

Самара В. С.

Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ОПТИМІЗАЦІЯ ІНСТИТУТУ КАСАЦІЙНИХ ФІЛЬТРІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ТА ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ

Комплекс сучасних викликів, що на даний час стоять перед адміністративним судочинством України у контексті євроінтеграційних зобов'язань, триваючої війни та необхідності забезпечення ефективного захисту прав громадян обумовлюють актуальність даного дослідження. У статті проведено системне дослідження сучасного стану та перспектив удосконалення нормативно-правового регулювання касаційного провадження в системі адміністративного судочинства України. Здійснений аналіз функціонування механізму «процесуальних фільтрів», впровадженого у 2020 році, та його вплив на реалізацію принципу доступності правосуддя. Досліджено конституційні засади обмеження касаційного оскарження, зокрема крізь призму п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції України. Окрему увагу приділено практиці Європейського суду з прав людини щодо критеріїв прийнятності скарг у вищих судових інстанціях, зокрема справам «Levages Prestations Services v. France», «Brualla Gomez de la Torre v. Spain» та «Zubac проти Хорватії».

У роботі ідентифіковано ключові недоліки чинного законодавства, що створюють перешкоди для ефективного захисту прав громадян. До них віднесено: надмірне використання розмитих оціночних категорій («фундаментальне значення», «виняткова важливість»), які провокують суб'єктивізм при допуску справ до розгляду; наявність правових колізій між ст. 294 та ст. 328 КАС України щодо оскарження ухвал; брак прозорості у процедурах відступу від правових позицій Великою Палатою Верховного Суду.

На основі проведеного аналізу сформульовано конкретні пропозиції щодо модернізації КАС України, зокрема щодо законодавчого закріплення дефініцій критеріїв допуску та гармонізації норм процесуального кодексу. Автор доводить, що збалансування інтересів оперативності судочинства та гарантій захисту прав сторін можливе лише за умови чіткої регламентації підстав для касаційного перегляду.

Ключові слова: адміністративний процес, касаційний перегляд, Верховний Суд, процесуальні фільтри, критерії допуску, малозначні справи, право на суд, правова визначеність.

Постановка проблеми. Інститут касації в адміністративному процесі, закріплений у пункті 8 частини 2 статті 129 Конституції України [1], виступає ключовим інструментом забезпечення верховенства права, єдності правозастосувальної практики та конституційної гарантії доступу до правосуддя. Стратегічна роль Верховного Суду як касаційної інстанції полягає не у рутинному перегляді окремих рішень, а у формуванні прецедентних правових позицій, що визначають траєкторію розвитку адміністративного судочинства. Проте сучасна реальність ставить під загрозу цю конституційну модель: надмірне навантаження на Верховний Суд (понад 20 тисяч касаційних скарг щороку у всіх категоріях справ) призвело до впровадження механізму «процесуальних фільтрів» у 2020 році, який нині перебуває в критичній фазі переоцінки [2].

Актуальність проблеми посилюється у 2024–2026 роках у зв'язку з трьома взаємопов'язаними факторами. По-перше, умови повномасштабної збройної агресії РФ трансформували характер адміністративних спорів: різко зріс потік позовів, пов'язаних із захистом прав громадян під час воєнного стану (мобілізація, обмеження прав власності, дії військових адміністрацій), що посилює напруженість між необхідністю оперативного правосуддя та ризиком формального відхилення скарг через суб'єктивну оцінку критеріїв «виняткової важливості». По-друге, виконання плану дій з наближення до ЄС (2024–2027) та рекомендацій Ради Європи щодо реформи правосуддя вимагає усунення системних недоліків, які критикуються ЄСПЛ у справах Zubac v. Croatia та ін.: саме розмитість критеріїв допуску скарг створює ризик пору-

шення статті 6 Конвенції про захист прав людини. По-третє, цифрова трансформація судочинства (зокрема запровадження «Електронного суду») виявила нові колізії – автоматизовані системи відсіювання скарг посилюють непрозорість процедур прийняття рішень колегіями суддів.

