

УДК 341.6

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2024.33.07>

## ЗМІСТ ТА ОЗНАКИ ПРАВНИЧОЇ ДОКТРИНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

**Бесчастний Віктор Миколайович,**  
[orcid.org/0000-0002-4650-7371](https://orcid.org/0000-0002-4650-7371)

доктор юридичних наук, доктор наук  
державного управління, професор,  
заслужений юрист України,  
керівник Секретаріату  
Конституційного Суду України

У статті розкрито завдання доктрини адміністративного судочинства – теоретичне обґрунтування та тлумачення факторів, що визначають вплив правового забезпечення виконання нормативно-правових актів через адміністративно-правовий примус у суспільстві.

Метою статті є визначення дефініції «доктрина адміністративного судочинства» та її ознак. Автор дослідив правову природу, етимологію поняття «доктрина адміністративного судочинства», його ознаки та особливості.

Дефініція «доктрина адміністративного судочинства» складається з двох елементів доктрина та адміністративне судочинство. Досліджено співвідношення понять «правнича доктрина» та «судова доктрина». Зроблено висновок, що для становлення доктрини адміністративного судочинства важливим є визначення факторів, які зумовлюють функціонування адміністративних судів та впливають на формування структури системи адміністративного судочинства в демократичних державах. Автор зробив аналіз останніх публікацій, а також визначив напрями для майбутніх досліджень.

В Україні за сучасних умов державотворення особливого сенсу набуває дослідження теоретичних засад становлення доктрини адміністративного судочинства, що надалі здійснює системотворчий вплив на нормативно-правову регламентацію адміністративного процесу та діяльність Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. Наголошено, що існуючі догматичні підходи дають змогу розуміти доктрину адміністративного судочинства як сукупність принципових наукових поглядів щодо реалізації захисту права особи на доступ до владного управління, його інституцій та процедур.

Запропоновано авторську дефініцію доктрини адміністративного судочинства – сукупність ідей та принципових наукових поглядів учених-юристів щодо процесуального захисту прав в адміністративних судах, а також щодо розвитку науки адміністративного процесуального права.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, воєнний стан, правнича доктрина, судовий захист, Україна.

CONTENT AND FEATURES OF THE LEGAL DOCTRINE  
OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION

**Beschastnyy Victor Mykolaiovych,**  
orcid.org/0000-0002-4650-7371  
Doctor of Science of Law, Professor,  
Honored Lawyer of Ukraine,  
Head of the Secretariat of the  
Constitutional Court of Ukraine

The article defines that the task of the doctrine of administrative justice is the theoretical substantiation and interpretation of factors displaying the impact of legal enforcement of regulatory acts through administrative and legal coercion in society. The purpose of the article is to determine the substantive characteristics of the definition “doctrine of administrative judiciary” and its features. The author researched the legal nature, etymology of the concept of “doctrine of administrative judiciary”, its features and peculiarities. It was determined that the definition of “doctrine of administrative judiciary” consists of two elements: “doctrine” and “administrative judiciary”. The relationship between the concepts of “legal doctrine” and “judicial doctrine” was studied. It is concluded that in favour of formation of the doctrine of administrative justice, it is important to determine the factors that determine the functioning of administrative courts and influence the formation of the structure of the system of administrative justice in democratic states. The author analyzed the latest publications, as well as defined directions for future research.

It was determined that in Ukraine, under the modern conditions of state formation, the study of the theoretical foundations of the formation of the doctrine of administrative justice, which subsequently exerts a system-creating influence on the regulatory and legal regulation of the administrative process and the activity of the Administrative Cassation Court as part of the Supreme Court, acquires special meaning. It is emphasized that the existing dogmatic approaches make it possible to understand the doctrine of administrative judiciary as a set of principled scientific views of legal scholars regarding the implementation of the protection of the individual’s right to access to government, its institutions and procedures.

The author’s definition of the doctrine of administrative proceedings is provided as a set of ideas and principled scientific views of legal scholars regarding the procedural protection of rights in administrative courts, as well as regarding the development of the science of administrative procedural law.

