



Юрій Ключковський,
доктор юридичних наук,
професор кафедри загальнотеоретичного
правознавства та публічного права
Національного університету
«Києво-Могилянська академія»
ORCID: 0009-0009-8240-6584

DOI <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2025-58-4>

УДК 342.9

Регуляторна роль принципів адміністративного процесуального права¹

Принципи права вважаються традиційним правовим явищем ще з часів римського права, однак істотне зростання наукового інтересу до них розпочалося з робіт американського теоретика і філософа права Р. Дворкіна (див., зокрема, [1]). Протягом останніх десятиліть проблема принципів права привертає значну увагу українських правників як у сфері правознавчих досліджень, так і у сфері правозастосування. Визначний внесок у визначення місця і ролі принципів права у системі права належить світлій пам'яті професорові Миколі Козюбри [2].

Значення принципів права не обмежується часто згадуваною роллю «керівних ідей», які виражають певні суспільні цінності (онтологічна та аксіологічна функції принципів права, у термінології М. Козюбри). Важливо наголосити, що принципи права здійснюють регуляторну функцію, і не лише на «ідейному» рівні

(у зв'язку з чим їх часто відносять до джерел права [3, с. 147–148]), але й безпосередньо, будучи *нормами права* [4, s. 75; 5, с. 25]), тобто імперативними правовими вимогами. Р. Дворкін наголошував, що норми – принципи права відрізняються від «звичайних» норм – «правил» як своєю загальністю, так і підвищеним ступенем обов'язковості (юридичної сили). Іншими словами, принципи права мають бути дотримані завжди, хоча їх зміст у певних умовах може зазнавати певних змін, у тому числі звуження.

Як зауважив Р. Алексі, принципи права внаслідок багатства і різноманітності суспільних відносин ніколи не застосовуються «поодиноці». Тому внаслідок їх взаємодії у конкретній ситуації правозастосування принципи мають між собою узгоджуватися шляхом певної зміни змісту принципів (т. зв. «метод зважування» відносно важливості принципів у конкретних

¹ Стаття написана на основі доповіді автора на VIII Міжнародній науково-практичній конференції «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики. 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України» (м. Київ, 3–4 липня 2025 року), організований Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду.



обставинах [4, с. 82, 138; 1, с. 53]), що можна вважати проявом застосування принципу пропорційності.

Водночас співвідношення імперативності («юридичної сили») принципів з відповідними характеристиками «звичайних» норм («правил», у термінології Р. Дворкіна) зовсім інше: незважаючи на свою загальність, час закріплення у нормативному акті (або й відсутність такого закріплення²), принципи завжди мають перевагу перед «звичайними» нормами. Внаслідок цього такі норми-«правила» повинні тлумачитися у спосіб, який узгоджується зі змістом принципів, а якщо таке тлумачення неможливе, норма-«правило» не має застосовуватися. У цьому сенсі можна стверджувати, що з огляду на верховенство Конституції більшість конституційних положень набувають властивостей принципів права порівняно із «звичайними» нормами законів чи тим більше підзаконних актів.

Принципи права складають певну ієрархічну систему не у сенсі підпорядкованості, а скоріше у сенсі загальності, сили впливу та генетичних зв'язків. На цій підставі розрізняють загальні принципи права (як, наприклад, свобода, рівність, гідність людини), які діють у межах усієї системи права (усіх галузей та інститутів), а також принципи відповідних підсистем права – принципи конституційного права, принципи галузей права і, нарешті, принципи окремих інститутів права. Деякі з галузевих та особливо інституційних принципів є своєрідними «наслідками» більш загальних принципів (їх «проекціями» на відповідну галузь чи інститут), які завдяки своїй змістовній специфіці виокремлюються

поряд із прямою дією більш загальних принципів; існують також галузеві та інституційні принципи права, генетично незалежні від принципів вищого рівня, які відображають специфіку відповідної галузі чи інституту.

Особливу роль для всієї системи права відіграє принцип **верховенства права**, який останнім часом часто згадується і по суті, і «для краси». Фундаментальне значення цієї концепції для системи права в цілому обґрунтовує її кваліфікацію як «метапринципу» (за характеристикою С. Головатого [7, с. 72]). Водночас відзначимо певну безплідність дискусії щодо назви цього принципу; незалежно від назви, потрібно усвідомлювати його глибокий і різносторонній зміст.

У цьому відношенні хочу нагадати видатну роль професора М. Козюбри у дослідженні верховенства права. Саме йому належить ідея «спектрального підходу» до розкриття змісту цього метапринципу у вигляді низки взаємопов'язаних принципів-складових [8]. Цей же підхід, однак з дещо іншим переліком принципів-складових, використала Венеційська комісія у своїй Доповіді про верховенство права [9] і згодом у розробленому нею переліку критеріїв для визначення стану з верховенством права [10] («Мірилі верховенства права»).

Обидва документи Венеційської комісії засвідчили багатство і певною мірою невичерпність змісту цього метапринципу. Вони мають важливе доктринальне значення, зокрема, у порівняльно-правовому сенсі, оскільки встановлюють європейські стандарти у цій сфері, узагальнюючи широку сукупність національних правових систем європейських держав.

