



**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**  
**РІШЕННЯ**  
**КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**  
**ДРУГИЙ СЕНАТ**

**у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
приписів частини першої статті 294, частини шостої статті 383  
Кодексу адміністративного судочинства України  
(щодо рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням  
судового рішення)**

Київ  
1 березня 2023 року  
№ 2-р(II)/2023

Справа № 3-27/2022(54/22)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі:

Головатий Сергій Петрович (голова засідання, доповідач),  
Городовенко Віктор Валентинович,  
Лемак Василь Васильович,  
Мойсик Володимир Романович,  
Первомайський Олег Олексійович,  
Юровська Галина Валентинівна,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України.

Заслухавши суддю-доповідача Головатого С.П. та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції, що їх висловили Президент України, Верховна Рада України, Міністерство юстиції України, Центр політико-правових реформ, науковці Академії адвокатури України, Донецького національного університету імені Василя Стуса, Інституту держави і права імені В.М.Корецького Національної академії наук України, Львівського національного університету

імені Івана Франка, Одеського національного університету імені І.І. Мечникова, Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національного університету „Одеська юридична академія“, Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Конституційний Суд України

#### **у с т а н о в и в:**

1. Плескач В'ячеслав Юрійович (далі – Заявник) звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) приписи частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – Кодекс) щодо „заборони на апеляційне оскарження ухвали про відмову у задоволенні заяви, поданої в порядку статті 383 Кодексу“.

У частині першій статті 294 Кодексу встановлено перелік ухвал суду першої інстанції, на які можуть бути подані апеляційні скарги окремо від рішення суду.

Згідно з частиною шостою статті 383 Кодексу „за відсутності обставин протиправності відповідних рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень – відповідача та порушення ним прав, свобод, інтересів особи-позивача, суд залишає заяву без задоволення. За наявності підстав для задоволення заяви суд постановляє ухвалу в порядку, передбаченому статтею 249 цього Кодексу“.

Заявник просить перевірити оспорювані приписи Кодексу на відповідність частині першій статті 24, частині другій статті 55, частині п'ятій статті 125, пунктам 1, 3, 8 частини другої статті 129 Конституції України.

2. Зі змісту конституційної скарги та долучених до неї документів і матеріалів впливає таке.

2.1. Заявник у липні 2019 року відповідно до Закону України „Про доступ до публічної інформації“ звернувся до Національного банку України (далі –

Банк) із запитом на отримання публічної інформації. Банк, зазначивши, що запитувана інформація є інформацією з обмеженим доступом, відмовив Заявникові в її наданні.

Заявник оскаржив відмову Банку в наданні публічної інформації до суду.

Полтавський окружний адміністративний суд рішенням від 18 вересня 2019 року, що його Другий апеляційний адміністративний суд постановою від 22 листопада 2019 року залишив без зміни, відмовив у задоволенні позовних вимог Заявника до Банку.

Колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду постановою від 6 серпня 2020 року касаційну скаргу Заявника задовольнила частково: судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій скасувала; ухвалила нове судове рішення про часткове задоволення позовних вимог, яким зобов'язала Банк повторно розглянути запит Заявника на отримання публічної інформації.

2.2. Заявник неодноразово звертався до Банку з проханням виконати постанову колегії суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 6 серпня 2020 року та надати йому запитувану публічну інформацію, однак Банк відмовляв у її наданні. З огляду на це Заявник, керуючись приписами статті 383 Кодексу, кілька разів оскаржував судовим порядком дії Банку щодо невиконання зазначеної постанови суду касаційної інстанції.

2.3. Заявник 30 серпня 2021 року на підставі статті 383 Кодексу подав учергове заяву до суду, у якій просив суд ухвалити окрему ухвалу порядком статті 249 Кодексу.

Полтавський окружний адміністративний суд ухвалою від 24 вересня 2021 року відмовив у задоволенні заяви про ухвалення окремої ухвали.

Заявник оскаржив цю ухвалу апеляційним порядком.

Другий апеляційний адміністративний суд ухвалою від 28 жовтня 2021 року відмовив у відкритті апеляційного провадження за апеляційною скаргою Заявника на ухвалу Полтавського окружного адміністративного суду від 24 вересня 2021 року, оскільки апеляційну скаргу подано на судові рішення, що не підлягає апеляційному оскарженню.

Колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду ухвалою від 15 листопада 2021 року, яка є остаточним судовим рішенням у справі Заявника, відмовила у відкритті касаційного провадження за його касаційною скаргою на ухвалу Другого апеляційного адміністративного суду від 28 жовтня 2021 року.

Суд касаційної інстанції своє судове рішення мотивував, зокрема, тим, що статтею 294 Кодексу визначено „вичерпний перелік ухвал, на які можуть бути подані апеляційні скарги окремо від рішення суду“; „суд апеляційної інстанції дійшов правомірного висновку про відмову у відкритті апеляційного провадження, оскільки нормами КАС України не передбачено права апеляційного оскарження ухвал суду першої інстанції про залишення без задоволення заяви, поданої в порядку статті 383 КАС України“.