**Key words:** administrative judiciary, judicial protection, legal doctrine, martial law, Ukraine.

**Суть проблеми та її актуальність.** Більшість сучасних демократичних держав сприяють розбудові системи адміністративного судочинства як ключової ланки судоустрою держави. Доктрину адміністративного судочинства визнано однією з фундаментальних правничих доктрин у державах романо-германської правової сім’ї.

Дослідження сутності та значення правової доктрини є доволі поширеним у працях вітчизняних науковців-юристів, проте на сьогодні немає єдиного підходу до визначення поняття «доктрина адміністративного судочинства», що вказує на новизну та актуальність потреби в розробленні нових концепцій у цій галузі.

З огляду на дескриптивний підхід до визначення категорії «доктрина адміністративного судочинства» слід зазначити, що вона посідає особливе місце як у теорії адміністративного права, так і в адміністративному процесуальному праві.

**Аналіз досліджень і публікацій останніх років.** Процес формування сучасних поглядів на становлення доктрини адміністративного судочинства в Україні зумовлений розвитком сучасної правової культури в демократичних державах. Через використання правової доктрини відбувається удосконалення законодавства про адміністративний процес та адміністративну процедуру, а також подальше формування елементів системи забезпечення справедливості та притягнення винних осіб за порушення норм адміністративного права.

Дослідження становлення доктрини судового захисту в адміністративному судочинстві України є предметом публікацій таких вітчизняних науковців, як М. Баймуратов, О. Баклан, Ю. Бальцій, О. Бандурка, О. Батанов, С. Бобровник, О. Бортник, С. Гусарев, В. Кампо, М. Козюбра, О. Константиї, М. Корнієнко, О. Копиленко, Є. Львова, Н. Писаренко, О. Скакун, І. Тетарчук, В. Шаповал, Ю. Шемшученко.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративні права та їх захист у межах адміністративного судочинства тісно пов'язані.

Варто погодитись із вітчизняними дослідниками Є. Легежою, О. Шамарою, В. Чалаваном у тому, що «...судочинство в адміністративних справах характеризується певною стадійністю, власними цілями і завданнями, особливим колом учасників і певною специфікою їх процесуального статусу, сукупністю процесуальних дій, обсягом юридичних фактів, правових результатів та їх процесуальним оформленням» [15, с. 6].

Отже, в цій статті спробуємо відповісти на запитання, як слід визначати поняття «доктрина адміністративного судочинства» в контексті розбудови системи захисту прав людини в умовах воєнного стану в Україні.

Загальновідомим є факт, що в кожній державі залежно від її історико-правових та культурних особливостей є різні підходи до визначення поняття «доктрина адміністративного судочинства».

Концепція адміністративного судочинства в демократичних державах почала формуватися на початку ХХ ст. із розвитком юридичного позитивізму. Більшість елементів доктрини адміністративного судочинства беруть свій початок із рецепції норм державницького права. Основним джерелом правових систем романо-германської правової сім'ї й досі визнано нормативно-правовий акт, а наукові висловлення суддів, судову практику та доктрину адміністративного судочинства стали визнавати лише вторинними джерелами «державницьких» галузей права [10, с. 231]. У ХХІ ст. у країнах англосаксонської правової сім'ї міркуванням суддів надано більше вагомості як джерелам права справедливості [6].

Визначаючи етимологію поняття «доктрина адміністративного судочинства», також слід наголосити, що воно складається з двох елементів: доктрина та адміністративне судочинство. Отже, спочатку в контексті дослідження обраної проблематики варто звернути увагу на співвідношення понять «правнича доктрина» та «судова доктрина».

Професор Є. Полянський визначає правову (правничу) доктрину як сукупність ідей та принципів, які є в нерозривному двосторонньому зв'язку із законодавством, юридичною наукою та практикою, та визначають основні засади, на яких засновано правову систему держави [7, с. 12].