² У теорії права розрізняють принципи «явні» (закріплені текстуально у нормативних актах) і «неявні» принципи, які не мають нормативного закріплення, однак є загальноновизнаними на рівні правової доктрини і судової практики (огляд цієї ситуації див. [6, с. 61–64]). Прикладами «неявних» принципів права у сучасній системі права України є відомі принципи пропорційності, субсидіарності, а також новий, запозичений із системи права ЄС принцип належного врядування.

Однак їх нормативне значення не слід переоцінювати: попри важливість цих авторитетних актів м'якого права не можна забувати про існування і вищу силу Конституції України у системі права нашої держави; це стосується не лише документів Венеційської комісії, але й (часом більшою мірою) інших органів та інституцій Ради Європи, зокрема, Консультативної ради європейських суддів.

Тому важливо, що в своєму переліку принципів-складових верховенства права М. Козюбра наголосив на принципі верховенства Конституції України [8, с. 31–34], підкресливши тим самим часто недооцінений взаємозв'язок частин першої та другої статті 8 Конституції. Слід також мати на увазі, що стаття 9 Конституції України закріпила вищу силу Конституції навіть стосовно міжнародних договорів України, а тим більше щодо актів м'якого права.

Автор вже мав нагоду викласти свою позицію щодо того, що верховенство Конституції забороняє застосування будь-якого правового акту (і насамперед закону), який не відповідає Конституції [11]. На жаль, ця складова принципу верховенства права, яка є безпосереднім наслідком частини другої статті 8 Конституції та прямою нормативною вимогою частини четвертої статті 7 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), сьогодні ставиться під сумнів практикою не лише судів загальної юрисдикції, але й Конституційного Суду України. На моє переконання, це наслідок хибного вирішення конфлікту двох принципів: з одного боку, принцип верховенства Конституції, а з іншого – принцип *res judicata*, який є принципом нижчого рівня, наслідком («проекцією» на групу галузей процесуального права) принципів юридичної визначеності та законних очікувань, які також є складовими принципу верховенства права. Надання переваги

більш частковому принципу *res judicata* ігнорує той факт, що одною з основних же принципів юридичної визначеності і законних очікувань є загальна (і більш фундаментальна) вимога верховенства Конституції як першочергової основи таких очікувань. Адже Конституція, на відміну від судової практики, вивчається як найвищий правовий акт держави навіть у середній школі; визнання і дотримання Конституції України є передумовою для прийняття до громадянства України (стаття 9 Закону «Про громадянство України»). Зрештою, ідея, що адміністративний суд не повинен застосовувати положення правового акту, у тому числі закону, якщо його застосування суперечитиме *конституційним принципам права* чи порушуватиме права та свободи людини і громадянина, висловлювалася ще авторами проекту Кодексу адміністративного судочинства [12, с. 50].

Спільна реалізація принципу верховенства Конституції та принципу *res judicata* повинна бути забезпечена, однак не може бути внутрішньо суперечливою. Застосування у цій ситуації згаданого вище методу взаємного «зважування» до такого конфлікту принципів очевидним чином надає перевагу більш фундаментальному принципу, що вимагає звуження (але не заперечення) змісту і сфери застосування принципу *res judicata*, який повинен діяти, але не тоді, коли застосовано неконституційний акт.

Фундаментальною основою метапринципу верховенства права є *принцип поваги і гарантування основних прав людини* (в останньому терміні слід наголошувати на суб'єкті прав, а не на їх характері). Ієрархічна система суб'єктивних прав за своїми властивостями дуже подібна до системи принципів права: не всі суб'єктивні права належать до найбільш загальної категорії «основоположних прав людини» у зв'язку із звуженням



їх суб'єкта – кола носіїв відповідного права; тому існують права громадянина, дитини, найманого працівника, особи похилого віку, ветерана бойових дій та індивідів, які належать до інших суспільних груп, у відповідності до правової природи суспільних відносин, у яких ці права реалізуються.

На підставі подібності системи суб'єктивних прав і системи принципів права як об'єктивних правових вимог можна висловити *гіпотезу*: кожне суб'єктивне право має наслідком принцип об'єктивного права – фундаментальну імперативну вимогу поваги, гарантування і захисту цього суб'єктивного права. Рівень такого принципу визначається рівнем суб'єктивного права в ієрархічній системі.

Система суб'єктивних прав (і насамперед підсистема прав першого покоління), вимога поваги до яких лежить в основі верховенства права, має своїм джерелом основоположний *принцип свободи* – фундамент ідеології лібералізму. Два інші основоположні принципи права – рівність і справедливість – дещо зрівноважують індивідуалістичну концепцію свободи і формують базу для гарантій користування суб'єктивними правами та їх захисту, а також служать основою для прав другого покоління (з їх іншою ідейною основою – солідаризмом).

