. Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. Ст. 2975.
553. Рішення Конституційного Суду України від 03.04.2024 № 4-п(I)/2024. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_r_1_2024.pdf.
554. Рішення Конституційного Суду України від 04.04.2012 № 7-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-12#Text>.
555. Рішення Конституційного Суду України від 04.12.2001 № 16-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-01>.
556. Рішення Конституційного Суду України від 05.06.2019 № 3-п(I)/2019. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_p1_2019.pdf.
557. Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 1-п(II)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text>.
558. Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 2-п(II)/2022: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-22#Text>.
559. Рішення Конституційного Суду України від 08.04.2015 №3-рп/2015 у справі № 1-6/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-15#Text>.
560. Рішення Конституційного Суду України від 08.04.2015 №3-рп/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-15> (дата звернення : 25.04.2025).
561. Рішення Конституційного Суду України від 08.06.2016 № 4-рп/2016 у справі № 1-8/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-16#Text>.

-
562. Рішення Конституційного Суду України від 08.09.2016 № 6-п/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16#Text>.
563. Рішення Конституційного Суду України від 09.02.2010 № 19-п/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-10#Text>.
564. Рішення Конституційного Суду України від 12.04.2012 № 9-п/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32. Ст. 1202.
565. Рішення Конституційного Суду України від 12.10.2022 № 7-п(II)/2022. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7-rii2022_0.pdf.
566. Рішення Конституційного Суду України від 15.05.2019 № 2-п(II)/2019. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_p2_2019.pdf.
567. Рішення Конституційного Суду України від 18.06.2020 № 5-п(II)/2020. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_p2_2020.pdf.
568. Рішення Конституційного Суду України від 20.01.2025 № 2-п(II)/2025. URL: https://web.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_r_2_2025_0.pdf.
569. Рішення Конституційного Суду України від 20.12.2016 № 7-п/2016. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7-pn_2016.pdf.
570. Рішення Конституційного Суду України від 21.01.2025 № 3-п(II)/2025. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_r_2_2025.pdf.
571. Рішення Конституційного Суду України від 21.12.2017 № 3-п/2017. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3-p_2017_0.pdf.
572. Рішення Конституційного Суду України від 22.01.2020 № 1-п(I)/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-20#Text>.
573. Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 № 5-п/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>.
574. Рішення Конституційного Суду України від 22.11.2023 № 10-п(II)/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/v010p710-23#Text>.
575. Рішення Конституційного Суду України від 23.12.1997 № 7-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97/conv#Text>.
576. Рішення Конституційного Суду України від 26.02.1998 № 1-п/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-98#Text>.
577. Рішення Конституційного Суду України від 26.03.2020 № 6-п/2020. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6_p_2020.pdf.
578. Рішення Конституційного Суду України від 27.02.2018 № 1-п/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-18#Text>.
579. Рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 № 7-п/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#Text>.

580. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 12.12.2018. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79199205>.
581. Рішення судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 03.12.2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0090700-04#Text>.
582. Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 21.11.2024 у справі № 580/6976/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123341776>.
583. Рут Бейдер Гінзбург. Моїми словами: біографія / пер. з англ. Н. Гриценко. Київ: Видавництво «Нон-фікшен», 2021. 396 с.
584. Савченко К.Ю. Юридична практика в умовах реформування судової системи в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 1. С. 36–38.
585. Савчин М. Конституція: люди та інституції (SWOT-коментар): монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2024. 680 с.
586. Савчин М. Обмеження прав людини в умовах воєнного стану. *Правова система України в умовах воєнного стану*: зб. наук. пр. Одеса: ВД «Гельветика». 2021. С. 99–123.
587. Савчин М. Юридична сила рішень Конституційного Суду України та їх імплементація в адміністративному судочинстві. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві*: зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31.07.2020) / Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. Харків: Право, 2020. С. 65–71.
588. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: монографія. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. 372 с.
589. Селіванов А. Доктрина компетенції конституційного правосуддя. *Віче*. 2011. № 17. С. 33–36.
590. Серватюк Л.В., Кучер Ю.А. Апеляційне та касаційне оскарження адміністративних справ незначної складності (малозначність справ). *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. пр. Одеса: ВД «Гельветика», 2021. Вип. 89. С. 88–95.
591. Середа О. Як скоротилась кількість пенсіонерів в Україні за час повномасштабної війни – дані ПФ. *Дзеркало тижня*. 17.10.2024. URL: <https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/jak-skorotilas-kilkist-pensioneriv-v-ukrajini-za-chas-povnomasshtabnoji-vijni-dani-pf.html>.
592. Скрипченко В.О. Принцип змагальності сторін в адміністративному судочинстві. *Наукові записки Центральноукраїнського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія «Право»*. 2019. Вип. 6. Т. 1. С. 117–121.