Варто погодитись із дослідником, що «доктрина по-різному себе проявляє в залежності від особливостей суспільних відносин».

Є. Полянський визначає такі ознаки правової доктрини:

- зв'язок із юридичною наукою;
- науково-прикладний характер;
- вплив на суспільні відносини;

- практичне та теоретичне спрямування;
- системність.

Д. Гетманцев, Н. Блажівська визначають судову доктрину в адміністративному процесі «як висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду. Їх не слід ототожнювати з казуальним тлумаченням права, що міститься у постановках Верховного Суду». На думку цих вчених, «суди нижчих інстанцій повинні врахувати висновки Верховного Суду не буквально, а беручи до уваги їхню ієрархію в системі джерел права та конкретні обставини справи. Ці висновки не змінюють, не скасовують, а доповнюють існуюче правове поле, а тому суди не можуть їх застосовувати у разі невідповідності закону та принципу верховенства права» [2].

Згідно зі статтею 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) «адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України.»

Стаття 2 КАСУ визначає такі «основні засади (принципи) адміністративного судочинства:

- 1) верховенство права;
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) обов'язковість судового рішення;
- 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
- 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;
- 8) розумність строків розгляду справи судом;
- 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами;
- 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення» [4].

Аналіз наукових праць за зазначеною тематикою дає змогу виокремити характерні ознаки доктрини адміністративного судочинства або судочинства в адміністративних справах.

О. Брусакова, О. Синявська, І. Панова та інші характеризують адміністративне судочинство як:

- «1) галузь юридичної науки, що визначається як цілісна система знань про правовий світ процесів, явищ, процедур, що склалися в теоретичній та практичній сферах адміністративного судочинства;
- 2) галузь права, що є формою реалізації адміністративного права, як матеріального, та спрямоване на регулювання публічно-правових відносин;
- 3) галузь правосуддя, що передбачає наявність триланкової системи спеціалізованих судів, кодифікованих норм та особливостей провадження в окремих категоріях справ» [1, с. 120].

Досліджуючи поняттєво-категоріальний апарат дефініції «адміністративне судочинство», також слід проаналізувати його співвідношення із поняттями «адміністративна юстиція» та «адміністративний процес».

Науковець А. Сало, досліджуючи правовий статус сторін у судовому адміністративному процесі, робить висновок про тотожність понять «учасники адміністративного судочинства» та «учасники адміністративного (судового) процесу», отже, за аналогією

він однаково розуміє поняття «адміністративне судочинство» та «адміністративний судовий процес» [9, с. 58].

На думку автора, завданням адміністративного судочинства є захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб від свавілля суб'єктів владних повноважень у публічно-правій галузі. Разом із цим адміністративний судовий процес забезпечує право кожного на захист свого права адміністративним судом, якщо це право було порушене рішенням, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Загалом доктрина адміністративного судочинства визнає можливість відправлення правосуддя у таких випадках:

- 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- 6) ухвалення судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю (ст. 5 КАС України) [4].

На зміст доктрини адміністративного судочинства в Україні впливає система адміністративного судочинства, яка є складною та трирівневою.

Стаття 22 КАС України визначає, що адміністративні суди першої інстанції (місцеві адміністративні суди, місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції, крім зазначених нижче випадків.

Апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, разом із містом Київ, як суду першої інстанції підсудні адміністративні справи:

- 1) щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії (крім визначених частиною четвертою цієї статті), дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб;
- 2) про заборону політичної партії, визначені статтею 289<sup>3</sup> цього Кодексу;
- 3) щодо оскарження рішень Національного агентства з питань запобігання корупції про відмову у наданні державного фінансування статутної діяльності політичної партії або про зупинення (припинення) державного фінансування статутної діяльності політичної партії [4].

Апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції підсудні справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної потреби земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, а також спори за участю суб'єктів владних повноважень із приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та спори, що виникають через проведення та/або встановлення результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу.

Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата

України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, рішень, дій чи бездіяльності органів, які обирають (призначають), звільняють членів Вищої ради правосуддя, щодо питань обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя, звільнення їх з таких посад, оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів призначення суддів Конституційного Суду України у процесі конкурсного відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України, а також Дорадчої групи експертів щодо оцінювання таких кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України, бездіяльності Кабінету Міністрів України щодо невнесення до Верховної Ради України законопроекту на виконання (реалізацію) рішення Українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою.

Суди другої інстанції розглядають скарги на рішення адміністративних судів першої інстанції (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які є в межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

Верховний Суд переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. У випадках, визначених КАС України, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду. Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, що їх розглянув Верховний Суд як суд першої інстанції. Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду переглядає судові рішення Вищого антикорупційного суду в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції.

Також КАС України в адміністративному процесі визначає механізм ухвалення Касаційним адміністративним судом Верховного Суду судового рішення у зразковій справі, яке мають урахувати всі адміністративні суди під час вирішення типових справ (стаття 290 КАС України) [4].

Доктрина адміністративного судочинства враховує і той факт, що адміністративне судочинство здійснюють у порядку загального та спрощеного позовного провадження і в адміністративному судочинстві є сформована практика.

Перед тим як винести рішення про скасування адміністративного рішення або поновити особу в її адміністративних правах, позивачу треба скласти позовну заяву проти адміністративного рішення або відмови на адміністративне звернення. Такі скарги зазвичай скеровує у у письмовому вигляді позивач особисто, поштою чи за допомогою засобів підсистеми «Електронний суд» або на сайті суду [4].

Після отримання звернення вповноважена особа ухвалює рішення про відкриття справи або про відмову в процедурі розгляду справи в адміністративному провадженні.

Заявник має визначити зміст справи, орган або посадову особу, на дії або бездіяльність якої він скаржиться. Також необхідно обґрунтувати позовні вимоги, надати факти та докази, що підтверджують порушення адміністративних прав.

Адміністративне судочинство зазвичай передбачає усні публічні слухання, протягом яких головуючий суддя визначає сутність справи, представляє факти та заслуховує сторони. Також головуючий у судовому засіданні може звернутися із запитом про додаткову інформацію (документи, показання свідків).

Суддя може й особисто поспілкуватись із сторонами або їх представниками, експертами та поставити їм запитання задля скорочення тривалості адміністративного процесу в межах спрощеного позовного провадження, щоб не перевищувати граничного терміну в 60 днів [11].

За адміністративними справами є позовна давнина: один місяць для справ щодо прийняття на публічну службу, її проходження, звільнення; три місяці – для звернення суб'єктів владних повноважень (також для справ, що мали досудовий розгляд, справ щодо здійснення державно-приватного партнерства за участю суб'єктів владних повноважень тощо); шість місяців – для звернення осіб за захистом своїх прав, свобод та інтересів (стаття 122 КАС України) [5].

Цікавим є той факт, що судді адміністративних судів постійно наголошують на важливості дотримання строків позовної давнини органами правопорядку в адміністративному судочинстві [13].

Перегляд рішення суду можливий за таких обставин: учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення (стаття 13 КАС України) [4].

За загальним правилом розгляд адміністративної справи завершується винесенням і оголошенням рішення суду.

Адміністративні суди під час винесення рішення керуються певними доктринальними принципами – верховенства права [3, с. 67], законності [5, с. 78] тощо.

Одним із них є доктрина *venire contra factum proprium* (заборона суперечливої поведінки), що її часто використовують в адміністративному судочинстві. Ухвалою Одеського окружного суду від 7 грудня 2021 року у справі про поновлення пропущеного процесуального строку на звернення до адміністративного суду № 420/23015/21 використали доктрину *venire contra factum proprium* [12].

**Висновки.** Для становлення доктрини адміністративного судочинства важливим є визначення факторів, що зумовлюють функціонування адміністративних судів та впливають на формування структури адміністративного судочинства в демократичних державах.

