

**ПРОБЛЕМИ ТА СУДЖЕННЯ**

УДК 342.925(477)  
DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i3.943>

**А. Крусян,**  
суддя

П'ятого апеляційного адміністративного суду

**КОДЕКС АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА  
УКРАЇНИ ЯК ДЖЕРЕЛО АДМІНІСТРАТИВНОГО  
ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА: ІННОВАЦІЇ  
ТА ПРОБЛЕМИ**

Джерела права відносяться до тих правових явищ, дослідження яких має бути постійним. Адже система джерел права перманентно змінюється, що детерміновано змінами та розвитком суспільства та держави, сучасними процесами конвергенції правових систем [див., наприклад: 1, с. 123–128; 2] тощо. Так, в умовах конституційно-правової та, зокрема, судово-правової реформи, що відбуваються в Україні, все більшого значення набувають такі «нетрадиційні» для вітчизняної правової системи джерела права, як судовий прецедент, правова доктрина, правовий звичай, судовий розсуд тощо. Саме така тенденція розширення (збагачення) є характерною щодо системи джерел адміністративного процесуального права України. Ця тенденція чітко простежується в новелах Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), що є кодифікованим джерелом адміністративного процесуального права, який було викладено в новій редакції [3]. Втім протягом майже двох років не всі його інноваційні положення було впроваджено в адміністративно-правові реалії, більш того, їх практична апробація виявила низку проблем. Праксеологічна необхідність вирішення цих проблем обумовлена двома чинниками: по-перше, КАСУ є важливим кодифікованим джерелом адміністративного процесу-

ального права, тому досконалість його положень детермінована з ефективністю вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин; по-друге, інноваційні положення КАСУ запроваджують нові джерела адміністративного процесуального права, що потребують своєї апробації.

Так, основними позитивними новелами нової редакції КАСУ є такі. По-перше, конкретизовано завдання адміністративного судочинства, зокрема, підкреслено, що завданням є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 1 ст. 2 КАСУ). Розширено перелік основних принципів адміністративного судочинства, а саме: розумність строків розгляду справи судом; неприпустимість зловживання процесуальними правами; відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалено рішення (ч. 3 ст. 2 КАСУ). Думається, що ці новації спрямовані на ефективізацію захисту прав і свобод людини.

Особливого значення в контексті розкриття змісту та механізму застосування джерел адміністративного процесуального права має принцип верховенства права. Так, серед принципів

адміністративного судочинства України першим проголошується саме верховенство права (п.1 ч. 3 ст. 2 КАСУ).

У статті 6 КАСУ визначаються чотири аспекти застосування адміністративними судами принципу верховенства права. Так, перший аспект змісту застосування в адміністративній юстиції принципу верховенства права – «суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ч. 1 ст. 6 КАСУ) – кореспондує зі ст. 3 Конституції України. Цей аспект застосування принципу верховенства права детермінує актуалізацію такої науково-практичної концепції судового правозастосування, що заснована на ідеології «держава для людини», служіння держави інтересам людини, визнанні пріоритетного місця і ролі людини та громадянина у державно-владних відносинах. Таким чином, стосовно адміністративного судочинства принцип верховенства права означає, що суди при здійсненні адміністративного правосуддя мають виходити з пріоритетного значення прав та інтересів людини у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації всіх рівнів та не повинні застосовувати положення правового акта, у тому числі закону, якщо його застосування суперечить конституційним принципам права або порушуватиме права та свободи людини.

Другий аспект застосування адміністративними судами принципу верховенства права – «суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини» (ч. 2 ст. 6 КАСУ) – спрямований на урахування судової практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), що розкриває зміст принципу верховенства права через формулювання ЄСПЛ відповідних вимог, які пов'язані з адміністративним процесуальним правом. Так,