У цьому контексті доцільно ще раз наголосити, що право на захист порушених прав і свобод лише умовно може розглядатися в якості окремого суб'єктивного права; воно скоріше є узагальненням невід'ємних складових кожного права, яке, будучи позбавлене гарантованих можливостей захисту, втрачає свій зміст суб'єктивного права. Таким чином, *право на доступ до суду*, закріплене у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і дещо незграбно (однак

достатньо для судів адміністративної юрисдикції) – в статті 55 Конституції, є не просто окремим правом, а засобом гарантування усіх суб'єктивних прав і, таким чином, наслідком принципу поваги до прав людини – фундаментальної складової метапринципу верховенства права. Звідси випливає, що до будь-якого обмеження будь-якої складової права на судовий захист слід ставитися дуже стримано й обережно, не допускаючи порушення принципу верховенства права.³

Тим не менше обмеження суб'єктивних прав природні і неминучі. Можна стверджувати, що й серед *прав людини* не існує абсолютних прав; навіть право на життя і на людську гідність можуть зазнавати *правомірних* (наголосимо на цьому) обмежень.

Такі обмеження, як і в випадку взаємного обмеження змісту конфліктних принципів права, є наслідком того, що жодне суб'єктивне право не може бути реалізоване ізолювано; усі права реалізуються у суспільному житті, у взаємодії суб'єкта такого права з іншими суб'єктами такого ж та інших прав. Прагнення реалізувати усі такі права у сукупності спричиняють конфлікти прав. Основою для вирішення цих конфліктів шляхом взаємного їх узгодження, поряд з принципом пропорційності, є відомий *принцип взаємного обмеження прав*, дещо художньо ще у XVIII столітті висловлений Вольтером: «Мої права закінчуються на кінчику Вашого носа». Сучасне правове формулювання цього принципу взаємодії прав надає стаття 23 Конституції.

Узгодження можливостей одночасної реалізації багатьох прав багатьма суб'єктами досягається різними правовими засобами. Це може бути обмеження змісту, обсягу або кола носіїв відповідного права на основі

³ Щодо проблеми обмежень права на касаційне оскарження так званими «процесуальними фільтрами» див. [13, с. 234–247].

принципу пропорційності (зокрема, прикладом є відсутність пасивного виборчого права для суддів). Однак найчастіше таке узгодження досягається відповідним регулюванням *способу реалізації* суб'єктивного права: суб'єкт права, прагнучи досягнути мети, на яку спрямоване право, зобов'язується діяти у чітко визначений спосіб, який забезпечує, щоб при цьому не створювалися протиправні перешкоди іншим суб'єктам, які правомірно, відповідно до встановленого порядку, реалізують власні права. Тим самим свобода користуватися своїм правом обмежується не за *обсягом*, а за *способом дії*, відступ від якого несе загрозу порушення прав інших, а отже, оцінюється як протиправний.

Ці міркування показують, що *принцип узгодженої реалізації суб'єктивних прав*, який є наслідком принципу поваги до прав, гарантування їх дотримання, слугує джерелом для правових процедур і, в кінці кінців, для процесуального права в цілому. Завдання процесуального (процедурного) права – надати такий *спосіб* реалізації одночасно здійснюваних (і часто конкурентних або й конфліктних) прав, який забезпечить максимально можливі повноту і безперешкодність їх одночасної *змістовної* реалізації у розумній узгодженості.

Звідси впливає ще один наслідок, який часом не береться до уваги. При вирішенні спору про захист права на користь певного суб'єкта часом не враховується можливість, що обраний шлях поновлення (захисту) порушеного права цього суб'єкта порушуватиме законне (правомірно реалізоване) право одного чи кількох інших суб'єктів. Прикладом такого неврахування прав інших, на мою

думку, є відоме рішення Конституційного Суду України 2021 року, яким визнано неконституційною відсутність гарантованого права засуджених на довічне ув'язнення на дострокове звільнення від відбування такого покарання з огляду на порушення людської гідності засудженого [14]. Вважаємо, що, з урахуванням особливого ступеня тяжкості та характеру вчиненого злочину (у тому числі суб'єктивної його сторони – прямого умислу), що стало підставою для такого вироку, подібний висновок щодо поваги до людської гідності злочинця ставить під загрозу права (у тому числі людську гідність і навіть, можливо, право на життя) не лише потерпілих та свідків, наприклад, у справі про умисне вбивство відповідно до частини другої статті 115 Кримінального кодексу України, які мали законні очікування, що такий злочинець не вийде на волю і не бути мститися їм за своє засудження. Тим більше викликає сумніви така турбота про людську гідність осіб, що вчинили тяжкі злочини проти основ національної безпеки України в умовах російської агресії, що призвело до загибелі і фізичних страждань багатьох людей.⁴

У рамках цивільного процесу проблеми з порушенням прав інших осіб, як правило, не виникають. Однак в адміністративному судочинстві при розгляді справ публічно-правової природи існують приклади вирішення спору на користь поновлення права сторони справи ціною нехтування правами інших суб'єктів, наприклад, у справах щодо відмови у відкритті дисциплінарного провадження щодо прокурорів (див., наприклад, [15]).