2.4. Заявник твердить, зокрема, таке: „Заборона на апеляційне оскарження ухвал про відмову у задоволенні заяви, поданої в порядку статті 383 КАСУ, коли закон дозволяє апеляційне оскарження ухвали про задоволення такої заяви – є проявом законодавчої дискримінації і порушенням частини першої статті 24 та пунктів 1 і 3 частини другої статті 129 Конституції України“; „заборона державою апеляційного оскарження судового рішення, прийнятого на користь самої ж держави, при тому, що негативне для неї рішення може бути оскаржено у апеляційному порядку – є порушенням <...> права на процесуально рівний, змагальний, вільний від дискримінації <...> доступ до суду (частина друга статті 55 Конституції України)“.

Заявник вважає, що з припису частини п'ятої статті 125 Конституції України випливає обов'язок законодавця „гарантувати людині щонайменше не гірші



процесуальні права, ніж якими володіє в адміністративному процесі сама ж держава“, що „держава створила сама собі набагато кращі процесуальні права порівняно із громадянином в адміністративному судочинстві“, тому оспорювані приписи Кодексу суперечать також частині п'ятій статті 125 Конституції України.

3. Органи державної влади, громадські організації, наукові установи, заклади вищої освіти, до яких із запитом звернувся суддя-доповідач для забезпечення повного й об'єктивного розгляду справи, висловили, зокрема, такі позиції.

3.1. Президент України зазначив, що оспорювані приписи Кодексу надають суб'єктові владних повноважень „можливість оскаржити ухвалу суду, постановлену не на його користь, а особа, заяву якої не задоволено, позбавлена можливості оскаржити таку відмову в судовому порядку“; таке нормативне регулювання „ставить заявника у менш сприятливе становище порівняно із відповідачем – суб'єктом владних повноважень“.

Із відповіді Президента України випливає, що визначене статтями 294, 383 Кодексу нормативне регулювання не узгоджується з установленими Конституцією України гарантіями права на звернення до суду, права на судовий захист, рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом та забезпечення права на апеляційний перегляд справи.

3.2. У відповіді Верховної Ради України проаналізовано нормативне регулювання питання апеляційного оскарження судових рішень, ухвалених за наслідками розгляду заяви про визнання протиправними рішень, дій або бездіяльності, учинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання судового рішення, що діяло до ухвалення Кодексу в новій редакції у 2017 році та після цього, і зазначено, що „право на апеляційне оскарження судових рішень такого виду, дійсно, зазнало певного звуження з викладенням

Кодексу у новій редакції“; „Конституційному Суду України належить встановити, чи призвели зміни до Кодексу, які вступили в силу з 15 грудня 2017 року, до звуження саме конституційного права на судовий захист – зокрема, в контексті наявності чи відсутності у позивачів в адміністративних справах інших ефективних засобів захисту своїх прав, окрім як шляхом подання апеляційної скарги на ухвалу, постановлену за результатами розгляду заяви, передбаченої статтею 383 Кодексу“.

3.3. У науковому висновку Донецького національного університету імені Василя Стуса, зокрема, досліджено теоретичні засади юридичного інституту заяви, яку розглядає суд порядком статті 383 Кодексу, та зазначено, що за юридичною природою встановлений приписами статті 383 Кодексу „механізм судового контролю за виконанням судового рішення має на меті реалізацію конституційної гарантії забезпечення обов’язковості судового рішення“; визначальною особливістю цього процесуального інституту є те, що „порушені права позивача вже були захищені судом раніше, однак наданий захист з часом виявився недостатнім і відповідач, незважаючи на рішення суду, продовжив протиправну діяльність щодо позивача. На усунення наслідків цієї діяльності та більш ефективний захист порушених раніше прав і спрямована дія ухвали, передбаченої статтею 383 Кодексу“.

У вказаному науковому висновку підсумовано, що обмеження права на апеляційне оскарження ухваленої відповідно до статті 383 Кодексу ухвали залежно від задоволення чи залишення без задоволення заяви позивача не відповідає приписам статей 21, 64, 129 Конституції України.

3.4. У науковому висновку Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка зазначено, що за змістом статті 383 Кодексу ухвала про повернення заяви та ухвала про її задоволення можуть бути оскаржені апеляційним порядком, а ухвала про залишення заяви без задоволення – ні. Якщо ухвалу ухвалено не на користь

суб'єкта владних повноважень (задоволення заяви), то така ухвала підлягає оскарженню, а якщо на користь суб'єкта владних повноважень (залишення заяви без задоволення), то ухвала оскарженню не підлягає. Такий підхід до забезпечення права на судовий захист призводить до порушення засадничого принципу судочинства – рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом.

3.5. Науковці Національного університету „Одеська юридична академія“ наголошують на тому, що невіддільним складником права на судовий захист є право на виконання судових рішень, і зазначають, що „на стадії звернення судових рішень до виконання адміністративний суд наділено також низкою специфічних повноважень щодо здійснення судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах суб'єктом владних повноважень – відповідачем. Зокрема, <...> статтею 383 Кодексу <...> встановлено додаткові заходи для забезпечення конституційного права на судовий захист з огляду на специфіку адміністративного судочинства як форми відправлення правосуддя. Неналежна реалізація судом таких заходів здатна унеможливити ефективну реалізацію права особи на судовий захист“.

Науковці цього університету дійшли висновку, що приписи частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу щодо унеможливлення апеляційного оскарження ухвали про відмову в задоволенні заяви про визнання протиправними рішень, дій або бездіяльності, учинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду, або порушення прав позивача, підтверджених рішенням суду, є такими, що суперечать приписам статті 55, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України.