593. Сливка В.В. Пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання статусу суб'єктів процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: «Юриспруденція»*. 2021. № 49. С. 73–76. URL: <https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc49/18.pdf>.
594. Сливка М. Міжнародний досвід як джерело для вдосконалення процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Юридичні науки»*. 2024. № 4(44). С. 225–231. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2024/nov/36808/slyvka.pdf>.
595. Словник української мови. [в 11 т.] / [АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні]; редкол.: І.К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наукова думка, 1970-1980. Т. 5. 840 с.; Т. 9. 1978. 916 с.
596. Слотвінська Н.Д. Система й види судової практики. *Судова та слідча практика в Україні*. 2017. Вип. 5. С. 12–19.
597. Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української Конституції. Київ: Т-во «Знання України», 1993. 192 с.
598. Смичок Є.М. Співвідношення судової доктрини в доктрині податкового права з іншими правовими категоріями. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. № 4. Т. 1. 2020. С. 156–161.
599. Смичок Є.М. Судові доктрини у податковому праві: монографія. Харків: Право, 2023. 336 с.
600. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес в Україні: теорія, практика: підручник / за заг. ред. В.М. Бевзенка; пер. з нім. і адапт. Г.В. Рижкова. Вид. 4-те, змін., допов. і перероб. Київ: ВД «Дакор», 2024. 1224 с.
601. Смокович М. Впровадження рішень Конституційного Суду України: пошуки ефективного механізму захисту прав людини. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві: зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31.07.2020) / Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду*. Харків: Право, 2020. С. 10–18.
602. Смокович М. Ключові рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду за 2024 рік. *Supreme Observer*. 20.02.2025. URL: <https://so.supreme.court.gov.ua/authors/1053/kliuchovi-rishennia-kasatsiynoho-administratyvnoho-sudu-u-skladi-verkhovnoho-sudu-za-2024-rik>.
603. Смокович М.І. Адміністративне судочинство в Україні: становлення та виклики. *Юридична Україна*. 2020. № 6. С. 13–22.

604. Смокович М.І. Вступне слово. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві*: зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31.07.2020) / Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. Харків: Право, 2020. С. 5–6.
605. Смокович М.І. Здійснення правосуддя в умовах воєнного стану: до питання законодавчих змін. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2022. Вип. 70. С. 450–455.
606. Смокович М.І. Юрисдикція адміністративних судів: теорія і практика судочинства: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2022. 288 с.
607. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика: підруч. / заг. ред. В.М. Бевзенка; пер. з нім. і адапт. Г.В. Рижкова. Київ: ВД «Дакор», 2020. 1346 с.
608. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика: підруч. / заг. ред. В.М. Бевзенка; пер. з нім. і адапт. Г.В. Рижкова. Київ: ВД «Дакор», 2021. 1346 с.
609. Соболева І.В. Прокурор в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 24 с.
610. Собота К. Принцип правової держави: конституційно-правні та адміністративно-правні аспекти / пер. з нім. Г. Рожков, О. Блащук, Т. Татарчук; відп. ред. О. Сироїд. Київ: ВАТЕ, 2013. 608 с.
611. Соколенко О.Л. Актуальні питання становлення та розвитку адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2011. Вип. 2. С. 119–127. URL: http://apnl.dnu.in.ua/2_2011/17.pdf.
612. Соціальні права. Виклики воєнного часу: зб. тез доповідей Шостої міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики» (м. Київ, 06.07.2023). Харків: Право, 2023. 412 с.
613. Сподарик М. Б. Окрема думка судді органу конституційної юрисдикції: порівняльно-правове дослідження: д-ра філософії в галузі знань 081 «Право» / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2023. 196 с.
614. Створено єдиний національний портал для збору фактів порушення прав людини російською федерацією. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/stvoreno-yedinij-nacionalnij-portal-dlya-zboru-faktiv-porushennya-prav-lyudini-rosijskoyu-federaciyeyu>.

615. Степанова Т.В., Найфлейш В.Д. Окрема думка судді як складова суддівського угляду в господарському судочинстві: монографія. Одеса: Фенікс, 2015. 196 с.
616. Стефанюк В. Судова система України та судова реформа. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 175 с.
617. Стефанюк В.С. Перспективи запровадження адміністративної юстиції в Україні. *Наукові записки НаУКМА*. 2003. Т. 22. Ч. 2: *Суспільні науки*. С. 279–282.
618. Стеценко С.Г. Завдання адміністративного судочинства України: змістовний аналіз. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2024. Т. 31. № 4. С. 151–166.
619. Стеценко С.Г. Право на доступ до адміністративного суду та особливості його реалізації особами, які перебувають у місцях попереднього ув'язнення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2025. Т. 32. № 1. С. 205–220.
620. Стеценко С.Г. Рівність як основоположний принцип соціальної держави. *Альманах права*. 2013. Вип. 4. С. 63–66.
621. Стоян А.В. Стандарти доказування в адміністративному судочинстві: дис. ... д-ра філософії в галузі знань 081 «Право» / Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2024. 218 с.
622. Стратегія воєнної безпеки України: затверджена Указом Президента України від 25.03.2021 № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>.
623. Стратегія розвитку системи правосуддя готова на 99%, але є важливий нюанс – Офіс Президента. *Судово-юридична газета*. 09.03.2025. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/325039-strategiya-razvitiya-sistemy-pravosudiya-gotova-na-99-no-est-vazhnyy-nyuans-ofis-prezidenta>.
624. Стрижак А. Конституція України в актах Конституційного Суду України: аналітичний огляд та коментар. Київ: Ін Юре, 2010. 631 с.
625. Судова практика. Обов'язок позивача щодо належного оформлення позовної заяви: позиція КАС ВС. 09.11.2023. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1522734/>.
626. Теремецький В.І., Дуліба Є.В. Особливості впровадження та функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи як інструмента електронного правосуддя. *Форум права*. 2023. № 2 (75). С. 130–143. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.10007341>.