Отже, під доктриною адміністративного судочинства варто розуміти сукупність ідей та принципів наукових поглядів учених-юристів щодо процесуального захисту прав в адміністративних судах, а також щодо розвитку науки адміністративного процесуального права.

Завданням доктрини адміністративного судочинства є теоретичне обґрунтування та тлумачення факторів, що визначають вплив правового забезпечення виконання нормативно-правових актів через адміністративно-правовий примус у суспільстві. На нашу думку, існуючі догматичні підходи дають змогу розуміти доктрину адміністративного судочинства як сукупність принципів наукових поглядів щодо реалізації захисту права особи на доступ до владного управління, його інституцій та процедур.

В Україні за сучасних умов державотворення особливого сенсу набуває дослідження теоретичних засад становлення доктрини адміністративного судочинства, що надалі здійснює системотворчий вплив на нормативно-правову регламентацію адміністративного процесу та діяльність Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративне судочинство (у схемах) : навч. посіб. / О.В. Брусакова та ін.; за заг. ред. В.В. Сокурєнка; Харків : ХНУВС, 2023. 239 с.
2. Гетманцев Д., Блажівська Н. Судові доктрини, що потребують перегляду з адміністративно-процесуального погляду. *Право України*. (2018. № 2). С. 84–101. URL: <https://doi.org/10.33498/loiu-2018-02-084> (дата звернення 10.06.2024).

3. Ізбаш К.С. Реалізація принципу верховенства права в адміністративному судочинстві. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: Матеріали VIII міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. м. Одеса, 22 жовт., 2021 р.С. 66–68. URL: <http://dspace.oduvs.edu.ua/handle/123456789/2255> (дата звернення 10.06.2024).
4. Кодекс Адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.
5. Корнієнко М.В. Забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах: доктринальний аспект : монографія. Одеса : Юридика, 2023. 170 с. URL: <https://dspace.oduvs.edu.ua/handle/123456789/6199> (дата звернення 10.06.2024).
6. Пархоменко Н.М. Судова доктрина у правових системах світу. *Правова держава*. 2021. Вип. 32. С. 48–57. URL: <http://jnas.nbu.gov.ua/article/UJRN-0001262672> (дата звернення 10.06.2024).
7. Полянський Є.О. Щодо визначення поняття правової доктрини. *Правова позиція*. 2022. № 4 (37). С. 27–30.
8. Правова позиція Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду згідно з Постановою від 12 березня 2024 року у справі № 640/12926/20. URL: (дата звернення 10.06.2024).
9. Сало А.Б. Співвідповідач у адміністративному процесі (процесуальна співучасть) : дис. ... д-ра філос. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2020. 249 с.
10. Сунегін С.О. Правова доктрина як статичний елемент у романо-германській правовій сім'ї: сутність та значення. *Альманах права. Праворозуміння та правореалізація: від теорії до практики*. Науково-практичний юридичний журнал. Випуск 2. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 316 с.
11. Ухвала Одеського окружного суду у справі прийняти дану позовну заяву до розгляду та відкрити провадження у справі від 01.04.2024 № 118078273. URL: <https://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення 10.06.2024).
12. Ухвала Одеського окружного суду у справі по поновлення пропущеного процесуального строку на звернення до адміністративного суду від 9 січня 2023 року № 420/23015/21. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/108316261> (дата звернення 10.06.2024).
13. Рішення Сьомого апеляційного адміністративного суду у справі № 120/560/21-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення 10.06.2024).
14. Шмідт Г. Стандарти справедливого судового розгляду в адміністративному судочинстві згідно зі статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., (м. Київ, 1–2 жовт. 2015 р.) / за заг. ред О.М. Нечитайла. Київ : Ваіте, 2015. С. 215–221.
15. Yevhen Leheza, Oleksandr Shamara & Viktor Chalavan. *Principles of administrative judiciary in Ukraine*. DIXI, vol. 24, n. 1, enero-junio 2022, 1–11. DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2022.01.08> (дата звернення 10.06.2024).