3.6. У висновку Центру політико-правових реформ зазначено, що законодавчо встановлена процесуальна можливість лише однієї сторони оскаржити рішення, ухвалене за результатами розгляду заяви, поданої порядком статті 383 Кодексу, порушує засади рівності всіх учасників судового процесу та

забезпечення права на апеляційний перегляд справи, тобто суперечить приписам пунктів 1, 8 частини другої статті 129 Конституції України. Крім того, оскільки таке обмеження ставить у більш невідгідне становище саме позивача, у ролі якого, як правило, буде виступати фізична особа, фізична особа – підприємець або юридична особа, але не суб'єкт владних повноважень, то таке обмеження суперечить ще й суті адміністративного судочинства, яке покликане захищати права, свободи та інтереси особи у сфері публічно-правових відносин (частина п'ята статті 125 Конституції України) насамперед від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (частина перша статті 2 Кодексу).

4. Конституційний Суд України виходить із того, що порушені в конституційній скарзі питання стосуються права особи на судовий захист в адміністративному судочинстві та гарантій, що забезпечують ефективну реалізацію цього права.

4.1. До загальних засад українського конституційного ладу, що є значущими для розгляду цієї справи, належать: утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головний обов'язок держави (третє речення частини другої статті 3 Конституції України); принцип правовладдя, що його виражено через формулу: „В Україні визнається і діє принцип верховенства права“ (частина перша статті 8 Конституції України); гарантоване звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України як прояв прямої дії норм Конституції України (частина третя статті 8 Конституції України).

Розвиваючи ці засадничі приписи, Конституція України, крім іншого, покладає на суд завдання здійснювати захист прав і свобод людини і громадянина (частина перша статті 55); гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55); установлює, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері

публічно-правових відносин діють адміністративні суди (частина п'ята статті 125); визначає основні засади судочинства (частина друга статті 129); покладає на суд здійснення контролю за виконанням судового рішення (частина третя статті 129<sup>1</sup>); уповноважує Верховну Раду України визначати виключно законами, зокрема, судоустрій, судочинство, порядок виконання судових рішень (пункт 14 частини першої статті 92).

4.2. Конституційний Суд України зазначав, що „складовим елементом конституційного принципу верховенства права в розумінні статті 8, частини другої статті 55 Конституції України є доступ особи до суду з метою здійснення судового контролю щодо законності та правомірності усіх рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, оскільки в результаті такої діяльності публічної влади можливе свавільне втручання у права, свободи будь-якої фізичної чи юридичної особи“ [абзац перший підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 24 червня 2020 року № 6-р(П)/2020]; „приписи статті 8, частини першої статті 55 Конституції України зобов'язують державу гарантувати на законодавчому рівні кожному можливість реалізації його права на судовий захист. Законодавець має встановити такий обсяг права осіб на судовий захист, який забезпечував би його дієву реалізацію, а відмова судів у реалізації такої можливості може призвести до порушення гарантованого Конституцією України права на судовий захист“ [перше, друге речення абзацу шостого пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 6 квітня 2022 року № 2-р(П)/2022]; „законодавчо визначений механізм реалізації права на судовий захист, що включає в себе, зокрема, право на апеляційний перегляд справи, є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя“ (перше речення абзацу сімнадцятого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 4-р/2019).



Конституційний Суд України також наголосив, що здійснення конституційного права на судовий захист означає „можливе оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади. Хоча обсяг розсуду законодавця при встановленні системи судоустрою, процедури оскарження, підстав для скасування або зміни судових рішень судами вищих інстанцій, повноважень судів вищих інстанцій є широким, законодавець повинен, здійснюючи відповідне регулювання, виходити з конституційних принципів і цінностей та відповідних міжнародних зобов'язань України, зокрема щодо ефективного судового захисту прав і свобод людини і громадянина“ [абзац п'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020].

Конституційний Суд України на розвиток наведених юридичних позицій зауважує, що з принципу „верховенства права“ (правовладдя) та вимоги утвердження і забезпечення права особи на судовий захист, що його як загальне право визначено в частині першій статті 55 Конституції України, а в її частині другій виокремлено гарантоване право на оскарження до суду рішень, дій або бездіяльності органів публічної влади, їх посадових і службових осіб, впливає обов'язок держави в особі органу законодавчої влади запровадити юридичний механізм реалізації права особи на судовий захист, зокрема в ділянці судового захисту прав і свобод особи у сфері відносин за публічним правом. Такий юридичний механізм має забезпечувати дієвість права особи на судовий захист, що виявляється в запровадженні законом процесуальних можливостей для реального захисту та поновлення порушених прав і свобод особи, особливо в ситуації, коли це порушення спричинено рішеннями, діями або бездіяльністю органів публічної влади, їх посадових і службових осіб.

4.3. Приписи частини другої статті 129 Конституції України встановлюють основні засади судочинства.

Конституційний Суд України зазначав, що „сутнісний зміст права на судовий захист слід визначати з урахуванням конституційно установлених засад

судочинства як гарантій, що забезпечують його ефективну реалізацію“ [друге речення абзацу четвертого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 21 липня 2021 року № 5-р(П)/2021].