627. Терлецький Д.С. Верховенство Конституції України. *Конституція і конституційні зміни в Україні*: збірник, присвячений пам'яті Віктора Мусіяки / Центр Разумкова; відп. ред. А. Рачок, Ю. Якименко; упоряд. П. Стецюк. Київ: Заповіт, 2020. С. 93–104.
628. Терлецький Д.С. Конституційне узгоджене тлумачення та застосування норм права під час захисту конституційних прав. *Соціальні права. Виклики воєнного часу*: зб. тез доп. Шостої міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики» (м. Київ, 06.07.2023). Харків: Право, 2023. С. 101–104.
629. Терлецький Д.С. Обмеження конституційних прав: у пошуках балансу між приватними та публічними інтересами. *Права людини в особливих правових режимах: досвід України*: монографія / за заг. ред. М.В. Афанасьевої. Одеса: ВД «Гельветика», 2022. С. 8–50.
630. Теслюк Р.Т., Бідак В.Я. Старіння населення України та соціальна вразливість людей похилого віку. *Економіка та суспільство*. 2023. Вип. 56. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-56-14>.
631. Тильчик В.В. Принципи вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин засобами адміністративних судів у вимірі процесуальної форми на прикладі окремих розвинених країн. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2. Т. 2. URL: http://nvppp.in.ua/vip/2019/2/tom_2/29.pdf.
632. Тимошук В. Розвиток законодавства про загальну адміністративну процедуру в Україні. *Альманах права*. 2023. Вип. 14. С. 383–388. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Tymoshchuk_Rozvytok_zakonodavstva_pro_ZAP.pdf.
633. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.
634. Тихий В.П. Правотлумачення Конституційним Судом України та правова природа його рішень. *Вісник Конституційного Суду України*. 2001. № 1. С. 62–71.
635. Тихомирова Г.Є., Балджи К.В. Поняття «судова практика»: сутність, основні підходи до його визначення. *Вісник Маріупольського державного університету Серія: «Право»*. 2020. № 19. С. 73–80.
636. Ткачук Н.В. Фільтри касаційної скарги в дії: ефективність механізму. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. пр. Одеса: ВД «Гельветика», 2021. Вип. 89. С. 104–112.

637. Тобота Ю.А. Поняття та критерії «справедливого судового розгляду» у рішеннях ЄСПЛ. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм»*. 2013. № 1086 С. 65–68. URL: <https://international-relations-tourism.karazin.ua/themes/irtb/resources/23bcfbd3ce63fcd7a094eb023b5e2a64.pdf>.
638. Тодика Ю.М. Способи тлумачення Конституції і законів України Конституційним Судом. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 2 (25). С. 51–60.
639. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад. Е.А. Афонін, О.В. Суший. Київ: Національна академія державного управління при Президентові України, 2010. 48 с.
640. Трофімова Л.В. Про непроцесуальні аспекти діяльності Верховного Суду України в забезпеченні однотипності судової практики. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»*. 2013. № 1 (10). С. 99–106.
641. У місті Івано-Франківську відбулась Міжнародна науково-практична конференція «Правові колізії у застосуванні фундаментальних прав та свобод». *Судова влада України*. 2024. URL: <https://court.gov.ua/archive/1681968/>.
642. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
643. Усманова С.Т. Поняття «відкритість» та «прозорість» влади в контексті розвитку законодавства та громадянського суспільства в Україні. *Держава та регіони*. 2022. № 4 (78). С. 66–73.
644. Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 21.11.2024 у справі № 420/31201/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123434371>.
645. Ухвала Верховного Суду 26.03.2025 у справі № 200/3937/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136701>.
646. Ухвала Верховного Суду від 01.10.2024 у справі № 9901/165/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122134703>.
647. Ухвала Верховного Суду від 05.04.2021 у справі № 420/8512/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96015770?fbclid=IwAR2iYctzm0FW6J3Izw2JInFnME90FCp6-GCxZ5Tb8Jg0agU5oAPm2WkiWog>.
648. Ухвала Верховного Суду від 05.05.2023 у справі № 580/5966/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110678479>.

- 649. Ухвала Верховного Суду від 06.08.2024 у справі № 160/6949/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120845793>.
- 650. Ухвала Верховного Суду від 11.03.2025 у справі № 400/7806/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125788367>.
- 651. Ухвала Верховного Суду від 12.03.2025 у справі № 600/5156/21-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125788502>.
- 652. Ухвала Верховного Суду від 12.03.2025 у справі № 640/2665/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125788585>.
- 653. Ухвала Верховного Суду від 13.03.2025 у справі № 380/24116/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125825327>.
- 654. Ухвала Верховного Суду від 25.03.2025 у справі № 420/2622/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121330183>.
- 655. Ухвала Верховного Суду від 25.03.2025 у справі № 420/26226/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136664>.
- 656. Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 160/12035/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126169050>.
- 657. Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 240/12773/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136803>.
- 658. Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 320/1025/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136823>.
- 659. Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 380/11648/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136872>.
- 660. Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 400/1906/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136769>.
- 661. Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 480/3032/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126136852>.
- 662. Ухвала Верховного Суду від 26.03.2025 у справі № 640/18079/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126168958>.
- 663. Ухвала Верховного Суду від 28.01.2025 у справі № 420/37007/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124782345>.
- 664. Ухвала Верховного Суду від 28.03.2024 у справі № 240/23152/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118011821>.
- 665. Ухвала Верховного Суду від 28.03.2024 у справі № 420/7462/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117974614>.