Дослідження галузевих принципів права, особливо галузей публічного

⁴ Можливість застосування покарання у вигляді довічного ув'язнення передбачена статтями 110, 111, 111¹ Кримінального кодексу України.



права, ставить ще одну цікаву проблему. Законодавство часто визначає перелік принципів, за якими має здійснюватися певна публічна діяльність. Прикладом є процесуальне законодавство, яка визначає «принципи судочинства», а не «принципи процесуального права» (КАС України, частина третя статті 2; Цивільний процесуальний кодекс, частина третя статті 2). Подібна ситуація фіксується і в деяких інших галузях. Наприклад, Виборчий кодекс України поряд з принципами виборчого права у частині першій статті 21 закріплює принципи («засади») виборчого процесу, тобто ті засади, на яких здійснюється діяльність уповноважених суб'єктів. У рамках муніципального права науковці розрізняють *принципи муніципального права* і закріплені у статті 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» *принципи місцевого самоврядування* (тобто принципи його функціонування; див. [16, с. 133–134, 142–143]). В. Авер'янов вказував на різницю між принципами адміністративного права і принципами державного управління [17, с. 12].

У зв'язку з такою постановкою питання про відмінність між галузевими принципами *права* (тобто принципами, які лежать в основі системи норм, які регулюють відповідну сферу правовідносин) та принципами, які визначають спосіб *діяльності* (поведінки, тобто участі у відповідному процесі як явищі суспільної дійсності) у певній сфері правовідносин, виникає питання: чи «принципи (засади) адміністративного судочинства», зазначені у частині третій статті 2 КАС України, є принципами адміністративного процесуального права як галузі права, чи принципами адміністративного судового процесу як діяльності із здійснення судочинства. Досі переважає остання точка зору. Зокрема, авторами проекту Кодексу адміністративного судочинства свого

часу була висловлена думка, що принципи (засади) судочинства – це «найбільш абстрактні правила розгляду і вирішення судових спорів» [12, с. 49]. На думку Р. Куйбіди та В. Шишкіна, «принципи адміністративного судочинства – це основні вимоги щодо справедливого розгляду і вирішення в суді адміністративних справ... Вони спрямовані, зокрема, до законодавця – під час формулювання правил адміністративного судочинства і до суду – під час застосування цих правил для розв'язання спірних правовідносин» [18, с. 203]. М. Смокович та В. Бевзенко стверджують, що «принципи адміністративного процесу – це обов'язкові *правила процесуальної поведінки* адміністративного суду, учасників адміністративної справи...» [19, с. 133].

Вважаємо, що перелік принципів, наведений у статті 2 КАС України, неоднорідний: ці «засади» мають достатньо різні як правове значення, так і об'єкти, на які вони спрямовані. Тому питання про те, які з наведених «засад» дійсно є *принципами процесуального права*, заслуговує на увагу. Більше того, враховуючи можливість існування так званих неявних принципів, не закріплених текстуально у законодавчих актах, можна ставити питання про повний перелік принципів адміністративного процесуального права у його відокремленні від засад судового процесу як діяльності задіяних у ньому суб'єктів.

В основі принципів адміністративного процесуального права, поряд з метапринципом верховенства права, до наслідків якого доводиться повертатися неодноразово, лежить інший основоположний принцип права – ***принцип рівності***. Цей принцип не вимагає повної рівності усіх; як відомо, у найбільш загальному формулюванні, запропонованому ще Арістотелем, він означає, що до однакового слід ставитися однаково, а до

різного – по-різному відповідно їхніх відмінностей.⁵ У зв'язку з цим викликає певну незгоду відоме формулювання «рівності перед законом і судом»; у всякому разі його не слід розуміти як заборону нерівності суб'єктів із різним правовим статусом [13, с. 127].

Особливо важливе таке розуміння у сфері публічного права; стаття 19 Конституції демонструє принципову нерівність перед законом двох основних груп суб'єктів публічного права – суб'єктів владних і невлadних. Принципова нерівність цих двох груп суб'єктів знаходить свій вияв і в класичному адміністративному судовому процесі.

Три принципи «адміністративного судочинства» (які є підстави вважати принципами *процесуальної права*), зазначені разом в одному пункті 4 частини третьої статті 2 КАС України, – принципи *змагальності*, *диспозитивності* та *офіційності* – дійсно пов'язані між собою насамперед генетично: вони походять від принципу рівності у його загальній формі (з можливим долученням наслідків інших загальних принципів). Зміст цих принципів розкритий у загальних рисах у статті 9 КАС України. Зокрема, змагальність забезпечує формальну (юридичну) рівність сторін у судовому процесі. Диспозитивність заснована на рівності можливостей (а також на свободі) сторін аргументувати і доводити власну позицію, а також визначає межі предмету судового розгляду – позовні вимоги, якими суд традиційно вважається обмеженим.