4.3.1. Однією з основних засад судочинства є забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення (пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України). Цю засаду судочинства Конституційний Суд України вважає такою, що визначає „обсяг судового захисту“ [п'яте речення підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 17 червня 2020 року № 4-р(П)/2020].

Конституційний Суд України, дослідивши питання зміни обсягу права на судовий захист після набрання чинності Законом України „Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)“ від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (далі – Закон № 1401), констатував таке: зміни до Конституції України, внесені Законом № 1401, „відображають тенденцію до посилення конституційних гарантій щодо права на апеляційний перегляд справи та, відповідно, звуження розсуду законодавця в цьому питанні, що було втілено в новій редакції статті 129 Конституції України“ [абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 17 червня 2020 року № 4-р(П)/2020]; „за чинним конституційним правопорядком апеляційний перегляд має здійснюватися щодо кожної справи, яку оскаржено в апеляційному порядку“ [друге речення абзацу четвертого підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 21 липня 2021 року № 5-р(П)/2021].

Конституційний Суд України також наголосив на тому, що відповідно до принципу „верховенства права“ (правовладдя) „держава має запровадити таку процедуру апеляційного перегляду справ, яка забезпечувала б ефективність права на судовий захист на цій стадії судового провадження, зокрема давала б можливість відновлювати порушені права і свободи та максимально запобігати негативним індивідуальним наслідкам можливої судової помилки“ (абзац дев'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення

від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018); „апеляційний перегляд судового рішення, ухваленого судом першої інстанції, є важливим для утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що є головним обов’язком держави (частина друга статті 3 Конституції України)“ [друге речення абзацу третього підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 17 червня 2020 року № 4-р(П)/2020].

У Рішенні від 17 березня 2020 року № 5-р/2020 Конституційний Суд України зауважив, що право на апеляційний перегляд справи, визначене пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України, „є гарантованим правом на перегляд у суді апеляційної інстанції справи, розглянутої судом першої інстанції по суті. Водночас зазначений конституційний припис не позбавляє законодавця повноваження передбачити можливість апеляційного оскарження будь-якого рішення, що його ухвалює суд під час розгляду справи, але не вирішує її по суті, або встановити обмеження чи заборону на оскарження в апеляційному порядку окремих процесуальних судових рішень, якими справа не вирішується по суті“; „встановлені обмеження або заборона на оскарження в апеляційному порядку окремих процесуальних судових рішень, якими справа не вирішується по суті, не можуть бути свавільними, а мають застосовуватися з легітимною метою, бути домірними (пропорційними) та обґрунтованими, не повинні порушувати сутність конституційного права особи на судовий захист“ (абзаци восьмий, десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

4.3.2. Розв’язуючи питання, порушені в конституційній скарзі Заявника, Конституційний Суд України, з урахуванням своїх попередніх юридичних позицій, вважає за потрібне наголосити на такому.

У державі, керованій правовладдям, юридичний механізм здійснення права на апеляційний перегляд справи має забезпечувати дієвість права особи на судовий захист та спроможність запобігати негативним для особи наслідкам можливої судової помилки суду першої інстанції. Законодавець, щоб не чинити свавільно під час установаження обмежень або заборон на оскарження

апеляційним порядком окремих процесуальних судових рішень (ухвал), повинен, зокрема, ураховувати юридичні наслідки, що настають для особи в результаті ухвалення судового рішення (ухвали), наявність інших, установлених процесуальним законом, дієвих механізмів захисту та поновлення порушених прав і свобод особи.

4.3.3. Конституційний Суд України наголошував: „Сутнісний зміст права на судовий захист, що його встановлено частиною першою статті 55 Конституції України, слід визначати як у зв'язку з основними засадами судочинства, визначеними приписами частини другої статті 129 Конституції України, так і з урахуванням змісту права на справедливий суд, визначеного у статті 6 Конвенції та витлумаченого Європейським судом із прав людини“ [абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 21 липня 2021 року № 5-р(II)/2021].

Право на справедливий суд за змістом статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція) охоплює, зокрема, право на справедливий судовий розгляд.

У практиці Європейського суду з прав людини одним зі складників широкої концепції справедливого судового розгляду є „принцип рівності можливостей, відповідно до якого кожній стороні має бути надана розумна можливість представляти свою позицію в умовах, які не ставлять її в суттєво менш сприятливе становище *vis-à-vis* її опонента“ [рішення у справі *Надточій проти України / Nadtochiy v. Ukraine* від 15 травня 2008 року (заява 7460/03), § 26]. Із цього випливає, що рівність процесуальних можливостей сторін у судовому процесі є невідокремним складником права на справедливий суд.

В українському правопорядкові „рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом“ є однією з основних засад судочинства (пункт 1 частини другої статті 129 Конституції України).

Конституційний Суд України зазначав, що засада рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом забезпечує гарантії доступності

правосуддя та реалізації права на судовий захист, визначеного частиною першою статті 55 Конституції України (перше речення абзацу першого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012).

На думку Конституційного Суду України, „рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом як конституційна засада судочинства має бути втілена у процесуальному законодавстві, зокрема, шляхом запровадження такого нормативного регулювання, за якого учасники судочинства повинні мати рівний обсяг прав та обов’язків, що відповідають їхньому процесуальному становищу“ (абзац п’ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 17 березня 2020 року № 5-р/2020).