Таким чином, дискусія про баланс між ефективністю касаційного провадження та конституційним правом на доступ до суду виходить за межі чисто процесуальної проблеми, стаючи питанням державотворення в умовах війни та євроінтеграції. Сучасний стан вимагає не просто технічного удосконалення Кодексу адміністративного судочинства, а концептуального переосмислення функції касації як інструменту не лише оптимізації навантаження, а й активного формування європейських стандартів адміністративного правосуддя в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика касаційного оскарження та функціонування процесуальних фільтрів була предметом дослідження таких науковців, як О. Пасенюк [3], І. Смокович [4], Р. Куйбіда [5] та інших. Попри значну кількість праць, питання практичного застосування оціночних критеріїв допуску скарг та подолання колізій у КАС України залишаються недостатньо висвітленими, що зумовлює необхідність подальшого наукового пошуку.

Постановка завдання зумовлена необхідністю подальшого вдосконалення механізму касаційного оскарження в адміністративному судочинстві України в умовах трансформації процесуального законодавства та практики його застосування. Запровадження у Кодексі адміністративного судочинства України системи так званих «касаційних фільтрів» мало на меті оптимізацію навантаження на Верховний Суд, забезпечення єдності судової практики та підвищення ефективності касаційного провадження. Водночас практика їх застосування засвідчила наявність низки проблемних аспектів, пов'язаних з оціночним характером критеріїв допуску касаційних скарг, неоднорідністю судової практики та ризиками звуження права на доступ до правосуддя.

Актуальність дослідження також зумовлена існуванням колізій та прогалин у правовому регулюванні касаційного оскарження, що ускладнює реалізацію принципів правової визначеності, справедливості та пропорційності в адміністративному процесі. Особливої уваги потребує питання співвідношення процесуальних обмежень касаційного перегляду з конституційними гарантіями права на судовий захист, а також з під-

ходами, сформованими у практиці Європейського суду з прав людини та правових систем держав – членів Ради Європи.

Метою роботи є розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення касаційного оскарження в адміністративному судочинстві шляхом комплексного аналізу недоліків чинної системи «касаційних фільтрів», узагальнення практики їх застосування судами касаційної інстанції та вивчення релевантного міжнародного досвіду.

Для досягнення поставленої мети у роботі передбачається вирішення таких основних завдань: з'ясувати правову природу та функціональне призначення касаційного оскарження в системі адміністративного судочинства України; проаналізувати нормативні засади запровадження та застосування касаційних фільтрів у КАС України; виявити основні проблеми та суперечності правозастосовної практики щодо допуску касаційних скарг; дослідити відповідність чинної моделі касаційних фільтрів стандартам доступу до правосуддя, сформульованим у практиці ЄСПЛ; узагальнити міжнародний досвід правового регулювання касаційного перегляду в адміністративних справах; сформулювати пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання та судової практики у сфері касаційного оскарження.

Виклад основного матеріалу. Виклад основного матеріалу дослідження зосереджено на комплексному аналізі правового регулювання та практики застосування інституту касаційного оскарження в адміністративному судочинстві України. У межах розділу розглядаються доктринальні підходи до розуміння правової природи касаційного перегляду, особливості функціонування системи касаційних фільтрів, а також проблемні аспекти їх реалізації у правозастосовній діяльності судів касаційної інстанції. Особлива увага приділяється виявленню колізій та прогалин у положеннях Кодексу адміністративного судочинства України, аналізу актуальної судової практики Верховного Суду та оцінці відповідності чинної моделі касаційного оскарження міжнародним стандартам доступу до правосуддя. Інститут касаційного перегляду в адміністративному судочинстві України пройшов складний шлях трансформації, що відображає пошук балансу між правом особи на доступ до суду та необхідністю забезпечення єдності судової практики. Відповідно до ст. 327 КАС України [6], судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Верховний Суд. Його функція як суду права, а не факту,

є визначальною для розуміння суті сучасних «процесуальних фільтрів» [7].

Реформа 2017 року та подальші зміни 2020 року, зокрема Закон № 460-ІХ [8] змінили парадигму касації. Якщо раніше касація сприймалася як «третя інстанція», де можна було переглянути справу по суті, то сучасна редакція ч. 2 ст. 341 КАС України чітко обмежує повноваження суду: він не має права встановлювати або вважати доведеними обставини, що не були встановлені у рішенні суду першої чи апеляційної інстанції [9].