Однак, на відміну від цивільного процесу, де сторони як учасники цивільних правовідносин *a priori* вважаються рівними, в адміністративному судовому процесі апіорна *нерівність*

двох зазначених вище груп суб'єктів – владних і невлadних – істотно обмежує дотримання формальної рівності («рівності перед судом») при реалізації вимог змагальності і диспозитивності. Відповідну компенсацію забезпечує принцип, який у КАС України названо «офіційним з'ясуванням всіх обставин справи». Вважаємо таку назву цього принципу евфемізмом, насамперед через те, що будь-який суд, не лише адміністративний, будучи державним органом, завжди діє офіційно, у тому числі в частині з'ясування обставин справи.

Прийнято вважати, що зміст цього принципу полягає в тому, що адміністративний суд може за власною ініціативою залучити та/або дослідити докази, які сам суд вважає потрібними, і тим самим забезпечити встановлення важливих фактичних обставин справи, істотних для прийняття справедливого рішення. Однак «офіційність» до цього не має відношення; мова йде про активну роль суду, відому під назвою «інквізиційності» (дослідницького характеру процесу). *Принцип інквізиційності*, відсутній у цивільному процесуальному праві, є антитезою принципів змагальності та диспозитивності; через свою протилежну змістовну спрямованість ці принципи завжди перебувають у конфлікті між собою і при одночасному застосуванні в адміністративному судовому процесі потребують узгодження (методом «зважування», як це передбачили Р. Дворкін та Р. Алексі). Мета принципу інквізиційності при його збалансованості із принципами змагальності і диспозитивності – урівноваження (досягнення *фактичної* рівності) можливостей *a priori* нерівних за статусом сторін у пошуку доказів та аргументів і, як наслідок, справедливого вирішення спору.

⁵ Повна цитата звучить так: «Здається, справедливість полягає у певній рівності, і насправді так і буває, але це стосується не всіх, а тільки рівних. І нерівність уявляється як справедливість і є такою насправді, але вона теж не стосується всіх, а тільки нерівних» ([20], книга третя, пункт V.8).



КАС України пов'язує з принципом інквізиційності ще дві особливі риси процесу, спрямовані на додаткове сприяння стороні, яка є невіддільним суб'єктом.

По-перше, у справах, де спір стосується рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які, на думку позивача, порушують його права і свободи, *тягар доведення* правомірності цих рішень, дій чи бездіяльності покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень (частина друга статті 77 КАС України); таким чином, у разі відсутності належних і переконливих доказів, наданих відповідачем, такі рішення, дії чи бездіяльність вважаються протиправними. Тому формула «позивач не надав достатніх доказів» не може вважатися коректною у судовому рішенні в такій справі: суд мав би з власної ініціативи шукати такі докази і знайти їх або встановити їх об'єктивну відсутність.

По-друге, хоча традиційно вважається, що адміністративна справа розглядається в межах позовних вимог, тим не менше суд не обмежений цими вимогами: за потреби досягнення ефективного захисту порушеного права (тобто виконання основного завдання адміністративного судочинства) суд може вийти за межі позовних вимог і захистити право іншим, більш адекватним способом (частина друга статті 9 КАС України)⁶. Формула «може» у цьому законодавчому приписі не означає дискреції суду: вона позначає лише можливий шлях розгляду справи, який *необхідно* використати суду для досягнення мети адміністративного судочинства, визначеної частиною першою статті 2 КАС України.

Три зазначені принципи адміністративного судового процесу, будучи наслідками принципу рівності (в частині формули «до різного слід

ставитися по-різному»), у їх поєднанні порушують *формальну рівність* сторін; таким чином, істотні відмінності правового статусу сторін (за критерієм «владний / невіддільний» суб'єкт) мають наслідком певну невідповідність традиційному твердженню про «рівність перед судом».

Водночас звернемо увагу, що у випадку *компетенційного спору* між двома суб'єктами владних повноважень (пункт 3 частини першої статті 19 КАС України) принцип інквізиційності не має застосовуватися, оскільки сторонами такої справи є суб'єкти з рівним правовим статусом. Зауважимо, що КАС України чомусь не встановлює жодних особливостей розгляду справ, які стосуються компетенційних спорів, хоча у таких справах відсутній аспект захисту порушеного *суб'єктивного права*: спір стосується *повноважень* органу влади чи посадової особи, які не можуть вважатися їх правами, оскільки владний суб'єкт *зобов'язаний* здійснювати свої повноваження.

Вище зазначалося, що основні положення Конституції мають загальний, проте зобов'язальний характер, а отже, можуть вважатися принципами права. У зв'язку з цим виникає питання: Чи є принципом права положення частини другої статті 124 Конституції: «Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір...»?

Нормативного визначення юридичного спору в загальному вигляді не існує. Відповідно до доктринального тлумачення, «публічно-правовий спір є видом юридичного конфлікту, який потрібно розглядати як особливий стан правовідносин, пов'язаний з наявністю суперечностей між суб'єктами цих правових відносин щодо реалізації їхніх прав, свобод, інтересів, а також обов'язків» [21, с. 8]. Отже, епітет

⁶ Щодо доктринального змісту цих трьох принципів див.: [13, с. 133–139; 19, с. 195–197].

