

УДК 342.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.14>

## НОВІТНЯ ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ПРИНЦИПУ ПРАВОВЛАДДЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

**Барікова А.А.,**

*доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін,  
Національна академія внутрішніх справ  
ORCID: 0000-0002-9707-0106*

**Кононов С.І.,**

*головний спеціаліст відділу забезпечення  
роботи секретаря та суддів судової палати  
управління забезпечення роботи судової палати  
з розгляду справ щодо податків, зборів  
та інших обов'язкових платежів  
секретаріату Касаційного адміністративного суду,  
Верховний Суд  
ORCID: 0009-0003-8419-442X*

**Барікова А.А., Кононов С.І. Новітня інтерпретація принципу правовладдя в адміністративному процесі.**

У статті розкрито особливості застосування принципу правовладдя в адміністративному процесі, нерозривно пов'язане із забезпеченням уніфікованості практики вирішення спорів. Автори дійшли висновку, що в межах адміністративного процесу принцип правовладдя діє як під час реалізації адміністративних процедур, так і в адміністративному судочинстві.

Запропоновано неухильно враховувати єдину структуру ухвалених рішень. Описано обов'язкові елементи для адміністративного акта, прийнятого під час реалізації адміністративних процедур (обов'язкове змістовне наповнення вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин). У межах адміністративного судочинства окреслено зміст таких обов'язкових і факультативних структурних елементів судових рішень, як вступна, описова, мотивувальна та резолютивна частини (як спільні для судів усіх інстанцій, так і особливі для судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій).

Описано, що наразі українські суди іноді нерелевантно цитують практику органів судової влади Європейського Союзу. Запропоновано в цьому контексті визначати подібність справ і відносин згідно з такими основними критеріями: суб'єктним, об'єктним і змістовним. Врахуванню підлягає суб'єктний склад учасників відносин, зміст правовідносин (права та обов'язки сторін спору); об'єкт і предмет правового регулювання, однаковість матеріально-правового регулювання спірних правовідносин, умови застосування правових норм (зокрема, щодо часу, місця, підстав виникнення, припинення та зміни відповідних правовідносин); предмет спору, підстави позову, зміст позовних вимог, установлені судом фактичні обставини.

Доведено, що правовладдя в адміністративному процесі можна забезпечити шляхом дотримання як форми ухвалених рішень (визначеної законом структури), так і їхнього змісту, зорієнтованого на вмотивованість, чіткість і релевантне врахування практики Європейського суду з прав людини та Суду справедливості Європейського Союзу (згідно з критерієм подібності цитованих судових справ і змісту правовідносин, у яких їх застосовано).

**Ключові слова:** верховенство права, правовий прецедент, адміністративна процедура, адміністративне судочинство, адміністративні суди.

**Barikova A.A., Kononov S.I. Neoteric interpretation of the rule of law principle in the administrative process.**

The paper reveals peculiarities of the rule of law principle application in the administrative process, which is inextricably linked with ensuring the uniformity of dispute resolution practice. The authors have concluded that within the administrative process, the rule of law principle operates both during the implementation of administrative procedures and in administrative litigation.

It has been proposed to strictly take into account the single structure of adopted decisions. Mandatory elements for an administrative act adopted during the implementation of administrative procedures have been described (mandatory content of the introductory, motivational, operative and final parts). Within

the framework of administrative proceedings, the content of such mandatory and optional structural elements of judicial decisions as the introductory, descriptive, motivational and operative parts (both common to courts of all instances and special for courts of first, appeal and cassation instances) has been outlined.

It has been described that currently Ukrainian courts sometimes irrelevantly cite the practice of the judicial authorities of the European Union. It has been proposed in this context that the similarity of cases and relations should be determined according to the following main criteria: subjective, objective and substantive. The subjective composition of the participants in the relations, the content of the legal relationship (rights and obligations of the parties to the dispute) are to be taken into account; the object and subject of legal regulation, the uniformity of the substantive legal regulation of the disputed legal relationship, the conditions for the application of legal norms (in particular, regarding the time, place, grounds for the emergence, termination and change of the relevant legal relationship); the subject of the dispute, the grounds for the claim, the content of the claims, factual circumstances established by the court.