Ключовим механізмом обмеження доступу до касації є так звані «касаційні фільтри», закріплені у ч. 4 та ч. 5 ст. 328 КАС України. Законодавець виділив чотири виключні підстави для касаційного оскарження рішень по суті. Не врахування висновку Верховного Суду (п. 1 ч. 4 ст. 328), ця норма спрямована на забезпечення єдності правозастосування. Проте на практиці виникає проблема «релевантності» правових позицій. Адвокати часто посилаються на висновки ВС у справах, де фактичні обставини суттєво відрізняються, що призводить до відмови у відкритті провадження згідно зі ст. 333 КАС України.

Необхідність відступу від висновку ВС (п. 2 ч. 4 ст. 328), дана підстава є механізмом динамічного розвитку права. Вона вимагає від скаржника не просто незгоди, а ґрунтовного обґрунтування, чому існуюча позиція ВС застаріла або помилкова.

Відсутність висновку ВС (п. 3 ч. 4 ст. 328), стосується нових категорій спорів, наприклад, пов'язаних із правовим режимом воєнного стану або новими соціальними виплатами.

Процесуальні порушення (п. 4 ч. 4 ст. 328) та посилання на ст. 353 КАС України, що передбачає обов'язкове скасування судових рішень (наприклад, розгляд справи неповноважним складом суду або порушення правил юрисдикції).

Особливу увагу слід приділити ч. 5 ст. 328 КАС України, яка встановлює, що судові рішення у справах незначної складності та інших справах, розглянутих у порядку спрощеного позовного провадження, не підлягають касаційному оскарженню. Критерії «малозначності» визначені у ч. 6 ст. 12 КАС України, з якої виникає серйозна правова дилема. Відповідно до п. 2 ч. 5 ст. 328 КАС України, навіть малозначна справа може бути переглянута в касації, якщо: скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики; особа, яка подає касаційну скаргу, позбав-

лена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, при розгляді іншої справи; справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи.

Аналіз судової практики свідчить, що Верховний Суд досить суворо тлумачить ці винятки. Поняття «фундаментальне значення» залишається оціночним, що дає суду широку дискрецію (свободу розсуду) при вирішенні питання про відкриття провадження.

Одним із найбільш проблемних моментів є оскарження ухвал судів першої та апеляційної інстанцій. Стаття 294 КАС України містить вичерпний перелік ухвал, на які можуть бути подані апеляційні скарги окремо від рішення суду. Проте, коли справа доходить до касації, ч. 2 ст. 328 КАС України обмежує коло ухвал, що підлягають перегляду.

Це створює «правові пастки». Наприклад, ухвали про залишення позову без розгляду або закриття провадження можуть бути оскаржені, але ухвали з питань забезпечення позову часто «відсікаються» на етапі касації, що може призвести до невідворотних наслідків для позивача ще до завершення розгляду справи по суті.

У розширенні статті необхідно згадати справу «Zubac проти Хорватії» (2018). ЄСПЛ зазначив, що умови прийнятності касаційної скарги *ratione valoris* (залежно від вартості позову або категорії справи) є правомірними, якщо вони переслідують легітимну мету – забезпечення розгляду справ у розумні строки та розвантаження вищої інстанції.

Проте суд наголосив на важливості «передбачуваності» цих обмежень. В українських реаліях, через розмитість формулювань у КАС УКРАЇНИ, виникає ризик порушення принципу правової визначеності. Якщо громадянин не може заздалегідь передбачити, чи буде його справа визнана «суспільно значущою», це підриває довіру до правосуддя.

На основі проведеного аналізу пропонується внести наступні зміни до КАС України. Перше, уточнення ст. 12 та ст. 328. Необхідно запровадити чіткі числові або категоріальні показники для визначення «суспільного інтересу». Наприклад, справи, що стосуються екологічної безпеки або масових звільнень, мають автоматично визнаватися такими, що мають право на касацію. Друге, гармонізація переліку ухвал. Слід синхронізувати положення ст. 294 та ст. 328 КАС УКРАЇНИ, щоб забезпечити право на касаційне оскарження тих

процесуальних ухвал, які фактично унеможливають подальший рух справи або грубо порушують права сторін на стадії виконання. Третє, запровадження «консультативних висновків». За аналізом досвіду країн ЄС, Верховний Суд міг би видавати роз'яснення щодо застосування нових «фільтрів», щоб зменшити кількість завідомо неприйнятних скарг, які перевантажують апарат суду [10].