«юридичний» у цьому конституційному терміні означає *правовий* характер такого спору, тобто пов'язаний із *правовим* регулюванням поведінки відповідних суб'єктів (нормами права, а не моральними чи іншими соціальними нормами, що не мають правового вираження).

Друге речення частини другої статті 124 Конституції чітко вказує, що можливе *розширення* сфери повноважень судової влади, яке регулюється лише законом. Можливість *звуження* цієї сфери повноважень, тобто виключення з обсягу юрисдикції судів певних юридичних спорів, стаття 124 Конституції не передбачає.

У цьому контексті викликає істотні сумніви концепція «спору, який не підлягає судовому розгляду», якщо цей спір стосується *врегульованої правом* поведінки, особливо суб'єкта владних повноважень з огляду на частину другу статті 19 Конституції. Звужене тлумачення змісту частини другої статті 124 Конституції означає, що суд у деяких випадках може відмовитися реагувати на протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, навіть якщо така протиправність не викликає сумнівів.

Дещо вужче поняття «спір, який не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства», цілком прийнятне: адже існують інші судові юрисдикції. Саме на такий варіант орієнтована частина шоста статті 170 КАС України, яка *зобов'язує* адміністративний суд у випадку такого спору, відмовляючи у відкритті провадження, «роз'яснити заявнику, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд такої справи». Наголосимо, що варіант роз'яснення «спір не підлягає судовому розгляду взагалі» КАС України не передбачає.

Концепція «спір, який не підлягає судовому розгляду взагалі» була розроблена у рішеннях Великої Палати Верховного Суду у 2018 році, тобто

відразу після конституційної реформи правосуддя 2016 року та перегляду процесуальних кодексів 2017 року.

В одному з таких випадків спір стосувався законодавчого процесу у Верховній Раді України та процедури підписання прийнятого закону Президентом України. Проблема відсутності контролю щодо дотримання вимог Конституції та закону у такому процесі не нова і цікава, оскільки цей предмет спору дійсно потрапляє у реальну прогалину між законодавчо визначеними юрисдикціями Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції (адміністративних судів).

Основна група справ, яка на той час надала привід для визначення категорії «юридичних спорів, які взагалі не підлягають судовому розгляду», стосувалася оскарження особою, яка ініціювала дисциплінарне провадження проти прокурора, відмови відкрити таке провадження. Основним аргументом відмови у розгляді цієї справи (а згодом і низки інших) було визнання відсутності порушеного права позивача. Як зазначила Велика Палата, «...права та свободи, які не є індивідуально вираженими, не підлягають судовому захисту в порядку адміністративного судочинства» [22]; звідси робився висновок, що «...поняття «спір, який підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства» слід тлумачити у світлі частини третьої статті 124 Конституції України в ширшому значенні, тобто як поняття, що стосується тих спорів, які не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, і тих, які взагалі не підлягають судовому розгляду» [23].

Цю аргументацію, яка стала поширеною у практиці Верховного Суду, вважаємо спірною, насамперед через її очевидну невідповідність статті 124 Конституції. Крім того, у сфері публічних правовідносин, до якої належать усі випадки здійснення владних повноважень, у тому числі прийняття



кадрових рішень, порушення закону з боку суб'єктів влади певною мірою стосується прав усіх громадян демократичної держави. У зв'язку з цим нагадаємо, що Хартія основоположних прав Європейського Союзу закріпила *право громадян ЄС на належне врядування* [24]. Принцип «належного врядування», пов'язаний із цим суб'єктивним правом, передбачає наявність «публічного інтересу» у громадянина, який зацікавлений у дотриманні принципу законності в управлінні. Принцип належного врядування сформульований Радою Європи у вигляді 12 принципів-складових; зокрема, принцип 5 («Підзвітність») стверджує: «Механізми підзвітності гарантують, що уряди, державні органи та посадові особи беруть на себе відповідальність за свої дії та рішення, сприймаючи відповідні наслідки за будь-які порушення чи упущення» [25]. Ця вимога виключає можливість відсутності реагування на будь-яке недотримання вимог закону з боку суб'єкта владних повноважень. Тому вважаємо, що суд не може залишити без уваги виявлене порушення закону з боку суб'єкта владних повноважень, навіть якщо цим порушенням не нанесено конкретної шкоди позивачу, якщо позивач – громадянин, який належить до Українського народу – носія суверенітету і джерела влади в Україні.

На жаль, практика судів у рамках концепції «спору, який взагалі не підлягає судовому розгляду», має приклади відсутності реакції на правопорушення у сфері функціонування органів влади з підстав, які слід визнати формальними. Зокрема, викликає сумніви правова позиція, сформована Верховним Судом: «...з'ясування правової заінтересованості позивача передумою розгляду питання щодо правомірності рішення, яке оскаржується. Відсутність такої заінтересованості позивача є підставою для відмови у задоволенні позову *незалежно від правомірності*

чи протиправності оскарженого рішення» [26] (курсив наш. – Ю. К.). Наслідком є неможливість суспільства реагувати правовим шляхом на протиправні рішення та дії суб'єктів владних повноважень всупереч праву на належне врядування і, зрештою, конституційному принципу правової держави.