Підсумовуючи викладене, Конституційний Суд України зауважує, що доконечною гарантією реалізації права особи на судовий захист є забезпечення засади рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом у спосіб нормативного визначення рівних процесуальних можливостей (обсягу прав) учасників судового процесу, що відповідають їхньому процесуальному становищу, включно з правом на оскарження апеляційним порядком судових рішень.

Конституційний Суд України наголошує, що засада рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом має бути забезпечена під час судового розгляду будь-якої справи в суді першої інстанції і під час апеляційного провадження. Неоднаковий обсяг права на судовий захист, зокрема права учасника судового провадження на апеляційне оскарження судових рішень, має бути об’єктивно та обґрунтовано виправданим. У протилежному разі це буде непропорційним обмеженням права особи на апеляційне оскарження судових рішень, порушуватиме засаду рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, буде несумісним із вимогою справедливого судового розгляду як складником права на справедливий суд, а отже, спричинить порушення права на судовий захист.

5. Розглядаючи цю справу, Конституційний Суд України звертає увагу на таке.



Європейська Комісія „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) у Доповіді про правовладдя, ухваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року [CDL-AD(2011)003rev], зазначила, що „доступ до правосуддя в особі незалежних і безсторонніх судів, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю“ є одним зі складників правовладдя (§ 41); „кожному має бути надано можливість оспорити дії та рішення влади, що не відповідають правам або інтересам особи. Заборона такого оспорювання є порушенням правовладдя“ (§ 53).

Конституційний Суд України наголошує, що здійснення публічної влади в добропорядний спосіб вимагає того, щоб особі було надано можливість у дієвий спосіб оскаржувати акти органів публічної влади, їх посадових і службових осіб, їхні дії або бездіяльність, завдяки чому забезпечується підзвітність цих органів та їх посадових і службових осіб за ухвалені ними рішення, учинені дії або бездіяльність. Тому адміністративне судочинство є стрижневим елементом демократичного врядування, а його дієвість – засадничою для будь-якого суспільства, ґрунтованого на правовладді.

У захисті людських прав та додержанні правовладдя ключовим елементом є право особи оскаржувати рішення, дії або бездіяльність органів публічної влади, їх посадових і службових осіб у спосіб використання справедливих процесуальних приписів права в кожному випадку, коли внаслідок ухвалення таких рішень, учинення дій або бездіяльності зазнають порушення права, свободи та інтереси особи.

Призначення національної системи адміністративного судочинства полягає в тому, щоб забезпечити судовий контроль щодо рішень, дій або бездіяльності органів публічної влади, їх посадових і службових осіб відповідно до процедури, узгодженої з вимогами справедливого судового розгляду.

5.1. Після набрання чинності у 2016 році змінами до Конституції України щодо правосуддя, унесеними Законом № 1401, на конституційному рівні

установлено мету діяльності адміністративних судів – захист прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин (частина п'ята статті 125 Конституції України).

У Попередньому висновку щодо змін до Конституції України стосовно правосуддя від 24 липня 2015 року [CDL-PI(2015)016] Венеційська Комісія зазначила, що, з погляду на людські права, адміністративна юстиція є важливим елементом у процесі контролю за керуванням публічними справами (§ 21).

У пояснювальній записці до проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524), ухваленого як Закон № 1401, у підпункті 3.9 пункту 3 йдеться про те, що пропонуваними змінами до Конституції України визначено „функцію адміністративних судів здійснювати захист прав, свобод та інтересів особи у разі порушення таких прав, свобод чи інтересів органами, що виконують публічні функції“.

Здійснюючи передувальний (*a priori*) конституційний контроль щодо відповідності приписам статей 157, 158 Конституції України проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524), Конституційний Суд України визначив пропонований припис частини п'ятої статті 125 Конституції України як юридичну гарантію захисту прав, свобод та інтересів особи від порушень із боку органів публічної влади, їх посадових і службових осіб у суді адміністративної юрисдикції (абзац другий підпункту 3.2.5 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016).

5.2. Конституційний Суд України в Рішенні від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010 звернув увагу на те, що „адміністративне судочинство як спеціалізований вид судової діяльності стало тим конституційно і законодавчо закріпленим механізмом, що збільшив можливості людини для здійснення права на судовий захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень“ (третє речення абзацу п'ятого підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини); „конституційний принцип спеціалізації, відповідно до якого утворено систему адміністративних судів, зумовив впровадження

властивого йому порядку судочинства. Цей порядок у порівнянні з цивільним судочинством має відмінності в процесуальних правах і обов'язках як осіб, які беруть участь у справі, так і суду в зборі та дослідженні доказів, що має забезпечити процесуальні можливості захисту прав, свобод та інтересів позивача у спорі із суб'єктом владних повноважень“ (абзац перший підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Підсумовуючи наведене, Конституційний Суд України наголошує, що в юридичних відносинах між особою – з одного боку, і державою (в особі органів державної влади) та іншими органами публічної влади – із другого, особа завжди є слабшою стороною. Саме тому в державі, керованій правовладдям, мають діяти адміністративні суди, метою діяльності яких є захист особи супроти держави.