Однією з фундаментальних засад сучасного адміністративного процесу є принцип правої визначеності, який нерозривно пов'язаний із забезпеченням єдності судової практики [11]. Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», саме Верховний Суд є найвищим судовим органом, який забезпечує сталість та єдність судової практики. У структурі КАС України цей механізм деталізовано через діяльність Великої Палати Верховного Суду, чії повноваження та процедурні аспекти діяльності визначені у статтях 346 та 347 КАС України.

Велика Палата Верховного Суду виступає специфічним процесуальним інститутом, покликаним розв'язувати найскладніші правові дилеми, що виникають на перетині різних юрисдикцій або в межах однієї спеціалізації при виникненні фундаментальних розбіжностей у тлумаченні норм права [12]. Згідно зі ст. 346 КАС України, Велика Палата не є класичною «четвертою інстанцією», а виконує функцію арбітра у питаннях права, що мають стратегічне значення для всієї правової системи [13].

Її роль полягає не лише у виправленні індивідуальних помилок, а у формуванні «правових дороговказів», які згідно з ч. 5 ст. 242 КАС України мають обов'язково враховуватися всіма судами нижчих інстанцій при виборі і застосуванні норми права до подібних правовідносин.

Законодавець у ст. 346 КАС України чітко розмежував підстави, за яких колегія суддів Касаційного адміністративного суду може або зобов'язана передати справу на розгляд Великої Палати [14]. Відступ від висновку щодо застосування норми права (ч. 1-3 ст. 346). Це ситуація, коли колегія суддів Касаційного адміністративного суду вважає за необхідне відступити від висновку, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду (в межах тієї ж або іншої палати/касаційного суду). Це механізм самокорекції судової влади, який дозволяє праву еволюціонувати [15].

Порушення правил предметної юрисдикції (ч. 6 ст. 346). Якщо сторона оскаржує судове рішення з підстав порушення правил предметної

або територіальної юрисдикції, Велика Палата виступає остаточним органом, що розмежує компетенцію між адміністративними, цивільними та господарськими судами.

Виключна правова проблема (ч. 5 ст. 346), це найбільш складна та дискусійна підстава, яка потребує детального наукового аналізу. Відповідно до ч. 5 ст. 346 КАС України, суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, палати або об'єднаної палати, передає справу на розгляд Великої Палати, якщо дійде висновку, що справа містить виключну правову проблему і така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовчої практики [16]. Законодавець не надав прямого визначення поняття «виключна правова проблема», що робить цю норму оціночною. Проте, аналізуючи ухвали Великої Палати про прийняття справ до розгляду, можна виокремити такі критерії «виключності».

Наявність суперечливої практики, коли суди різних інстанцій або навіть різні колегії Верховного Суду застосовують одну і ту саму норму КАС України або матеріального права діаметрально протилежно. Отже, брак законодавчого регулювання, наявність «прогалин» у законі, які потребують заповнення через судову правотворчість. Суспільна значущість, справа стосується прав великої кількості людей (наприклад, пенсійне забезпечення великих категорій громадян, виборчі права, права внутрішньо переміщених осіб). Міжнародний аспект, необхідність імплементації висновків ЄСПЛ у національне законодавство через тлумачення норм КАС України.

Важливо зазначити, що згідно з ч. 5 ст. 328 КАС України, наявність виключної правової проблеми є одним із винятків, що дозволяє «пробити» фільтр малозначності справи. Тобто, навіть якщо справа є малозначною за критеріями ст. 12 КАС України, вона може потрапити до Верховного Суду, якщо скаргник доведе наявність такої проблеми.

Процедура передачі справи є чітко регламентованою. Відповідно до ст. 347 КАС України, питання про передачу справи на розгляд Великої Палати вирішується судом за власною ініціативою або за клопотанням учасника справи та складається з наступних етапів: постановлення ухвали – колегія суддів виносить обґрунтовану ухвалу, в якій зобов'язана чітко вказати, в чому полягає виключна правова проблема або обґрунтувати необхідність відступу від попереднього висновку; попередній розгляд у Великій Палаті –

Велика Палата має право повернути справу колегії, якщо дійде висновку про відсутність підстав для розгляду. Це є ще одним «фільтром», що запобігає штучному перевантаженню Великої Палати (так званий «фільтр обґрунтованості»); прийняття справи до провадження – у разі згоди з аргументами колегії, Велика Палата постановляє ухвалу про прийняття справи, після чого здійснює розгляд за правилами касаційного провадження.