It has been proved that the rule of law in the administrative process could be ensured by observing both the form of adopted decisions (the structure determined by law) and their content, oriented towards motivation, clarity and relevant consideration of the practice of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union (according to the criterion of similarity of the cited court cases and content of the legal relations in which they were applied).

**Key words:** rule of law, legal precedent, administrative procedure, administrative justice, administrative courts.

**Постановка проблеми.** Актуальність теми дослідження зумовлена потребою в реформуванні галузі адміністративного процесу, зважаючи на новітню нормативну регламентацію адміністративно-процедурного права, а також доцільність узгодження адміністративного судочинства з міжнародними, європейськими стандартами правовладдя.

**Метою дослідження** є розкриття особливостей застосування принципу правовладдя в адміністративному процесі.

**Стан опрацювання проблематики.** Принцип правовладдя досліджували С. Головатий, О. Грищук, Ю. Євтошук, І. Завальнюк, Ю. Матвеева, Р. Москаль, Ю. Ремінська, Т. Цувіна та інші науковці. Водночас немає комплексної наукової розвідки щодо реалізації цього принципу як в адміністративно-процедурному праві, так і в межах адміністративного судочинства.

**Виклад основного матеріалу.** У межах адміністративного процесу принцип правовладдя діє як під час реалізації адміністративних процедур, так і в адміністративному судочинстві. У пункті 1 частини першої статті 4 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1] і в статті 6 Кодексу адміністративного судочинства України [2] цей принцип згадано як «верховенство права», з дещо усіченим змістовним наповненням. Водночас, можна погодитися з С. Головатим щодо потреби в уніфікованому застосуванні принципу «правовладдя» («the rule of law») як загальноєвропейської цінності, яка охоплює такі стрижневі елементи, як законність; юридична визначеність; заборона свавілля; доступ до правосуддя; дотримання прав людини; заборона дискримінації та рівність перед законом [3, с. 158, 162]. Конституційний Суд України в пункті 4 мотивувальної частини Рішення від 20.06.2019 № 6-р/2019 конкретизував правовладдя як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади; нормативний ідеал, якого має прагнути кожна система права; універсальний та інтегральний принцип права [4].

Правовладдя в адміністративному процесі нерозривно пов'язане із забезпеченням уніфікованості практики правозастосування. Відповідні суб'єкти не завжди дотримуються єдиних стандартів. Наведене можна мінімізувати, зокрема, шляхом неухильного врахування однакової структури ухвалених рішень. Так, керуючись статтями 71, 72 Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративний акт, прийнятий під час реалізації адміністративних процедур, повинен містити такі обов'язкові елементи [1]:

1) вступну частину, із зазначенням найменування адміністративного органу, дати прийняття адміністративного акта та його реєстраційного номера, відомостей в обсязі, достатньому для встановлення особи адресата адміністративного акта, а також його / її контактних даних;

2) мотивувальну частину, у якій вказано дату подання заяви або скарги та стислий зміст вимоги (у разі прийняття акта за заявою або скаргою особи); фактичні обставини справи; зміст документів та відомості, враховані під час розгляду справи; докази або інші матеріали справи, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу; детальну правову оцінку обставин, виявлених адміністративним органом, чітке зазначення висновків, зроблених на її підставі;

3) резолютивну частину, із вказівкою на суть ухваленого за результатами розгляду справи рішення; додаткові положення (застереження про можливість відкликання адміністративного акта; положення, що зобов'язує адресата виконати або припинити дію / зобов'язання; застереження про те, що надалі зобов'язання може бути запроваджено, змінено чи доповнено);

4) заключну частину, із зазначенням строку набрання адміністративним актом чинності та способу визначення такого строку; строку та порядку оскарження (охоплюючи найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги, вид суду, до якого особа може подати позов) для адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи або покладає на неї обов'язок; вказівка на такий винятковий правовий наслідок, якщо подання скарги чи пред'явлення позову не зупиняє дію адміністративного акта.