666. Ухвала Другої колегії Другого сенату Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження від 28.10.2020 № 240-2(II)/2020. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/240_22_2020.pdf.
667. Ухвала об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.03.2025 у справі № 380/970/24. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/C030337>.
668. Фулей Т.І. Вплив практики Європейського суду з прав людини на судову практику України: підходи та виміри. *Право України*. 2015. № 2. С. 98–112.
669. Халіна В.Ю., Сироватський О.А Семантичний аналіз поняття «прозорість». *Інформаційні технології: наука, техніка, технологія, освіта, здоров'я*. 2020. Ч. III. С. 306.
670. Хряпченко В.П. Від критеріїв поділу системи права на галузі до комплексних галузей права. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Вип. 55. С. 307–317.
671. Цвіркун Ю.І. Європейські стандарти справедливого суду та їх застосування під час вирішення публічно-правових спорів. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. Вип. 3. С. 76–83.
672. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41, 42. Ст. 492.
673. Цивільний процесуальний кодекс України: у редакції Закону України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.
674. Ципеліус Р. Методика правозастосування. Київ: Юстініан, 2016. 192 с.
675. Цувіна Т. Право на доступ до суду: підхід ЄСПЛ. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 60–69.
676. Чайка О.С. Темпоральні характеристики адміністративного судочинства при вирішенні податкових спорів під час дії карантину: дис. д-ра філософії в галузі знань 081 «Право» / Державний податковий університет, Міністерство фінансів України. Ірпінь, 2023. 224 с.
677. Чуб А.В. Концепція суб'єктивних публічних прав приватної особи: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 456 с.
678. Чулінда Л.І. Юридико-лінгвістичне тлумачення текстів нормативно-правових актів: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2003. 228 с.
679. Шаповал В. Офіційне тлумачення як функція Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 1999. № 3. С. 52–57.

680. Шаповал В.М. Основи конституціоналізму (нарис з історії, теорії і практики): до 25-річчя Конституції України. Київ: Мишалов Д.В., 2021. 116 с.
681. Шаптала Н. Вступне слово. *Права людини і національна безпека: роль органу конституційної юрисдикції*: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27.06.2019). Київ: ВАІТЕ, 2019. С. 9–16.
682. Шаптала Н.К., Задорожня Г.В. Конституційне право України: навч. посіб. Запоріжжя: Дике поле, 2011. 480 с.
683. Шевченко С. Судова гілка Європейського Союзу: Суд справедливості Європейського Союзу – на варті втілення стандартів ЄС. *ЮрФем.ua*. 2023. URL: <https://jurfem.com.ua/sudova-hilka-eu/>.
684. Шевчук С. Концепція «суддівського активізму» у контексті судової правотворчості. *Юридичний журнал*. 2008. № 12. DOI: www.justinian.com.ua/print.php?id=3096.
685. Шевчук С.В. Загальнотеоретичні проблеми нормативності актів судової влади: автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 38 с.
686. Шевчук С.В. Способи тлумачення Конституції: порівняльний досвід. *Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми*: зб. наук. праць членів Товариства конституційного права з нагоди десятиї річниці Конституції України, Конституційного Суду України та самого Товариства / відпов. ред. П.Ф. Мартиненко, В.М. Кампо. Київ: «Купріянова», 2007. С. 33–37.
687. Шевчук С.В. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції / Видання друге, випр. і доп. Київ: Реферат, 2007. 831 с.
688. Шелевер Н.В. Конституційне право на доступ до суду в умовах воєнного стану та пандемії COVID-19. *Актуальні проблеми політики*. 2022. Вип. 70. С. 156–163.
689. Шумило М. Правові висновки касаційного суду: *inter praeteritum et futurum*. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 12. С. 47–54.
690. Щербак С.В., Кожевнікова А.В. Електронізація судочинства: сучасний стан та орієнтири розвитку електронного суду в Україні у світлі цивільного процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 238–242. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/57>.
691. Щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення сталого функціонування судової влади в Україні: рішення Ради суддів України від 24.02.2022 № 9. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/documents?id=130&page=4&per-page=8>.

692. Юдін О.К. Інформаційна безпека. Нормативно-правове забезпечення: підруч. / Національний авіаційний університет. Київ: НАУ, 2011. 639 с.
693. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5 : П–С. 736 с.
694. Юридична енциклопедія [у 6 т.] / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. Т. 3 : К–М. 792 с.
695. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2: Д–Й. 744 с.
696. Юрков Е.О. Європейські стандарти адміністративного судочинства як передумова повноцінного функціонування судової системи України. *Держава та регіони*. 2023. № 3. С. 105–110.
697. Alexy R. Law, Morality, and the Existence of Human Rights. *Ratio Juris*. 2012. № 25 P. 2–14.
698. Andriantsimbazovina J. La protection des libertés, fondement de la compétence du juge administratif? *Revue générale du droit. Chronique de droit des libertés*. 2019. 20 p. URL: <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2019/12/13/la-protection-des-libertes-fondement-de-la-competence-du-juge-administratif/>
699. Auby J.B. About Subjective Rights in Procedural Administrative Law. *Contemporary concepts of Administrative Procedure Between Legalism and Pragmatism* / ed. Z. Kmiecik. Łódź-Warszawa : Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2023. P.41–48.
700. Barnes J. Three generations of administrative procedures. *Comparative Administrative Law Conference* (Yale, 29–30.04.2016) / Working Paper. 2016. URL: https://law.yale.edu/sites/default/files/area/conference/compadmin/compadmin16_barnes_towards.pdf.
701. Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz), adopted on 23.05.1949 (as amended). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/.
702. Charter of Fundamental Rights of the European Union 2012/C326/02. *Official Journal of the European Union*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012P/TXT>.
703. Chemerinsky E. In Defence of Judicial Supremacy. *William & Mary Law Review*. 2017. Vol. 58. № 5. P. 1459–1494. URL: <https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol58/iss5/3>.
704. Choudhry S. After the Rights Revolution: Bills of Rights in the Postconflict State. *Annual Review of Law and Social Science*. 2010. Vol. 6. P. 301–322.