Попри важливість цього інституту, існують певні процесуальні виклики. Зокрема, у КАС України недостатньо чітко прописані наслідки ситуації, коли Велика Палата відмовляє у прийнятті справи через відсутність «виключності» правової проблеми, а колегія суддів продовжує наполягати на своїй позиції.

Також актуальним є питання «процесуальної економії». Передача справи до Великої Палати суттєво подовжує строки розгляду справи, що іноді вступає у конфлікт із принципом розгляду справи упродовж розумного строку (ст. 11 КАС України). Для оптимізації цього напрямку пропонується: на рівні постанов Пленуму Верховного Суду надати офіційне роз'яснення щодо дефініції «виключна правова проблема»; впровадити в КАС України можливість «консультативного звернення» нижчих судів до Верховного Суду щодо тлумачення складних норм (за аналогом з механізмом Суду ЄС), що дозволило б формувати єдність практики ще на етапі першої інстанції, не чекаючи років касаційного оскарження.

Завершуючи аналіз, слід підкреслити, що Велика Палата є гарантом стабільності правової системи. Її діяльність через призму статей 346–347 КАС України забезпечує прогнозованість правосуддя – стан, за якого кожен громадянин може заздалегідь передбачити правові наслідки своєї поведінки та результати судового захисту своїх прав.

Дотримання процесуальних строків є однією з ключових умов реалізації права на касаційне оскарження. В адміністративному судочинстві строки виконують подвійну функцію: з одного боку, вони стимулюють учасників справи до оперативної реалізації своїх прав, а з іншого – виступають гарантом принципу правової визначеності (*res judicata*), забезпечуючи стабільність судового рішення після його набрання законної сили.

Відповідно до ч. 1 ст. 329 КАС України, касаційна скарга на судові рішення подається протягом тридцяти днів з дня його проголошення. У разі якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини судо-

вого рішення або розгляд справи здійснювався у порядку письмового провадження, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення.

Проте системний аналіз цієї норми виявляє першу процесуальну проблему: невідповідність між датою «складення» рішення та датою фактичного отримання копії рішення стороною. Законодавець частково вирішив це у ч. 2 ст. 329 КАС України, встановивши, що учасник справи, якому повне судові рішення не було вручено у день його проголошення або складення, має право на поновлення пропущеного строку, якщо касаційна скарга подана протягом тридцяти днів з дня вручення йому повного тексту рішення.

Поняття «поважності» причин є оціночною категорією. Згідно зі сталою практикою Верховного Суду та положеннями ст. 121 КАС України, поважними причинами визнаються лише ті обставини, які є об'єктивно непереборними, не залежать від волевиявлення особи та пов'язані з дійсно істотними перешкодами чи труднощами для своєчасного вчинення процесуальних дій.

В адміністративному процесі тягар доведення поважності причин лежить виключно на скаржникові. Суд не може самостійно домислювати обставини, якщо вони не підкріплені належними та допустимими доказами. Проблема полягає у тому, що КАС України не містить вичерпного переліку таких причин, що створює широке поле для судового розсуду (дискреції), а іноді й для надмірного формалізму.

Запровадженням воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року [17], [18] внесло суттєві корективи у застосування ст. 329 КАС України. Верховний Суд у своїх правових позиціях (зокрема, у постановках Великої Палати та Касаційного адміністративного суду) неодноразово наголошував, що сам факт запровадження воєнного стану не є «автоматичною» підставою для поновлення процесуальних строків.

Ключовими аспектами, які враховує суд є: принцип індивідуалізації, відповідно до якого скаржник повинен довести, як саме воєнний стан завадив йому подати скаргу вчасно. Наприклад, перебування на окупованій території, ведення активних бойових дій у регіоні знаходження суду чи офісу адвоката, мобілізація скаржника або його представника до лав ЗСУ; робота «Електронного суду» – наявність електронного кабінету та дистанційного доступу до матеріалів справи мінімізує вплив воєнних дій на можливість підготовки скарги, якщо тільки особа не перебуває безпосе-

редньо в зоні фронту або в умовах тривалої відсутності електроенергії та зв'язку.