Конституційний Суд України висноує, що з приписів частини другої статті 3 Конституції України в системному зв'язку з приписами частини першої статті 8, частин першої, другої статті 55, частини п'ятої статті 125, пунктів 1, 8 частини другої статті 129 Конституції України впливає, що законодавець для забезпечення дієвості правовладдя, права особи на судовий захист в адміністративному судочинстві, гарантій його реалізації, мети діяльності адміністративних судів повинен запровадити такий юридичний механізм здійснення адміністративного судочинства, за якого особа в судовому процесі не перебуватиме в гіршому процесуальному становищі порівняно з державою в особі органів державної влади, а також іншими органами публічної влади, їх посадовими і службовими особами, та матиме реальну процесуальну можливість захистити і поновити свої порушені права, свободи та інтереси, зокрема, завдяки наявності потрібного у зв'язку із цим обсягу права на судовий захист.

6. Розв'язуючи питання, порушені в конституційній скарзі Заявника, Конституційний Суд України наголошує також на такому.

Судовий захист та поновлення прав, свобод, інтересів особи, що зазнали порушення внаслідок ухвалення рішень, учинення дій або бездіяльності

органами публічної влади, їх посадовими і службовими особами, неможливий без забезпечення виконання судового рішення, ухваленого на користь особи.

6.1. Конституція України містить приписи з питань виконання судових рішень, зокрема: визначає обов'язковість судового рішення як одну з основних засад судочинства (пункт 9 частини другої статті 129); установлює, що судові рішення є обов'язковим до виконання (друге речення частини першої статті 129<sup>1</sup>); покладає на державу обов'язок забезпечити виконання судового рішення у визначеному законом порядку (частина друга статті 129<sup>1</sup>).

Конституційний Суд України зазначав, що виконання судового рішення є невідокремним складником права кожного на судовий захист і охоплює, зокрема, визначений у законі комплекс дій, спрямованих на захист і поновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2012 року № 18-рп/2012); обов'язкове виконання судового рішення є доконечною умовою реалізації конституційного права кожного на судовий захист, тому держава не може ухилятися від виконання свого позитивного обов'язку щодо забезпечення виконання судового рішення задля реального захисту та поновлення захищених судом прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави; визначений у законі порядок забезпечення державою виконання судового рішення має відповідати принципам „верховенства права“ (правовладдя) та справедливості, гарантувати конституційне право на судовий захист [перше речення абзацу восьмого, абзац чотирнадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 15 травня 2019 року № 2-р(П)/2019].

Європейський суд із прав людини так само наголосив на тому, що право на справедливий суд, гарантоване кожному пунктом 1 статті 6 Конвенції, було б ілюзорним, якби „національна юридична система дозволяла, щоб остаточне, зобов'язальне судові рішення залишалось таким, що не породжує юридичних наслідків на шкоду одній зі сторін. Не можна припустити, щоб пункт 1 статті 6

Конвенції ґрунтовно описував процесуальні гарантії, що їх надано учасникам судового процесу, а саме: справедливий, прилюдний і швидкий розгляд справи, не захищаючи виконання судових рішень; якщо тлумачити статтю 6 як таку, що стосується виключно доступу до суду та здійснення судочинства, це означало б привести до стану, несумісного з принципом правовладдя, що його Договірні держави зобов'язалися додержувати, ратифікувавши Конвенцію“ [рішення у справі *Шмалько проти України / Shmalko v. Ukraine* від 20 липня 2004 року (заява № 60750/00), § 43].

Конституційний Суд України зазначає, що з принципу правовладдя та вимоги утвердження й забезпечення права особи на судовий захист в адміністративному судочинстві впливає обов'язок держави забезпечити також обов'язкове виконання судового рішення, ухваленого на користь особи, задля реального захисту та поновлення її прав, свобод, інтересів, що зазнали порушення внаслідок ухвалення рішень, учинення дій або бездіяльності органами публічної влади, їх посадовими і службовими особами. Невиконання державою цього обов'язку суперечить приписам пункту 9 частини другої статті 129, частин першої, другої статті 129<sup>1</sup> Конституції України та призводить до порушення права особи на судовий захист, підриває дієвість адміністративного судочинства, а отже, є несумісним із принципом правовладдя, що його встановлено частиною першою статті 8 Конституції України.

6.2. У Рекомендації Rec(2003)16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у ділянці адміністративного права, ухваленій 9 вересня 2003 року, наголошено: „Держави-члени мають забезпечити, щоб адміністративні органи виконали судові рішення в межах розумного строку. Для того, щоб надати цим рішенням цілковитої ефективності, ці органи повинні вжити всіх потрібних заходів відповідно до приписів актів права“ (пункт II.1.a); „у випадках невиконання адміністративним органом судового рішення має бути встановлено відповідну процедуру, завдяки якій це



рішення буде виконано, зокрема, за допомогою судової заборони або накладення штрафу (*coercive fine*)“ (пункт II.1.b).

В Україні після набрання чинності у 2016 році змінами до Конституції України щодо правосуддя, унесеними Законом № 1401, на конституційному рівні встановлено, що контроль за виконанням судового рішення здійснює суд (частина третя статті 129<sup>1</sup> Конституції України).

Конституційний Суд України зазначає, що судовий контроль за виконанням судового рішення є щонайпершим елементом в юридичному механізмі забезпечення виконання судового рішення, особливо в разі, коли таке судове рішення ухвалено на користь особи в юридичному спорі супроти органів публічної влади, їх посадових і службових осіб.