705. Clarifying communication regarding derogation measures. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2022/CN.65.2022-Eng.pdf>.
706. Clayton R., Tomlinson H. The Law of Human Rights. Vol. 1. Oxford: Oxford University Press, 2009. 2752 p.
707. Code de justice administrative du 04.05.2000. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070933.
708. Cole D. Enemy Aliens: Double Standards and Constitutional Freedoms in the War on Terrorism. New York: The New Press, 2003. 316 p.
709. Comella V.F. The Rise of Specialized Constitutional Courts. *Comparative Constitutional Law* / eds. T. Ginsburg, R. Dixon. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011. P. 265–277.
710. Constitution of Spain, adopted on 27.12.1978 (as amended). URL: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=en>.
711. Constitution of the Portuguese Republic, adopted on 02.04.1976 (as amended). URL: <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>.
712. Constitution of the Republic of Bulgaria, adopted on 12.07.1991 (as amended). URL: <https://www.parliament.bg/en/const>.
713. Constitution of the Republic of Poland, adopted on 02.04.1997 (as amended). URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
714. Cour Européenne des Droit de l'Homme. Affaire *Adefdromil c. France* (Requête № 32191/09). Arrêt 02.10.2014. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146700>.
715. Cour Européenne des Droit de l'Homme. Affaire *Matelly c. France* (Requête № 10609/10). Arrêt 02.10.2014. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146695>.
716. Cour Européenne des droits de l'homme. Affaire *Succi et autres c. Italie* (Requêtes № 55064/11, 37781 et 26049/14). Arrêt 28.10.2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-212667>.
717. Court of Justice of the European Union. Case C412/21 *Dual Prod SRL v Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca, Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate*. Judgment of 23.03.2023. URL: 62021CC0412.
718. Court of Justice of the European Union. Case № C-311/18 of «*Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland Limited and Maximillian Schrems*».

- Judgment of 16.07.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0311>.
719. Court of Justice of the European Union. Case № C-446/12 to C-449/12 of *W. P. Willems and Others v. Burgemeester van Nuth and Others*. Judgment of 16.04.2015. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0446>.
720. Court of Justice of the European Union. Case № C-791/19 of *European Commission v. Republic of Poland*. Judgment of 15.07.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62019CJ0791>.
721. Court of Justice of the European Union. Case C-255/90 P *Jean-Louis Burban v European Parliament*. Judgment of 31.03.1992. URL. EUR-Lex - 61990CJ0255 - EN - EUR-Lex.
722. Court of Justice of the European Union. Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU. Opinion of the Court of 18.12.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62013CV0002>.
723. «Danger! Mines!»: How to speak about explosive ordnance (EO) safe behaviours to protect rather than harm? 04.04.2025. URL: <https://www.undp.org/ukraine/publications/danger-mines-how-speak-about-explosive-ordnance-eo-safe-behaviours-protect-rather-harm>.
724. Dworkin R. Taking rights seriously. Cambridge. Mass.: Harvard University Press, 1977. 368 p.
725. Elliott M., Thomas R. Public Law. Oxford: Oxford University Press, 2023. 976 p.
726. European Court of Human Rights. Great Chamber. Case of *Zubac v. Croatia* (application № 40160/12). Judgment of 05.04.2018. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-181821>.
727. European Court of Human Rights. Case of *Ástráðsson v. Iceland* (application № 26374/18). Judgment of 01.12.2020. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-206582>.
728. European Court of Human Rights. Case of *Baka v. Hungary* (application № 20261/12). Judgment of 23.06.2016. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-163113>.
729. European Court of Human Rights. Case of *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway* (applications № 71412/01, № 78166/01). Decision (Grand Chamber) of 02.05.2007.. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-80830>.

730. European Court of Human Rights. Case of *Bellet v. France* (application no. 23805/94). Judgment of 04.12.1995. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/tur?i=001-57952>.
731. European Court of Human Rights. Case of *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* (application № 45036/98). Judgment of 30.06.2005. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69564>.
732. European Court of Human Rights. Case of *Delcourt v. Belgium* (application № 2689/65). Judgment of 17.01.1970. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57467>.
733. European Court of Human Rights. Case of *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland* (applications № 49868/19, 57511/19). Judgment of 08.11.2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-213200>.
734. European Court of Human Rights. Case of *Gebremedhin v. France* (application № 25389/05). Judgment of 26.04.2007. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-80333>.
735. European Court of Human Rights. Case of *Groppera Radio AG and Others v. Switzerland* (application № 10890/84). Judgment of 28.03.1990.. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57623>.
736. European Court of Human Rights. Case of *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (applications № 25803/04, 25817/04). Judgment of 30.06.2009. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93475>.
737. European Court of Human Rights. Case of *Kraska v. Switzerland* (application № 13942/88). Judgment of 19.04.1993. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57828>.
738. European Court of Human Rights. Case of *Kress v. France* (application № 39594/98). Judgment of 07.06.2001. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-59511>.
739. European Court of Human Rights. Case of *Levages Prestations Services v. France* (application № 21920/93). Judgment of 23.10.1996. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58065>.
740. European Court of Human Rights. Case of *Matthews v. the United Kingdom* (application № 24833/94). Judgment of 18.02.1999. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/tur?i=001-58910>.
741. European Court of Human Rights. Case of *Omelchenko v. Ukraine* (application № 45965/08). Judgment of 13.11.2018. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-188437>.