Зазначені підходи до застосування концепції «юридичного спору, який не підлягає судовому розгляду взагалі» не можна вважати такими, що відповідають принципам права (як конституційним, так і засадам адміністративного судочинства). Д. Притика, коментуючи статтю 124 Конституції (щоправда, у попередній редакції), зазначив: «...аксіомою є теза про те, що чим більша кількість конфліктів у суспільстві вирішується судом, а не органами виконавчої чи законодавчої влади, тим більше є підстав вважати це суспільство демократичним, а державу правовою» [26, с. 861]. Ця оцінка прямо стосується недопущення правових конфліктів, які взагалі залишаються поза судовим розглядом. Не хочеться думати, що конституційна реформа 2016 року у сфері судочинства, змінивши редакцію статті 124, звузила сферу юрисдикції судів, а тим самим зробила Україну менш правовою державою.

Наголосимо, що належний захист порушеного права у публічних правовідносинах не може бути чисто формальним: воно має досягатися шляхом створення судовим рішенням умов для максимально можливого відновлення правового становища, яке існувало до вчинення порушення (*restitutio in integrum*), тобто не лише поновлення порушеного права, але й відновлення порушеного публічного правопорядку в цілому.

Прикладом недотримання цієї вимоги може бути ситуація, яка склалася в одній із громад, де рада достроково припинила повноваження

секретаря ради і тут же обрала на цю посаду іншого депутата. Окружний адміністративний суд скасував рішення ради про дострокове припинення повноважень секретаря ради як неправне і, діючи в межах традицій трудового законодавства, обмежився поновленням його на посаді [28]. Однак при цьому не було враховано особливості заміщення виборних посад у місцевому самоврядуванні: суд не надав оцінки рішенням ради про обрання нового секретаря ради (яке у контексті судового рішення слід було визнати безпідставним, а тому нечинним), а рада протягом тривалого часу не підтримує при голосуванні рішення про припинення повноважень новообраного секретаря (що необхідно, щоб поновити на посаді попереднього). Таким чином, недостатня увага суду до повного

відновлення правопорядку і усунення усіх наслідків протиправного рішення має наслідком неможливість на практиці поновити порушене право позивача і відновити правопорядок.

Цей короткий огляд ролі принципів права у здійсненні адміністративного судочинства засвідчує як їх важливу роль, так і, на нашу думку, недостатній ступінь їх застосування у судовій аргументації не лише стосовно вирішення конкретних спорів, а й в частині формулювання загальних правових позицій і висновків, які формують судову практику. Тому подальші дослідження як принципів адміністративного процесуального права, так і принципів здійснення адміністративного судочинства становлять значний науковий і практичний інтерес.

Список використаних джерел

1. Дворкін Р. Серйозний погляд на права / пер. з англ. Київ: Основи, 2000. 519 с.
2. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142–164.
3. Цельєв О. В. Основні сучасні джерела права. *Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна*: збірник наук. статей / гол. ред. А. Мелешевич. Київ: Дух і літера, 2013. С. 138–149.
4. Alexy R. *Teoria praw podstawowych* / tłum. z niem. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2010. 456 s.
5. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика). Харків: Право, 2008. 240 с.
6. Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ: Ваїте, 2018. 908 с.
7. Головатий С. Верховенство права, або ж правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки (продовження). *Право України*. 2010. № 5. С. 64–76.
8. Козюбра М. І. Верховенство права і Україна. *Право України*. 2012. № 1–2. С. 30–63.
9. Venice Commission. Report on the Rule of Law (CDL-AD(2011)003rev). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e).
10. Venice Commission. Rule of Law Checklist (CDL-AD(2016)007). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).
11. Ключковський Ю. Проблеми захисту права, порушеного застосуванням неконституційного закону. Виступ на Міжнародному семінарі-практикумі «Чи є дієвим право людини без права на його ефективний захист: питання відшкодування за порушене право внаслідок визнання акта неконституційним» (м. Київ, 22 листопада 2024 року). *Constitutionalist*. 29.11.2024. URL: <https://constitutionalist.com.ua/problemu-zakhystu-prava-porushenoho-zastosuvanniam-nekonstytutsijnoho-zakonu>.
12. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авторі-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 536 с.