На підставі частини другої статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України відповідні адміністративні акти потрібно приймати [2]: а) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; б) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; в) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії); г) безсторонньо (неупереджено); г) добросовісно; д) розсудливо; е) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; є) 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); ж) з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення; з) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Структура рішення та постанови в адміністративному процесі згідно зі статтями 246, 322, 356 Кодексу адміністративного судочинства України повинна містити такі обов'язкові елементи [2]:

1) вступну частину із зазначенням:

а) для судів усіх інстанцій: дати і місця прийняття; найменування адміністративного суду, прізвищ та ініціалів судді або склад колегії суддів і секретаря судового засідання; номери справи; ім'я (найменування) сторін та інших учасників справи; вимог позивача; прізвищ та ініціалів представників учасників справи та/або прокурора;

б) для суду апеляційної інстанції: імен (найменувань) сторін і особи, яка подала апеляційну скаргу; найменування суду першої інстанції, рішення якого оскаржується, дати ухвалення рішення, прізвища судді (суддів); часу і місця його ухвалення, дати складання повного рішення;

в) для суду касаційної інстанції: найменування (ім'я) учасників справи і найменування (ім'я) особи, яка подала касаційну скаргу; найменування суду першої та (або) апеляційної інстанції, судового рішення якого оскаржується, номери справи, дати ухвалення судового рішення, прізвища та ініціалів судді (суддів);

2) описову частину із зазначенням:

а) для судів усіх інстанцій: стислого викладу позиції позивача (стислого змісту позовних вимог); узагальненого викладу позиції, заяв, клопотань учасників справи; інших процесуальних дій у справі (забезпечення доказів, вжиття заходів забезпечення позову, зупинення і поновлення провадження тощо);

б) для суду першої інстанції: стислого викладу заперечень відповідача;

в) для суду апеляційної інстанції: стислого змісту рішення суду першої інстанції; стислого змісту вимог апеляційної скарги, узагальнених доводів особи, яка подала апеляційну скаргу;

г) для суду касаційної інстанції: стислого змісту рішень судів першої та апеляційної інстанцій; стислого змісту вимог касаційної скарги, узагальнених доводів особи, яка подала касаційну скаргу;

3) мотивувальну частину із зазначенням:

а) для судів усіх інстанцій: установлених і неоскаржуваних обставин; змісту спірних правовідносин, з покликанням на докази, на підставі яких визначено відповідні правовідносини; відхилені докази та відповідні мотиви; чи були і ким порушені, не визнані або оскаржувані права чи інтереси, за захистом яких відбулося звернення до суду, а також мотиви такого висновку; норми права, які застосував суд, і мотиви їх застосування; норми права, на які покликалися сторони, які суд не застосував, і мотиви їх незастосування;

б) для суду першої інстанції: мотивована оцінка кожного аргументу, наведеного учасниками справи, щодо наявності чи відсутності підстав для задоволення позову; мотиви, з яких у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суд, відмовляючи у позові, дійшов висновку, що оскаржуване рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень визнано судом таким, що вчинено відповідно до вимог частини другої статті 2 цього Кодексу;

в) для суду апеляційної інстанції: доводів, з якими суд апеляційної інстанції погодився або не погодився з висновками суду першої інстанції; мотивів прийняття або відхилення кожного ар-

гументу, викладеного учасниками справи в апеляційній скарзі та відзиві на апеляційну скаргу; висновків за результатами розгляду апеляційної скарги;

г) для суду касаційної інстанції: мотивів прийняття або відхилення кожного аргументу, викладеного в касаційній скарзі та відзиві на касаційну скаргу; доводів, за якими суд касаційної інстанції погодився або не погодився з висновками суду першої та/або апеляційної інстанції; висновків за результатами розгляду касаційної скарги; дій, що повинні виконати суд першої та/або апеляційної інстанції в разі скасування судового рішення і передання справи на новий розгляд;

4) резолютивну частину із зазначенням:

а) для судів усіх інстанцій: розподілу судових витрат із повним найменуванням (для юридичних осіб) або прізвище, ім'ям та по батькові (для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їхнім місцезнаходженням (для юридичних осіб) або місцем проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційним кодом юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційним номером облікової картки платника податків сторін (для фізичних осіб), у випадку його наявності, або номером і серією паспорта для фізичних осіб;

у разі потреби вказівки на порядок і строк виконання рішення; надання відстрочення чи розстрочення виконання рішення; повернення судового збору; призначення судового засідання для вирішення питання про судові витрати, дату, час і місце його проведення; строк для подання стороною, за клопотанням якої таке судове засідання проводиться, доказів щодо розміру понесених судових витрат; здійснення судового контролю, передбаченого частинами п'ятою, шостою статті 382 цього Кодексу; дату складення повного рішення суду;

строку і порядку набрання судовим рішенням законної сили;

б) для суду першої інстанції: висновку про задоволення позову чи про відмову в позові повністю або частково щодо кожної із заявлених вимог; строку і порядку оскарження;

в) для суду апеляційної інстанції: висновку по суті вимог апеляційної скарги і позовних вимог; нового розподілу судових витрат, понесених у зв'язку з розглядом справи у суді першої інстанції, – у випадку скасування або зміни судового рішення; строку і порядку оскарження; у разі потреби встановленого судом строку для подання суб'єктом владних повноважень – відповідачем до суду першої інстанції звіту про виконання постанови, якщо вона вимагає вчинення дій;

г) для суду касаційної інстанції: висновку по суті вимог касаційної скарги і позовних вимог; нового розподілу судових витрат, понесених у зв'язку із розглядом справи у суді першої інстанції та апеляційної інстанції, – у разі скасування рішення та ухвалення нового рішення або зміни рішення; повороту виконання у разі скасування рішень судів за наявності відповідної заяви та підстав; у разі потреби встановленого судом строку для подання суб'єктом владних повноважень – відповідачем до суду першої інстанції звіту про виконання постанови, якщо вона вимагає вчинення відповідних дій.

Керуючись статтею 248 Кодексу адміністративного судочинства України для ухвал обов'язкові елементи структури повинні охоплювати [2]: 1) вступну частину із зазначенням дати і місця її постановлення; найменування суду, прізвища та ініціалів судді /суддів; імен (найменувань) учасників справи; 2) описову частину із вказівкою на суть клопотання та ім'я (найменування) особи, яка його заявила, чи інше питання, що підлягає вирішенню ухвалою; 3) мотивувальну частину із зазначенням аргументації, на підставі якої суд дійшов висновків, і норм права, якими керувався суд, постановляючи ухвалу; 4) резолютивну частину з висновками суду; строком і порядком набрання законної сили та оскарження.

У частині другій статті 6 Кодексу адміністративного судочинства України деталізовано, що суд застосовує принцип правовладдя з урахуванням судової практики саме Європейського суду з прав людини [2]. Згідно зі статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику Європейського суду з прав людини як джерело права [5]. Можна погодитися з Н. Блажівською, що для України врахування прецедентного права практики Європейського суду з прав людини як джерела права і Суду справедливості Європейського Союзу як додаткового джерела тлумачення сприятиме створенню міцної правової основи для європейської інтеграції та захисту прав людини. Водночас після вступу України до Європейського Союзу потрібно буде внести відповідні зміни до процесуальних кодексів. Зокрема, з метою імплементації та гармонізації практик указаних органів судової влади в Україні доцільно створити спеціалізований механізм для врахування прецедентів (за аналогією з юридичною категорією *preliminary ruling*), а також пришвидшити імплементацію релевантної наднаціональної судової практики Європейського Союзу [6, с. 346].