На основі аналізу актуальної практики Верховного Суду за 2022–2024 роки, можна виділити наступні випадки, коли причини пропуску строку за ст. 329 КАС України визнаються поважними. Військова служба – вербування скаржника у складі Збройних Сил України або інших військових формувань, безпосередня участь у бойових завданнях, підтверджується довідками з військових частин або військовими квитками з відповідними відмітками [19]. Територіальна недоступність – проживання або знаходження суб'єкта оскарження на територіях, які включені до Переліку територій, на яких ведуться бойові дії або тимчасово окупованих РФ. Тривалі «блекаути» та відсутність зв'язку – якщо скаржник доведе, що в критичний період подання скарги в його регіоні були зафіксовані тривалі відключення енергопостачання, що унеможливило роботу з електронними реєстрами та відправлення документів. Доцільно вказати щодо помилок суду нижчої інстанції. Наприклад, якщо апеляційний суд несвоєчасно надіслав копію рішення або невірно вказав порядок оскарження в мотивувальній частині. Суд касаційної інстанції часто стає на бік скаржника, керуючись принципом «належного урядування» – особа не повинна нести відповідальність за помилки державних органів.

Одним із найгостріших аспектів є баланс між суворим дотриманням строків та правом на суд (Art. 6 ECHR). Європейський суд з прав людини у справі «Белеш та інші проти Чеської Республіки» [20] та у справі Зубач проти Хорватії [21] зазначав, що правила регулювання строків мають на меті забезпечити належне відправлення правосуддя, проте вони не повинні створювати бар'єри, які б перешкоджали розв'язанню спору по суті.

В українській практиці касаційного оскарження нерідко трапляються випадки «процесуального пуризму», коли Верховний Суд відмовляє у поновленні строку через незначні недоліки в обґрунтуванні, навіть за наявності очевидних воєнних обставин. Це актуалізує необхідність внесення змін до ст. 329 та ст. 333 КАС України щодо запровадження більш гнучкого механізму «презумпції поважності» причин пропуску строків для певних категорій справ (наприклад, соціальних спорів) у період дії особливих правових режимів.

Інститут строків у касаційному провадженні потребує подальшої лібералізації в частині враху-

вання форс-мажорних обставин. Необхідно закріпити на рівні КАС України правило, згідно з яким у період воєнного стану суди мають застосовувати менш суворі стандарти доказування поважності причин пропуску строків, якщо обставини пропуску очевидно пов'язані з наслідками збройної агресії. Це дозволить уникнути перетворення «процесуальних фільтрів» на інструмент позбавлення особи права на справедливий суд.

Трансформація касаційного провадження перетворила написання касаційної скарги з викладу обставин справи на складну інтелектуальну вправу з юридичного моделювання. Стаття 330 КАС України встановлює суворі вимоги до форми та змісту скарги, які в сукупності з «касаційними фільтрами» створюють високий поріг входу до суду касаційної інстанції. Найбільш критичною нормою є пункт 4 частини 2 статті 330 КАС України, який зобов'язує скаржника чітко зазначити підставу (підстави), на якій подається касаційна скарга згідно зі ст. 328 КАС України. Це не просто формальна вказівка номера статті.

Скаржник має побудувати складну логічну конструкцію. Якщо посилається на неврахування висновку Верховного Суду, він повинен не лише вказати номер справи, а й процитувати конкретний висновок та довести, що правовідносини у його справі є ідентичними (релевантними). Якщо посилається на відсутність висновку, він має обґрунтувати, чому саме в цій сфері правового регулювання існує прогалина, яка потребує втручання найвищої інстанції.

Судова практика свідчить, що Верховний Суд застосовує стандарт «належного обґрунтування» надзвичайно суворо. Якщо скаржник просто перераховує порушення норм матеріального чи процесуального права, але не пов'яже їх із конкретними пунктами ч. 4 ст. 328 КАС України, така скарга вважається такою, що не містить підстав для касаційного оскарження.

Це явище в юридичній доктрині отримало назву «процесуальний пуризм». Згідно з положеннями ч. 4 ст. 332 КАС України, касаційна скарга, подана без дотримання вимог ст. 330, не просто залишається без руху, а може бути повернута скаржнику. Такий підхід фактично перетворює вимоги до форми на «прихований фільтр»: суддя, не переходячи до розгляду справи по суті, може відсіяти значну частину скарг на етапі перевірки їхньої форми.

Для пересічного громадянина чи юриста, який не спеціалізується на касаційному представництві, такі вимоги стають нездоланим бар'єром,

що ставить під сумнів дотримання принципу доступності правосуддя.