системний аналіз практики та, відповідно, правових позицій ЄСПЛ надає можливість визначити ті змістовні вимоги верховенства права, які мають бути реалізовані у сфері здійснення адміністративного судочинства. Однією з таких вимог є захист від свавілля суб'єктів владних повноважень. Захист особистості від свавілля влади означає, що втручання суб'єктів владних повноважень у права людини має підлягати ефективному контролю. Це має бути судовий контроль, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури. Саме це зазначив ЄСПЛ у своєму рішенні від 06 вересня 1978 р. по справі *Klass v. Germany*. Суд відзначив, що одним із фундаментальних принципів демократичного суспільства є принцип верховенства права, закріплений у Преамбулі до Конвенції. За цим принципом, втручання державної адміністрації у сферу дії особистих прав має бути об'єктом ефективного контролю, що, як правило, здійснюється суддями, оскільки судовий контроль є найкращою гарантією незалежності, неупередженості та належної процедури [4]. Крім того, Суд у справі «Круслен проти Франції» від 24 квітня 1990 р. визначив: «в національному праві має існувати засіб правового захисту від свавільного втручання з боку державних органів у права, гарантовані пунктом 1...» (п. 30 Рішення) [5]. Складовою принципу верховенства права, на якій наголошується у рішенні ЄСПЛ, є також вимога правової визначеності та обов'язковості виконання судових рішень. Ця вимога зобов'язує державу та будь-який орган виконувати судові розпорядження чи рішення, у тому числі й ухвалені проти держави. У рішенні в справі «Пономарьов проти України» від 3 квітня 2008 р. Суд нагадує, що одним із фундаментальних аспектів верховенства права є принцип юридичної визначеності, який передбачає повагу до принципу *res judicata* – принципу остаточності рішень суду, що означає: жодна зі сторін не має

права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового рішення суду просто тому, що вона має на меті добитися нового слухання справи та нового її вирішення. Повноваження вищих судових органів стосовно перегляду мають реалізовуватись для виправлення судових помилок та недоліків судочинства, але не для здійснення нового судового розгляду. Перегляд не повинен фактично підміняти собою апеляцію, а сама можливість існування двох точок зору на один предмет не є підставою для нового розгляду. Винятки із цього принципу можуть мати місце лише за наявності підстав, обумовлених обставинами важливого та вимушеного характеру (див.: рішення у справі «Ryabukh v. Russia») [6].

Третій та четвертий аспекти застосування принципу верховенства права в адміністративному судочинстві – звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується; забороняється відмова у розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини» (ч.ч. 3, 4 ст. 6 КАСУ) – означає те, що ефективний правовий захист людини від свавілля з боку публічно-владних органів є можливим тільки за умови доступу особи до незалежного, неупередженого суду, провадження в якому відповідає вимогам справедливості судового розгляду. Положення ч. 3 ст. 6 КАСУ детерміновано з положеннями ст. 8, ч. 1, 2 ст. 55, ч. 3 ст. 124 Конституції України. У контексті адміністративного судочинства це означає, що: норми Конституції України є нормами прямої дії, звернення до адміністративного суду для захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується, якщо спір належить до адміністративної юрисдикції; кожному гарантується право на захист своїх прав судом та оскарження в суді

рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади, посадових і службових осіб; юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір, Суд не має права відмовити особі в прийнятті позовної заяви або скарги, наприклад, на тій підставі, що її вимоги можуть бути розглянуті і задоволені (або відхилені) в іншому порядку. Так, у рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р. вказано: «Частина перша статті 55 Конституції України містить загальну норму, яка ... зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист ...» [7].

Крім того, право на звернення за захистом до адміністративного суду гарантується й у разі неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Неповнота чи відсутність законодавства долається застосуванням аналогії закону або аналогії права (див. ч. 6 ст. 7 КАСУ). Неясність (нечіткість, незрозумілість, неоднозначність) законодавства може бути усунена тлумаченням у спосіб, що утверджує верховенство права. Таке тлумачення має бути найбільш справедливим за конкретних обставин. Так, у рішенні ЄСПЛ у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 р. резюмовано: «У своїй практиці Суд визнав, що ... завжди існуватиме потреба у роз'ясненні нечітких норм або тих, що потребують пристосування до обставин, що змінюються. .... Відповідно, багато законів неминуче сформульовані у термінах, що тією чи іншою мірою є нечіткими та тлумачення й застосування яких є питанням практики (див.: рішення у справах «Газета «The Sunday Times» проти Сполученого Королівства (№ 1), п. 49, та «Коккінакіс проти Греції», п. 40). Функція здійснення правосуддя, закріплена за судами, полягає

само у подоланні сумнівів щодо тлумачення, що залишаються (див.: рішення у справі «Кантоні проти Франції») [8].