-
742. European Court of Human Rights. Case of *Popov v. Moldova* (No. 2) (application № 19960/04). Judgment of 06.12.2005. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71507>.
743. European Court of Human Rights. Case of *Reczkowicz v. Poland* (application № 43447/19). Judgment of 22.07.2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-211127>.
744. European Court of Human Rights. Case of *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (applications № 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98). Judgment of 13.02.2003. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-60936>.
745. European Court of Human Rights. Case of *Rysovskyy v. Ukraine* (application № 29979/04). Judgment of 20.10.2011. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107088>.
746. European Court of Human Rights. Case of *Stanev v. Bulgaria* (application № 36760/06). Decision of 29.06.2010. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-99998>.
747. European Court of Human Rights. Case of *Stankov v. Bulgaria* (application № 68490/01). Judgment of 12.07.2007. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81606>.
748. European Court of Human Rights. Case of *Sürmeli v. Germany* (application № 75529/01). Judgment of 08.06.2006. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-75689>.
749. European Court of Human Rights. Case of *Van Raalte v. the Netherlands* (application № 20060/92). Judgment of 21.02.1997. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58031>.
750. European Court of Human Rights. Case of *Willis v. the United Kingdom* (application № 36042/97). Judgment of 11.06.2002. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60499>.
751. Fuller Lon L. The morality of law. Conn. Yale University Press, 1964. 263 p. URL: https://mguntur.id/files/ebook/ebook_1605607075_e2bf730c3254db5d74fc.pdf.
752. Gardbaum S. The Place of Constitutional Law in the Legal System. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* / eds. M. Rosenfeld, A. Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 169–188.
753. Gołębiewski A. Review of the Constitutionality of Law in the Direct Application of the Constitution. *Roczniki Administracji i Prawa*. 2017. Vol. XVII, № 1. P. 33–54. URL: <https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com/article/124889/en>.

754. Guastini Riccardo. La interpretación: objeto, concepto y teorías. *Interpretación jurídica y decisión judicial* / en Vázquez, Rodolfo (comp.). México : Fontamara, 1998. 24 p. URL: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1651/3.pdf> (consultado el: 24.04.2025).
755. Harlow C. Global Administrative Law: the quest for principles and values. *The European Journal of International Law*. 2006. Vol. 17, iss. 1. P. 190.
756. Hufen F. Verwaltungsprozessrecht. 11. Aufl. München: C. H. Beck, 2019. 649 s.
757. Human rights of members of the armed forces. Recommendation CM/Rec (2010) 4 and explanatory memorandum. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. Strasbourg: Council of Europe, 2010. 73 p. URL: <https://edoc.coe.int/en/fundamental-freedoms/12046-human-rights-of-members-of-the-armed-forces-recommendation-cmrec-2010-4-of-the-committee-of-ministers-and-explanatory-memorandum.html>.
758. Krommendijk J. Redressing Fundamental Rights Violations by the EU. *The Promise of the 'Complete System of Remedies'*. Cambridge: Cambridge University Press, 2024. P. 177–206.
759. Limbach J. The Concept of the Supremacy of the Constitution. *The Modern Law Review*. 2001. Vol. 64, № 1. P. 1–10.
760. Mańko R. 60 Years of Da Costa en Schaake: Asserting the Binding Authority of European Court of Justice Case Law (May 5, 2023). *European Parliamentary Research Service Briefing*. 2023. 11 p. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4451214.
761. Marique Yseult. Rule of Law and Administrative Justice. *The Oxford Handbook of Administrative Justice* / eds. Joe Tomlinson, Robert Thomas, Marc Hertogh, Richard Kirkham. Oxford : Oxford University Press, 2021. P. 305–328.
762. Maurer W. Allgemeines Verwaltungsrecht. 20., überarbeitete und ergänzte Auflage. XLI, München : C. H. BECK, 2020. 872 S.
763. Millon-Delsol Ch. Le principe de subsidiarité. Paris : PUF, 1993. 124 p.
764. MITRE | ATT&CK. URL: <https://attack.mitre.org/groups/G0007/>.
765. MITRE | ATT&CK. URL: <https://attack.mitre.org/groups/G0016/>.
766. Rawls J. A theory of justice. Oxford-Cambridge : Oxford University Press, 1972. 610 p.
767. Recommendation CM/Rec(2010)4 of the Committee of Ministers to member states on human rights of members of the armed forces (Adopted by the Committee of Ministers on 24.02.2010 at the 1077th meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://search.coe.int/cm?i=09000016805cf8ef>.