Наразі українські суди іноді нерелевантно цитують практику органів судової влади Європейського Союзу. Наприклад, в адміністративній справі № 9901/118/21 за позовом до Президента України

повторно розглянути запит про надання інформації Велика Палата Верховного суду в пункті 54 постанови від 09.02.2022 розтлумачила принцип належного урядування, відповідно до якого, зокрема, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб, забезпечувати прозорість і ясність (див. *mutatis mutandis* пункт 70 рішення Європейського суду з прав людини від 20 жовтня 2011 року у справі «Рисовський проти України» (заява № 29979/04)) [7]. Водночас рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» стосувалося господарського спору щодо *de facto* позбавлення заявника земельної ділянки з підстав, не встановлених чинним законодавством, та з порушенням процедурних вимог [8].

У цьому контексті подібність справ і відносин потрібно визначати згідно з такими основними критеріями [9]: суб'єктивним, об'єктивним і змістовним. Так, врахуванню підлягає суб'єктивний склад учасників відносин, зміст правовідносин (права та обов'язки сторін спору); об'єкт і предмет правового регулювання, однаковість матеріально-правового регулювання спірних правовідносин, умови застосування правових норм (зокрема, щодо часу, місця, підстав виникнення, припинення та зміни відповідних правовідносин); предмет спору, підстави позову, зміст позовних вимог, установлені судом фактичні обставини.

**Висновки.** Отже, правовладдя в адміністративному процесі створює умови для належної реалізації наднаціональних стандартів захисту прав людини, як-от: принципу недискримінації, встановленого статтею 14 і Протоколом № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; права на справедливий суд, регламентованого статтею 6 цієї Конвенції. Наведене можна забезпечити шляхом дотримання як форми ухвалених рішень (визначеної законом структури), так і їхнього змісту, зорієнтованого на вмотивованість, чіткість і релевантне врахування практики Європейського суду з прав людини та Суду справедливості Європейського Союзу (згідно з критерієм подібності цитованих судових справ і змісту правовідносин, у яких їх застосовано).

Юридичну визначеність і заборону свавілля під час реалізації адміністративних процедур і в адміністративному судочинстві можна гарантувати шляхом використання засадничих регуляторів поведінки, які обмежують невинуватену дискрецію суб'єктів правозастосування, визнані народом (зокрема, в конституціях як суспільних договорах і ухвалених парламентом законах, традиціях, звичаях, нормах моралі тощо) та зумовлені історично досягнутим рівнем розвитку суспільства. Йдеться про інтеграційний правопорядок, який враховує як суто українські надбання, так і міжнародні, європейські стандарти, що формують «надбудову» до наявних практик функціонування суб'єктів публічної адміністрації та підходів адміністративних судів. Утворені в результаті такої взаємодії наднаціональна та національні правові системи мають безбар'єрний характер, засновані на демократичних цінностях і змістовній самобутності української та світових моделей адміністративного процесу.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> (дата звернення: 13.09.2025).
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 13.09.2025).
3. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська Комісія. *Право України*. 2011. № 10. С. 154–184.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20.06.2019 № 6-р/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 57. С. 150.
5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 13.09.2025).
6. Блажівська Н.Є. Розгляд судами України адміністративних справ з урахуванням практики Суду справедливості Європейського Союзу та Європейського суду з прав людини: до питання про удосконалення процесуальних механізмів. *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 «BAITE», 2025. 626 с. С. 339–346. URL: [https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/rizne/Monograf\\_Admin\\_sud\\_vo.pdf](https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/rizne/Monograf_Admin_sud_vo.pdf) (дата звернення: 13.09.2025).

7. Постанова Верховного Суду від від 09.02.2022 у справі № 9901/118/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103893131> (дата звернення: 13.09.2025).
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» від 20.10.2011, заява № 29979/04. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_854](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854) (дата звернення: 13.09.2025).
9. Ханова Р., Барікова А. Тлумачення та практичне застосування в судовій практиці критерію подібності при відступі від усталеної судової практики Верховного Суду. Судово-юридична газета. 2020. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/179060-tlumachennya-ta-praktichne-zastosuvannya-v-sudoviy-praktitsi-kriteriyu-podibnosti-pri-vidstupi-vid-ustalenoyi-sudovoyi-praktiki-verkhovnogo-sudu> (дата звернення: 13.09.2025).