Отже, виходячи з наведеного, можна стверджувати, що за змістом ст. 6 КАСУ принцип верховенства права визначає механізми вектор застосування джерел права в адміністративному судочинстві.

Крім того, як слушно визначається в юридичній літературі, «верховенство права» «завдяки працям А. Дайсі набуло якостей класичної доктрини та одного з основоположних принципів права з конкретним юридичним значенням» [9, с. 66].

Концепцію верховенства права професор школи права Оксфордського університету Альберт Дайсі сформулював наприкінці XIX ст. Саме у його роботі «Вступ до науки конституційного права» [10, с. 102, 114] (англ. – «An Introduction to the Science of the Law of the Constitution») принцип верховенства права уперше отримав доктринальне тлумачення як центральний елемент британської конституції. Зокрема, А. Дайсі зазначив, що для досягнення максимального ефекту від застосування ідеї верховенства права, необхідно відрізнити три близькі за своїм змістом концепції: панування права – ніхто не може бути зобов'язаний нести негативні наслідки у встановленому законом порядку сам або своїм майном, окрім як у разі прямого порушення закону, у передбаченому законом порядку у суді; верховенства права – не лише те, що жодна людина не може бути над законом, але й те (і це важливий момент), що до кожної людини, незалежно від посади або умов, застосовуватиметься один (загальний, звичайний) закон, а справа підлягає розгляду в одному (загальному, звичайному) суді; панування духу законності – проникність змісту Конституції верховенством права завдяки загальним конституційним принципам (наприклад, право на особисту свободу, право на публічні збори), які є результатом судових рішень, що

визначають права індивідів в окремих справах, розглянутих судами.

Вагомий внесок у розвиток класичної доктрини верховенства права, її відмежування від суміжних концепцій правової держави та законності зробили такі західні дослідники: Дж. Адамс, Дж. Гаррінгтон, К. Гессе, Т. Джефферсон, І. Кант, Б. Констант, А. де Лобандер, Дж. Мілл, Т. Пейн, Б. Спіноза, С. Резерфорд, Ш. де Секонде (барон де Монтеск'є), Ф. Хайек та багато інших.

Як слушно відмічається в юридичній літературі, доктрина верховенства права, сформульована А. Дайсі, – це концентрований вираз ідей, концепцій, теорій, конструкцій та формул, напрацьованих упродовж багатьох віків. На її основі було витворено єдину тканину політико-юридичного вчення, відомого як інтегративна доктрина лібералізму і яке стало провідним та панівним у сучасному демократичному світі, передусім у Європі [11, с. 53].

Верховенство права є динамічною доктриною, що розвивається та наповнюється новими ознаками та характеристиками відповідно до тенденцій розвитку сучасного світу. Втім, думається, що її константу визначено у Доповіді «Верховенство права», схваленої Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 р.), а саме: «У тому значенні, в якому його слід розуміти, «the rule of law» («верховенство права») є невід'ємною частиною будь-якого демократичного суспільства. В рамках цього поняття вимагається, щоб усі, хто наділений повноваженнями ухвалювати рішення, ставилися до кожного з виявом поваги, на основі рівності та розумності й відповідно до закону, і щоб кожен мав можливість оскаржити незаконність рішень у незалежному та безсторонньому суді, де кожен має бути забезпечений справедливими процедурами» [12, с. 171].

Отже, базуючись на класичній концепції верховенства права, враховуючи сучасні характеристики верховенства права, опираючись на практику ЄСПЛ,



а також з урахуванням положень ст. 6 КАСУ, аналіз яких наведено вище, можна стверджувати, що за змістом доктрина верховенства права у контексті адміністративного судочинства, перш за все, означає: право доступу до адміністративного суду, тобто забезпечення особі можливості звернення до незалежного, неупередженого суду для вирішення публічного спору, провадження в якому відповідає вимогам справедливого судового розгляду; спрямованість адміністративного судочинства на досягнення справедливості та надання ефективного судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень; визнання пріоритету прав та інтересів людини у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації усіх рівнів; правова визначеність та обов'язковість виконання судових рішень.

Таким чином, верховенство права у системи джерел адміністративного процесуального права набуває багатогранного змісту та має мультіаспектну палітру прояву, виявляючись як: механізмений вектор застосування джерел права в адміністративному судочинстві; самостійне джерело адміністративного процесуального права в якості правової доктрини, що наповнюється конкретним юридичним значенням у контексті адміністративного судочинства.