768. Recommendation R(95)5 of the Committee of Ministers to Member States concerning the Introduction and improvement of the functioning of appeal systems and procedures in civil and commercial cases. Adopted on 07.02.1995. URL: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680505f3c>.
769. Right to Equality before Courts and Tribunals and to a Fair Trial. Factsheets for legal practitioners and civil society actors. Centre for Civil and Political Rights. February 2024. URL: [https://ccprcentre.org/files/media/WEB_FACTSHEET_Art_14_\(COMPLETE\).pdf](https://ccprcentre.org/files/media/WEB_FACTSHEET_Art_14_(COMPLETE).pdf).
770. Rivero J. La dualité des juridictions et la protection des libertés. RFDA. 1990. P. 734–738.
771. Rybachuk Andriy. Highlighting the criteria of a non-legal law affecting its applicability by the court. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2022. № 2. P. 108–115. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2022/2/17.pdf>.
772. Sadurski W. Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe. Dordrecht : Springer, 2014. 455 p.
773. Sajó A., Uitz R. The Constitution of Freedom : An Introduction to Legal Constitutionalism. Oxford : Oxford University Press, 2017. 483 p.
774. Smolen P., Swistak M. Exercise of a party's rights to active participation in administrative proceedings. Selected issues in the context of self-government boards of appeals rulings. *Journal of modern science*. 2024. № 5. P. 199–217.
775. Spano R. The rule of law as the lodestar of the European Convention on Human Rights: The Strasbourg Court and the independence of the judiciary. *European Law Journal*. 2021. Vol. 27. Iss. 1–3. P. 211–227.
776. Stone Sweet A. Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe. Oxford : Oxford University Press, 2000. 323 p.
777. Supreme Court of the United States. Case «Brown et al. v Board of Education of Topeka». Judgment of 17.05.1954. URL <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep347/usrep347483/usrep347483.pdf>.
778. Supreme Court of the United States. Case «Students for Fair Admissions, Inc. v. President and Fellows of Harvard College». Judgment of 29.06.2023. URL. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/600/20-1199/>.
779. Tomašek M., Šmejkal V. Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС. Прага : Wolters Kluwer ČR, 2024. 1780 с.
780. Tzevelekos V. P. The EU's Accession to the ECHR: The Future of the Revised Draft Accession Agreement and a Call to End the Bosphorus Doctrine. *The European*

- Convention on Human Rights Law Review*. 2025. Published online ahead of print 2025. DOI: <https://doi.org/10.1163/26663236-bja10120>.
781. Ukraine Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022 – December 2024. Launch event version. February 2025, the World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations. 202 p. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099022025114040022>.
782. Warin C. The right to good administration remains in the shadow. *Blog EIPA*. 24.04.2023. URL. <https://www.eipa.eu/blog/op-ed-the-right-to-good-administration-remains-in-the-shadow-c-412-21-dual-prod/>.
783. Weinrib E.L. The Postwar Paradigm and American Exceptionalism. *The Migration of Constitutional Ideas* / ed. S. Choudhry. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 84–111.
784. Zimmermann J. Prawo administracyjne. Wyd. 8. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018. 589 s.

Авторський колектив

Ахтирська Наталія Миколаївна,

в.о. начальника навчальної лабораторії з вивчення права Європейського Союзу Національної школи суддів України, кандидат юридичних наук, доцент

підрозділ 5.8
(спільно з
Оніщуком М.В.)

Барікова Анна Анатоліївна,

науковий консультант секретаріату Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, доктор юридичних наук, доцент

підрозділ 5.2
(спільно з
Яковенком М.М.);
підрозділ 6.5
(спільно з
Блажівською Н.Є.)

Бевзенко Володимир Михайлович,

суддя Верховного Суду, доктор юридичних наук, професор

підрозділ 4.13

Берлач Анатолій Іванович,

завідувач кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

підрозділ 3.2

Берназюк Ян Олександрович,

суддя Верховного Суду, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

підрозділ 3.5

Білак Мирослава Вікторівна,

суддя Верховного Суду, доктор юридичних наук

підрозділ 2.5

Блажівська Наталія Євгенівна,

суддя Верховного Суду, доктор юридичних наук, доцент

підрозділ 4.10;
підрозділ 6.5
(спільно з
Баріковою А. А)

Богашева Наталія Владиславівна,

науковий консультант секретаріату Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

підрозділ 3.7
(спільно з
Ключковським Ю.Б.)

Бучик Анна Юріївна,

суддя Верховного Суду, кандидат юридичних наук

підрозділ 5.9

Ганечко Олена Миколаївна, суддя Шостого апеляційного адміністративного суду, доктор юридичних наук, доцент	підрозділ 6.2
Губська Олена Анатоліївна, суддя Великої Палати Верховного Суду, доктор юридичних наук, професор	підрозділи 3.4, 5.1
Дашутін Ігор Володимирович, суддя Верховного Суду, доктор юридичних наук, доцент	підрозділ 4.9
Єзеров Альберт Анатолійович, суддя Верховного Суду, кандидат юридичних наук, доцент	підрозділ 6.1
Жук Андрій Володимирович, суддя Верховного Суду, доктор філософії в галузі права	підрозділ 1.5; підрозділ 3.3 (спільно з Книшем С.В.)
Заверуха Олег Богданович, суддя Восьмого апеляційного адміністративного суду, доктор юридичних наук	підрозділ 1.7
Загороднюк Андрій Григорович, суддя Верховного Суду, доктор філософії в галузі права	підрозділ 5.5
Задорожний Юрій Анатолійович, доцент кафедри конституційного та адміністратив- ного права Національного транспортного універси- тету, кандидат юридичних наук, доцент	підрозділ 1.2 (спільно із Задорожньою Г.В.)
Задорожня Галина Володимирівна, завідувач сектору організаційно-протокольного забезпечення заходів суду відділу забезпечен- ня діяльності голови та заступника голови суду секретаріату Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, доктор юридичних наук, професор	підрозділ 1.2 (спільно із Задорожним Ю.А.)
Карелова Галина Андріївна, помічник голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, кандидат юридич- них наук	підрозділ 1.4 (спільно зі Смоковичем М.І.)