Держава для забезпечення виконання судового рішення має насамперед запровадити дієвий, а не ілюзорний юридичний механізм здійснення судового контролю за виконанням судового рішення, який дозволить особі, на користь якої ухвалено судове рішення, домогтися його виконання, щоб реально захистити та поновити права, свободи та інтереси, що зазнали порушення внаслідок ухвалення рішень, учинення дій або бездіяльності органами публічної влади, їх посадовими і службовими особами.

7. Статтею 383 Кодексу, приписи якої оспорує Заявник, встановлено один із механізмів судового контролю в адміністративному судочинстві за виконанням судового рішення, ухваленого на користь особи, а саме: порядок визнання протиправними рішень, дій або бездіяльності, учинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду.

Відповідно до цього порядку особа-позивач, на користь якої ухвалено рішення суду, має право подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій або бездіяльності, учинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такого рішення суду, або порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням суду (частина перша статті 383 Кодексу).

У такій заяві, зокрема, мають бути зазначені: відомості про набрання рішенням законної сили та про наявність відкритого касаційного провадження; інформація про день пред'явлення виконавчого листа до виконання; інформація про хід виконавчого провадження (пункти 6, 7, 8 частини другої статті 383 Кодексу).

Тобто особа-позивач може звернутися із заявою про визнання протиправними рішень, дій або бездіяльності, учинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду, тільки після того, як рішення суду було ухвалено та набрало законної сили.

7.1. Наслідки розгляду судом заяви про визнання протиправними рішень, дій або бездіяльності, учинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду, або порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням суду, визначено частиною шостою статті 383 Кодексу: за відсутності обставин протиправності відповідних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень – відповідача та порушення ним прав, свобод, інтересів особи-позивача суд залишає заяву без задоволення, а за наявності підстав для задоволення заяви суд ухвалює ухвалу порядком статті 249 Кодексу.

Стаття 249 Кодексу унормовує порядок ухвалення окремих ухвал суду.

Тобто за наслідками розгляду заяви, поданої порядком статті 383 Кодексу, суд ухвалює: ухвалу про залишення заяви без задоволення (у разі невстановлення протиправності відповідних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень – відповідача та порушення ним прав, свобод, інтересів особи-позивача) чи окрему ухвалу (у разі встановлення протиправності відповідних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень – відповідача та порушення ним прав, свобод, інтересів особи-позивача).

7.2. Стаття 293 Кодексу, що нею унормовано питання права на апеляційне оскарження, установлює, що учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або)

обов'язки, мають право оскаржити апеляційним порядком ухвали суду першої інстанції окремо від рішення суду лише у випадках, визначених статтею 294 Кодексу, а оскарження ухвал суду, які не визначені статтею 294 Кодексу, окремо від рішення суду не допускається (частина друга).

Тобто статтею 294 Кодексу визначено вичерпний перелік ухвал, на які можуть бути подані апеляційні скарги окремо від рішення суду.

До таких ухвал належать окремі ухвали (пункт 23 частини першої статті 294 Кодексу). Право на апеляційне оскарження окремих ухвал також визначено приписами частини сьомої статті 249 Кодексу.

Натомість право на апеляційне оскарження ухвали про залишення без задоволення заяви, поданої порядком статті 383 Кодексу, ні приписами статті 294, ні приписами частини шостої статті 383 Кодексу не встановлено.

Наслідком такого нормативного регулювання стало те, що особу-позивача, на користь якої суд ухвалив рішення, тобто захистив її порушені права, свободи, інтереси, та яка домагається виконання такого рішення суду відповідачем – суб'єктом владних повноважень, позбавлено права оскаржити апеляційним порядком ухвалу суду, якою її вимоги щодо визнання протиправними рішень, дій або бездіяльності, учинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду, не задоволено.

7.3. Розв'язуючи порушені в конституційній скарзі Заявника питання, Конституційний Суд України звертає увагу на те, що згідно з частиною третьою статті 293 Кодексу „заперечення на ухвали, що не підлягають оскарженню окремо від рішення суду, включаються до апеляційної скарги на рішення суду“ (перше речення).

Конституційний Суд України констатує, що такий юридичний механізм не може бути застосований до ухвали про залишення без задоволення заяви, поданої порядком статті 383 Кодексу, оскільки останню суд може ухвалити лише після того, як рішення суду було ухвалено та набрало законної сили. Тому саме апеляційне оскарження ухвали про залишення без задоволення заяви, поданої

порядком статті 383 Кодексу, є тим юридичним механізмом, що дозволить, по-перше, виправити можливу судову помилку суду першої інстанції, по-друге, домогтися виконання суб'єктом владних повноважень – відповідачем рішення суду і, як наслідок, поновити права, свободи, інтереси особи-позивача, якщо їх порушено. Такий висновок ґрунтовано на тому, що приписи розділу IV „Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах“ Кодексу не визначають інших дієвих механізмів для особи-позивача домогтися реального виконання суб'єктом владних повноважень – відповідачем судового рішення, ухваленого на користь такої особи.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що приписи частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу, унеможлиблюючи апеляційне оскарження ухвали суду про залишення без задоволення заяви, поданої порядком статті 383 Кодексу, не забезпечують обов'язковості виконання судового рішення та дієвості судового контролю за його виконанням, а отже, не забезпечують права особи на судовий захист.