13. Адміністративне судочинство України: питання теорії і практики (з нагоди 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України) / ред. колегія: М. І. Смокович (голова), О. Р. Радишевська, В. М. Кравчук, Н. В. Богашева. Київ: Компанія ВАІТЕ, 2025. 626 с.
14. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 16.09.2021 № 6-р (II)/2021 у справі про перегляд вироку особі, караній на довічне позбавлення волі. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-21>
15. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11.12.2018 у справі № 9901/609/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78750829>
16. Батанов О. В. Теорія муніципального права. Київ: Юрінком Інтер, 2024. 412 с.
17. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права. Право України. 2006. № 5. С. 11–17.
18. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.
19. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика: підруч. Вид. 3-є, змінене, доповн. і перероб. Київ: ВД «Дакор», 2022. 1256 с.
20. Арістотель. *Політика* / пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. Київ: Основи, 2000. 239 с.
21. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2012. 19 с.
22. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15.05.2018 у справі № 9901/435/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74266677>
23. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.03.2018 у справі № 800/554/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72909644>
24. Charter of Fundamental Rights of the European Union. EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj/eng
25. Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities. *12 Principles of Good Democratic Governance*. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/12-principles-of-good-governance>
26. Постанова Верховного Суду від 20.02.2019 у справі № 522/3665/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80167902>
27. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова), О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.
28. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 19.09.2024 у справі № 480/7081/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121736513>

Ключковський Ю. Б. Регуляторна роль принципів адміністративного процесуального права

Стаття присвячена проблемі принципів адміністративного процесуального права та їх ролі у судовій практиці адміністративних судів. Підкреслена безпосередня регуляторна функція принципів права, їх вища юридична сила порівняно із звичайними нормами-«правилами». Наголошено на необхідності взаємного узгодження змісту принципів права у разі їх взаємодії при одночасному застосуванні.

Розглянуто особливості застосування у судовій практиці адміністративних судів окремих складових метапринципу верховенства права – верховенства Конституції, поваги до прав людини, принципу рівності, принципу юридичної визначеності та законних очікувань. Зокрема, принцип верховенства Конституції забороняє застосування будь-якого закону чи іншого правового акту, який не відповідає Конституції. Тому конфлікт принципу верховенства Конституції та принципу *res judicata* має вирішуватися наданням переваги більш фундаментальному принципу, оскільки дотримання Конституції у першу чергу забезпечує реалізацію принципу законних очікувань.

Показано роль принципу узгодження індивідуальних прав – наслідку фундаментального принципу поваги і гарантування основних прав людини – як основи

процесуального права через встановлення процедур реалізації прав, які мінімізують їх конфліктність. Проаналізовано співвідношення принципів змагальності, диспозитивності та інквізиційності як різних наслідків загального принципу рівності в адміністративному судовому процесі. Наголошено на ролі права на доступ до суду як засобу гарантування усіх суб'єктивних прав, без якого права втрачають свою суть. Звідси випливає фундаментальне значення конституційного положення про те, що судова юрисдикція поширюється на всі юридичні спори, що ставить під сумнів концепцію «юридичних спорів, які не підлягають судовому розгляду взагалі». Як наслідок, стверджується, що принцип належного врядування вимагає обов'язкової реакції суду на будь-які незаконні дії з боку суб'єкта владних повноважень.

Принцип узгодження суб'єктивних прав вимагає при вирішенні судом юридичного спору брати до уваги, що поновлення порушеного права не повинно порушувати належно реалізованих прав інших суб'єктів, а отже, неможливе без належного відновлення порушеного правопорядку в цілому.

Ключові слова: принципи права, адміністративний судовий процес, верховенство права, принцип поваги до прав людини, принцип верховенства Конституції, загальний принцип рівності, змагальність, диспозитивність, інквізиційність, принцип належного врядування.

Kliuchkovskiy Yu. The regulatory role of the principles of administrative procedural law

The article deals with the problem of principles of administrative procedural law and their role in the jurisprudence of administrative courts. The direct regulatory function of the principles of law, their higher legal force compared to the usual rules is stressed. The need for mutual coordination of the content of the principles of law in case of their interaction during simultaneous application is emphasized.

The specific features of the application of certain components of the rule of law metaprinciple, in particular, supremacy of the Constitution, respect for human rights, principle of equality, principle of legal certainty and legitimate expectations in the case-law of administrative courts are considered. In particular, the principle of the supremacy of the Constitution prohibits the application of any law or other legal act that does not correspond to the Constitution. Therefore, the conflict of the supremacy of the Constitution and the principle of *res judicata* should be resolved by giving preference to a more fundamental principle, since compliance with the Constitution first and foremost ensures the realization of the principle of legitimate expectations.

The role of the principle of coordination of individual rights, being the consequence of the fundamental principle of respect for human rights, as a basis of procedural law is shown. The correlation of the principles of competitiveness, dispositiveness and inquisitionness as different consequences of the general equality principle in the administrative court process is analyzed. The role of the right of access to a trial as a means of guaranteeing all rights is emphasized, without which rights lose their essence. Hence the fundamental importance of the constitutional provision of judicial jurisdiction being extended to all legal disputes is stressed, which makes questionable the concept of "legal disputes that are not subject to trial at all". As a consequence, it is argued that the principle of good governance requires the compulsory response of the court to any illegal actions by the subject of power.

The principle of coordination of rights requires that the court while settling the legal dispute has to take into account that the restoring of the infringed right should not violate the proper rights of other subjects, and therefore it is impossible without proper restoration of the violated legal order as a whole.

Key words: principles of law, administrative court process, rule of law, principle of respect for human rights, principle of the Constitution supremacy, general equality principle, competitiveness, dispositiveness, inquisitionness, principle of good governance.