Ключкович Василь Юрійович,

заступник голови Шостого апеляційного адміністративного суду, доктор філософії в галузі права

підрозділ 6.3

Ключковський Юрій Богданович,

доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

підрозділ 3.7
(спільно з
Богашевою Н.В.)

Книш Сергій Володимирович,

завідувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Волинського національного університету імені Лесі Українки, доктор юридичних наук, професор

підрозділ 3.3
(спільно із
Жуком А.В.)

Кравцова Тетяна Миколаївна,

професор кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

підрозділ 4.2

Кравчук Володимир Миколайович,

суддя Верховного Суду, доктор юридичних наук, професор

підрозділ 2.6

Кузьмишин Віталій Миколайович,

голова Сьомого апеляційного адміністративного суду, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

підрозділ 4.3

Мельник-Томенко Жанна Миколаївна,

суддя Верховного Суду, секретар судової палати з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, кандидат юридичних наук

підрозділ 4.7

Олендер Ігор Ярославович,

суддя Верховного Суду, доктор юридичних наук

підрозділи 4.4, 4.5

Оніщук Микола Васильович,

ректор Національної школи суддів України, доктор юридичних наук, заслужений юрист України

підрозділ 5.7
(спільно з Фулей Т.І.);
підрозділ 5.8
(спільно з
Ахтирською Н.М.)

Пивовар Ірина Вікторівна, науковий консультант секретаріату Касаційного адміністративного суду Апарату Верховного Суду, кандидат юридичних наук, доцент	підрозділ 4.12
Пивовар Юрій Ігорович, начальник управління аналітичної та правової роботи Касаційного адміністративного суду департаменту аналітичної та правової роботи Апарату Верховного Суду, доктор філософії в галузі права, професор	підрозділ 4.14
Радишевська Олеся Ростиславівна, суддя Верховного Суду, доктор юридичних наук, доцент	підрозділ 1.8
Рибачук Андрій Іванович, суддя Верховного Суду, секретар судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, доктор філософії в галузі права	підрозділ 2.2
Рудковська Марія Юрївна, помічник судді Верховного Суду, кандидат юридичних наук	підрозділ 4.1
Січко Людмила Олександрівна, науковий консультант відділу аналітичної допомоги суддям Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, кандидат юридичних наук	підрозділ 3.8 (спільно із Чавес Техедою О.В.)
Смокович Михайло Іванович, суддя Верховного Суду, голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України	підрозділи 1.1, 1.9, 4.11, 5.6; підрозділ 1.4 (спільно з Кареловою Г.А.)
Соколов Володимир Миколайович, суддя Верховного Суду, доктор юридичних наук	підрозділ 5.3
Сопілко Ірина Миколаївна, радник ректора Київського університету права НАН України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України	підрозділ 5.4

Стеценко Семен Григорович, суддя Верховного Суду, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної акаде- мії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України	підрозділи 2.1, 2.3, 2.4
Сушко Олег Олександрович, суддя, секретар судової палати Сьомого апеляцій- ного адміністративного суду, доктор філософії в галузі права	підрозділ 1.3
Терлецький Дмитро Сергійович, завідувач кафедри конституційного права Націо- нального університету «Одеська юридична акаде- мія», кандидат юридичних наук, доцент	підрозділ 3.1
Тимощук Віктор Павлович, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, канди- дат юридичних наук	підрозділ 2.7
Уханенко Сергій Анатолійович, суддя Верховного Суду, кандидат юридичних наук	підрозділ 4.8
Фулей Тетяна Іванівна, начальник відділу наукових досліджень проблем судочинства та науково-методичного забезпечен- ня суддівської освіти Національної школи суддів України, кандидат юридичних наук	підрозділ 5.7 (спільно з Оніщуком М.В.)
Ханова Раїса Федорівна, суддя Верховного Суду, секретар судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів Касаційного адміністра- тивного суду у складі Верховного Суду, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України	підрозділ 4.6
Хромей Василь Васильович, начальник відділу аналітичної допомоги суддям Касаційного адміністративного суду у складі Вер- ховного Суду, кандидат юридичних наук	підрозділ 3.6

Цуркан Михайло Іванович,

начальник (директор) відділу «Тестологічний центр» Національної школи суддів України, суддя Вищого адміністративного суду України у відставці, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

підрозділ 1.6

Чавес Техеда Ольга Віталіївна,

науковий консультант відділу аналітичної допомоги суддям Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, кандидат юридичних наук, доцент

підрозділ 3.8
(спільно із
Січко Л.О.)

Шевцова Наталія Володимирівна,

суддя Великої Палати Верховного Суду, кандидат юридичних наук

підрозділ 6.4

Яковенко Микола Миколайович,

суддя Верховного Суду, кандидат юридичних наук

підрозділ 5.2
(спільно з
Баріковою А.А.)

Наукове видання

**Адміністративне судочинство України:
питання теорії і практики**

(з нагоди 20-річчя ухвалення
Кодексу адміністративного судочинства України)

Монографія

Підписано до друку 25.06.2025. Формат 70х100\16
Папір офсетний. Друк офсетний.
Обл.-вид. арк. 39,125. Тираж 200 прим. Зам. 400.

Видавництво ТОВ «Компанія ВАІТЕ»
01042, м. Київ, вул. Саперне поле, 26, к. 27.
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів
видавничої справи серія ДК № 2570 від 27.07.2006 р.