Конституційний Суд України вважає, що законодавець, ухваливши оспорювані приписи Кодексу, якими не встановив права на апеляційне оскарження ухвали суду про залишення без задоволення заяви, поданої порядком статті 383 Кодексу, діяв свавільно, оскільки не врахував її юридичних наслідків для особи-позивача та не запровадив інших дієвих механізмів захисту і поновлення порушених прав, свобод, інтересів особи-позивача, яка судовим порядком домагається виконання судового рішення, ухваленого на її користь.

7.4. Конституційний Суд України, проаналізувавши оспорювані приписи Кодексу, також констатує, що законодавець визначив неоднаковий обсяг процесуальних можливостей (прав) сторін адміністративного процесу щодо права на апеляційне оскарження ухвал, ухвалених за наслідками розгляду заяви, поданої порядком статті 383 Кодексу, надавши суб'єктові владних повноважень право на апеляційне оскарження окремої ухвали і не встановивши для особи-позивача права на апеляційне оскарження ухвали про залишення без

задоволення зазначеної заяви, чим поставив особу-позивача в гірше процесуальне становище порівняно з відповідачем – суб'єктом владних повноважень, знівелювавши мету діяльності адміністративних судів, визначену частиною п'ятою статті 125 Конституції України.

7.5. Конституційний Суд України неодноразово висловлював юридичні позиції щодо приписів процесуальних кодексів, якими неоднаково визначено обсяг права на апеляційне оскарження судових рішень залежно від результатів розгляду певного питання.

У Рішенні від 2 листопада 2011 року № 13-рп/2011 Конституційний Суд України зазначив, що „відсутність можливості апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про відмову в задоволенні заяви щодо повороту виконання рішення суду в такому самому порядку, як і ухвали щодо повороту виконання рішення суду, не узгоджується з принципом справедливості та визначеними в <...> статті 129 Конституції України основними засадами судочинства, зокрема рівністю усіх учасників судового процесу перед законом і судом“; „ухвала суду щодо повороту виконання рішення стосується прав та інтересів однієї зі сторін, які відповідно до конституційної вимоги рівності перед законом і судом повинні мати рівні процесуальні можливості на поновлення своїх прав, порушених виконанням такого рішення, шляхом оскарження в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції як щодо повороту виконання рішення суду, так і про відмову в задоволенні заяви щодо повороту виконання рішення суду“ (абзац четвертий, перше речення абзацу п'ятого підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України також констатував: „Ухвали місцевого господарського суду, постанови апеляційної інстанції про відмову у змінах способу та порядку виконання рішення, ухвали, постанови впливають на виконання судових рішень та забезпечення відновлення захищених судом прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до конституційної вимоги рівності



перед законом і судом сторони повинні мати рівні процесуальні можливості відновлення вказаних прав і свобод, зокрема шляхом оскарження в апеляційному порядку ухвал суду першої інстанції <...> як про зміни способу та порядку виконання рішення, ухвали, постанови, так і про відмову у цих змінах“ (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012).

З урахуванням зазначеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що нормативне регулювання, визначене оспорюваними приписами Кодексу, якими для особи-позивача не встановлено права оскаржити апеляційним порядком ухвалу суду про залишення без задоволення заяви, поданої порядком статті 383 Кодексу, ставлячи особу-позивача в суттєво гірше процесуальне становище порівняно з відповідачем – суб'єктом владних повноважень, не забезпечує рівних процесуальних можливостей особі-позивачу захистити свої права, свободи, інтереси судовим порядком.

7.6. Конституційний Суд України висновує також, що законодавець, ухваливши оспорювані приписи Кодексу, якими не встановив для особи-позивача права оскаржити апеляційним порядком ухвалу суду про залишення без задоволення заяви, поданої порядком статті 383 Кодексу, не виконав головного обов'язку, покладеного на нього приписами частини другої статті 3 Конституції України, оскільки законодавчо не встановив дієвого судового контролю за виконанням судового рішення, не забезпечив права особи на судовий захист в адміністративному судочинстві та гарантій його реалізації, як-от: рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, право на апеляційний перегляд справи, обов'язковість судового рішення, що є неодмінними вимогами правовладдя як засади конституційного ладу в Україні, вираженої через формулу: „В Україні визнається і діє принцип верховенства права“ (частина перша статті 8 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що приписи частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу в тім, що вони унеможливають апеляційне оскарження ухвали суду про залишення без задоволення заяви, поданої порядком статті 383 Кодексу, не відповідають частині другій статті 3, частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 55, частині п'ятій статті 125, пунктам 1, 8, 9 частини другої статті 129, статті 129<sup>1</sup> Конституції України.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151<sup>1</sup>, 151<sup>2</sup>, 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“

### **Конституційний Суд України**

#### **у х в а л и в:**

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), приписи частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України в тім, що вони унеможливають апеляційне оскарження ухвали суду про залишення без задоволення заяви, поданої порядком статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України.

2. Приписи частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України в тім, що вони унеможливають апеляційне оскарження ухвали суду про залишення без задоволення заяви, поданої порядком статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України, визнані неконституційними, утрачають чинність із дня ухвалення цього Рішення.

3. Верховній Раді України привести нормативне регулювання, установлене приписами частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням.

4. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.



**ДРУГИЙ СЕНАТ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**