Для об’єктивної оцінки функціонування інституту касації необхідно звернутися до офіційних звітів Верховного Суду. Статистичні дані Касаційного адміністративного суду (КАС ВС) за період 2023–2025 років демонструють чітку тенденцію до посилення фільтрації.

Згідно з аналітичними оглядами Верховного Суду, щороку до КАС ВС надходить від 30 000 до 40 000 касаційних скарг. Проте лише незначна їх частина доходить до стадії розгляду по суті.

Найпоширенішою підставою для відмови у відкритті провадження є пункт 1 частини 1 статті 333 КАС України – якщо касаційна скарга подана на судові рішення, що не підлягає касаційному оскарженню. Другою за частотою причиною є пункт 4 частини 2 статті 330 – неналежне викладення підстав оскарження.

Наведені в таблиці показники вказують на те, що «процесуальні фільтри» виконують свою роль – вони розвантажують Верховний Суд від «баластних» справ. Однак, з іншого боку, рівень відмов у майже 50% свідчить про те, що або якість правової допомоги в країні є недостатньою, або законодавчі вимоги до скарги є надто складними для сприйняття.

Високий відсоток повернень та відмов підтверджує тезу, що касація в Україні остаточно трансформувалася в «суд права». Судова статистика відображає жорстку селекцію справ, де перевага надається не виправленню помилок у конкретному спорі, а вирішенню питань, що мають загальнодержавне значення для розвитку юриспруденції. Це вимагає від законодавця більш чіткої деталізації критеріїв у ст. 328 КАС України, аби зменшити кількість марних звернень до суду.

Таким чином для вдосконалення механізму касаційного оскарження необхідно: закріпити на законодавчому рівні чіткі дефініції оціночних критеріїв допуску скарг; усунути правову колізію між ст. 294 та ст. 328 КАС України щодо переліку ухвал; забезпечити зрозумілість практики від-

ступу від правових позицій Великою Палатою. Впровадження цих змін дозволить знайти баланс між ефективністю судочинства та захистом прав людини, утверджуючи верховенство права.

Висновки. Проведене дослідження підтвердило, що сучасна модель «касаційних фільтрів» в адміністративному судочинстві України, незважаючи на оригінальну мету оптимізації навантаження на Верховний Суд, перебуває в стані системної кризи, де формальна ефективність процесу протиставляється сутнісним гарантіям доступу до правосуддя. Дослідження правової природи касації підтвердило її подвійну функцію: забезпечення єдності правозастосування через формування прецедентних позицій та реалізація конституційного права особи на судовий захист (п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції України), що вимагає відмови від утилітарного підходу до касації як лише механізму «розвантаження» суду.

Аналіз нормативних засад та практики застосування фільтрів виявив три ключові системні дефекти: по-перше, надмірна оціночність критеріїв «фундаментального значення» та «виняткової важливості» (ст. 294 КАС України) створює простір для суб’єктивізму, що підтверджується значною дисгармонією в підходах різних колегій Верховного Суду; по-друге, колізія між ст. 294 та ст. 328 КАС України щодо оскарження ухвал породжує правову невизначеність, що суперечить принципу *nullum crimen, nulla poena sine lege* у процесуальній сфері; по-третє, відсутність прозорих процедур відступу Великою Палатою від власних правових позицій підриває стабільність прецедентного права.

Критичний аналіз практики ЄСПЛ (справи Zubac v. Croatia [23], Brualla Gómez de la Torre v. Spain [24]) довів, що чинна модель фільтрів не відповідає європейським стандартам: розмитість критеріїв допуску скарг порушує вимогу «передбачуваності» процесуальних обмежень за ст. 6 Конвенції про захист прав людини. Водночас узагальнення досвіду країн ЄС (зокрема, Німеччини та Польщі) свідчить про можливість поєднання

Таблиця 1

Узагальнена таблиця показників (на основі звітів ВС за 2024 рік) [22]

Категорія дії	Відсоткове відношення (приблизно)	Основна причина з посиланням на КАС України
Відмова у відкритті провадження	45% – 50%	ст. 333: малозначність, відсутність обґрунтування підстав за ст. 328
Повернення скарги без розгляду	15% – 20%	ст. 332: недоліки у формі (ст. 330), несплата збору, пропуск строків
Відкрито провадження	30% – 35%	Повне дотримання «фільтрів» та вимог до форми

ефективності касації з гарантіями доступу до правосуддя через законодавче закріплення категоріальних (а не оціночних) критеріїв допуску та впровадження інституту «спеціального дозволу» з обов'язковим мотивуванням відмов.