Вибірковий аналіз практики адміністративних судів надає підстави зробити висновок, що адміністративні суди, зазвичай, принцип верховенства права застосовують у контексті використання рішень ЄСПЛ як джерела права. Практика використання інших аспектів верховенства права, визначених у ст. 6 КАСУ, майже відсутня. Водночас, слід вітати те, що практика ЄСПЛ стає важливим джерелом адміністративного процесуального права. Так, за останні п'ять років переважна більшість рішень адміністративних судів у мотивувальній частині містить посилання на практику ЄСПЛ. Таким

чином, можна зробити висновок, що судовий прецедент поступово інтегрується в національну правову систему, зокрема, набуває всіх концептуальних ознак джерела адміністративного процесуального права.

Серед новацій КАСУ слід відзначити введення інституту типових та зразкових справ (п. 21, 22 ст. 4, § 3 гл. 11 розділу II КАСУ), що також є свідченням поступового впровадження судового прецеденту в Україні. Так, слушною, обґрунтованою та такою, що підтримується більшістю науковців, є теза: «Сам факт визнання за Верховним Судом права на створення судового прецеденту є кроком вперед на шляху розвитку України як соціальної, правової держави, насамперед тому, що відбувається зміна сприйняття права і судової практики в суспільстві. Судові рішення у зразкових справах набувають ознак реального носія об'єктивної інформації та джерела права» [13]. Втім, інститут типових та зразкових справ не позбавлений недоліків, адже є чимало запитань, відповіді на які наразі не є однозначними. Так одним з найбільш актуальних питань є наявність необхідних змістовних та кількісних критеріїв щодо визначення типовості справи. Зокрема, як неодноразово підкреслювали фахівці, законодавством не встановлено мінімальної кількості адміністративних справ для визначення їх типовими, що спричиняє певну невизначеність в ухваленні відповідних рішень [див., наприклад: 13, 14].

В Огляді практики Верховного Суду щодо інституту зразкової справи за 2019 рік наведені та проаналізовані підстави для відмови у відкритті провадження у зразковій справі [15, с. 15-17]. Так, визначено три основні підстави для винесення ухвали про відмову у відкритті цього провадження, а саме: наймасовіша категорія справ, які не можна кваліфікувати як зразкові, пов'язана зі спорами щодо направлення судом першої інстанції справи, подібної до тих, у яких вже є сформовані позиції Верховного Суду









никами: по-перше, КАСУ є важливим кодифікованим джерелом адміністративного процесуального права, тому досконалість його положень детермінована з ефективністю вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин; по-друге, інноваційні положення КАСУ запроваджують нові джерела адміністративного процесуального права, що потребують своєї практичної апробації та відповідного наукового дослідження.

Обґрунтовано, що принцип верховенства права у системі джерел адміністративного процесуального права України відіграє фундаментальну роль та має інструментальне значення, проявляючись як: самостійне джерело адміністративного процесуального права в якості правової доктрини, що наповнюється конкретним юридичним значенням у контексті адміністративного судочинства; механізм вектор застосування джерел права в адміністративному судочинстві.

Досліджені новації КАСУ щодо: введення інституту типових та зразкових справ; залучення до адміністративного процесу такого учасника розгляду справи, як експерта з питань права (ст. 69 КАСУ), що свідчить про появу в адміністративному судочинстві правового інституту *amicus curiae*; та зроблено висновок про поступове впровадження судового прецеденту та правової доктрини до системи джерел адміністративного процесуального права України.

Резюмовано, що система джерел адміністративного процесуального права України розвивається у напрямку її збагачення (розширення) такими джерелами, як права доктрина, судовий прецедент, з виокремленням фундаментальної ролі та інструментального значення верховенства права. Водночас, нові положення КАСУ – кодифікованого джерела адміністративного процесуального права потребують свого подальшого удосконалення, зокрема, для забезпечення справедливого, неупередженого та своєчас-

ного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин.

**Ключові слова:** Кодекс адміністративного судочинства України, джерела адміністративного процесуального права, верховенство права, судовий прецедент, права доктрина.

**Krusian A. THE CODE OF THE ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS OF UKRAINE AS THE SOURCE OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW: AND PROBLEMS**

The article contains the investigation of innovative provisions of the Code of the administrative legal proceedings of Ukraine (hereinafter referred to as "CALPU") as the source of the administrative procedural law. It is established that the praxeological necessity to investigate its provisions has been predetermined by two factors. Firstly, CALPU is an important codified source of the administrative procedural law. That is why the perfection of its provisions has been determined with the efficiency of disputes solving in the sphere of public and legal relations. Secondly, innovative provisions of CALPU introduce new sources of the administrative procedural law which require their practical approval and relevant scientific investigation.

It is justified that the principle of the supremacy of the law in the system of sources of the administrative procedural law has a fundamental role and instrumental significance showing itself as an independent source of the administrative law in the form of the legal doctrine full of the specific legal value within the context of the administrative legal proceedings; mechanism vector of applying law sources in the administrative legal proceedings.

Innovations of CALPU regarding the following aspects have been investigated: introduction of the institute of typical, pattern cases; involvement of such a party to a case to the administrative process as a legal



issues expert is illustrative of emerging *amicus curiae* legal institute in the administrative legal proceedings; the conclusion has been made regarding the gradual introduction of the legal precedent and legal doctrine to the system of sources of the administrative procedural law of Ukraine.

It has been summed up that system of sources of the administrative procedural law develops in towards its enrichment (widening) with such sources as the legal doctrine, legal precedent, with the accentuation of the fundamental role and instrumental significance of the supremacy of the law. At the same time, new provisions of CALPU as a codified source of the administrative procedural law require their further perfection, particularly for ensuring a fair, impartial and timely resolution of disputes in the sphere of public and legal relations by the court.

**Key words:** Code of the administrative legal proceedings of Ukraine, sources of the administrative procedural law, supremacy of the law, legal judgement, legal doctrine.

**Література**

1. Волошенюк О.В. Процеси конвергенції в сучасних правових системах. Форум права. 2009. № 3. С. 123–128. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09volosnc.pdf>. (дата звернення: 01.10.2019).

2. Васильєв С.В., Васильєва І.Г. Конвергенція і правовий простір. Людина, суспільство і держава в умовах реформ та інновацій: зб. матеріалів юридичної наук.-практ. інтернет-конференції «Актуальна юриспруденція» (м. Київ, 25 лют. 2016 р.). URL: [www.legalactivity.com.ua/index](http://www.legalactivity.com.ua/index) (дата звернення: 01.10.2019).

3. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48. Ст. 436.

4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Класс та інші проти Німеччини» від 06.09.1978. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua> (дата звернення: 14.09.2019).

5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Круслен проти Франції» від 24 квітня 1990 р. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article> (дата звернення: 2.09.2019).

6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рябих проти Росії», Заява № 52854/99. URL: <http://search.ligazakon.ua> (дата звернення: 5.09.2019).

7. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р., № 9-зпу (справа за зверненнями жителів м. Жовті Води). URL: <http://www.ccu.gov.ua> (дата звернення: 8.09.2019).

8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.09.2019).

9. Красюк І. Принцип верховенства закона и система источников права в современной Украине. Legia si viata. Noiembrie. 2015. С. 65-68.

10. Dicey A. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Indianapolis : Liberty Classics, 1982. CXLVIII. 436 p.

11. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.: Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право. 2012. 1128 с.

12. Доповідь «Верховенство права», схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). Право України. 2011. № 10. С. 168-184.

13. Подорожна Т. Зразкові та типові справи як новий механізм адміністративного судочинства. Судово-юридична газета. 28 серпня 2018 р. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/124220> (дата звернення: 1.10.2019).

14. Зразкові справи як новий механізм адміністративного судочинства. Українське право. 15 липня 2017 р. URL: <http://www.ukrainepravo.com/scientific-thought/legal> (дата звернення: 1.10.2019).

15. Огляд практики Верховного Суду. Інститут зразкової справи. Київ, 2019. Вип. 1. 18 с.

16. Зозуля Н. Експерт з питань права: проблема процесуального статусу. Українське право. 14 грудня 2017 р. URL: [https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal\\_analyst](https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst) (дата звернення: 4.10.2019).

17. Шумило М. Експерт з питань права: новела процесуальних кодексів, що потребує обґрунтування судовою практикою. Судово-юридична газета. 23 січня 2019 р. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/133600-ekspert-z-pitan-prava-novela-protsestualnikh-kodeksiv> (дата звернення: 5.10.2019).