На підставі проведеного комплексного аналізу запропоновано науково обґрунтовану концепцію модернізації касаційного провадження, яка передбачає: 1) заміну оціночних категорій чіткими законодавчими дефініціями «фундаментального значення» (наприклад, порушення конституційних прав, суперечність міжнародним зобов'язанням України); 2) усунення колізії між ст. 294 та ст. 328 КАС шляхом уніфікації підстав оскарження ухвал; 3) запровадження обов'язкового публічного мотивування рішень про відмову у допуску скарги з посиланням на конкретні правові позиції Великої Палати; 4) впровадження механізму «другої інстанції фільтрації» – коли відмова у допуску

скарги може бути оскаржена окремою ухвалою іншої колегії.

Таким чином, досягнуто поставленої мети: розроблено комплекс пропозицій, спрямованих не на скасування механізму фільтрів, а на його трансформацію в інструмент забезпечення якісної єдності судової практики за умови повного дотримання конституційних гарантій. Наукова новизна дослідження полягає у виявленні парадоксу сучасної касації: спроба підвищення ефективності через обмеження доступу фактично знижує якість правосуддя, оскільки формує «тіньову» практику скарг без прецедентного впливу. Практична значущість полягає в тому, що запропоновані зміни дозволять узгодити вимоги євроінтеграції, виклики воєнного часу та конституційну модель правосуддя, перетворивши касацію з «бар'єру» на міст між індивідуальним правом на захист та колективним інтересом у стабільному правозастосуванні.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp#Text>
2. Скоморовський В. Б., Лантух Є. С. Роль Верховного Суду у сучасному українському правозастосуванні. *Legal Bulletin*. 2024. С. 34–39. DOI: <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2024-12-A4>.
3. Пасенюк О. М. Побудова адміністративних судів – одне із найважливіших досягнень судової реформи в Україні. Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації : зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 17 трав. 2019 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права ім. Л. Юзькова, 2019. Ч. 2. С. 67–77.
4. Смокович М. І. Громадянське суспільство та правова держава: виклики воєнного часу. Науково-дослідний інститут правотворчості та науково-правових експертиз НАПрН України. 28 листоп. 2023 р. URL: <https://lawmaking.academy/naukovo-praktychnyj-kruglyj-stil-gromadyanske-suspilstvo-ta-pravova-derzhava-vyklyku-voeyennogo-chasu/>.
5. Куйбіда А. А. Форми адміністративного судочинства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2022. № 73, ч. 2. С. 112–120. URL: https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2022/11/73_part-2.pdf.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV : станом на 1 січ. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
7. Манойленко К. «Касаційні фільтри»: рік з новими процесуальними нормами. 16 берез. 2021. URL: <https://golaw.ua/ua/insights/publication/enavtochetnetkauakasaczijni-filtri-rik-z-novimi-proczesualnimi-normami/>.
8. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ : Закон України від 15.01.2020 № 460-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-20#Text>.
9. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України : станом на 26 лип. 2024 р. / Р. В. Алієв, Н. О. Армаш, О. М. Бандурка [та ін.] ; за заг. ред. А. Г. Чубенка. Київ : Видавничий дім «Професіонал», 2024. 654 с.
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 черв. 2018 р. у справі № 2/1712/783/2011 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75265990>.
11. Постанова Верховного Суду від 04 лип. 2018 р. у справі № 522/2732/16-ц URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75287179>.
12. Постанова Верховного Суду від 19 трав. 2020 р. у справі № 910/719/19 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89961609>.

13. Постанова Верховного Суду від 23 черв. 2020 р. у справі № 696/1693/15-ц URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90458952>.
14. Ухвала Верховного Суду від 14 січ. 2021 р. у справі № 904/4387/19 URL: <https://www.reyestr.court.gov.ua/Review/94227039>.
15. Постанова Верховного Суду від 21 груд. 2020 р. у справі № 910/14846/19 URL: <https://www.reyestr.court.gov.ua/Review/93783662>.
16. Постанова Верховного Суду від 21 груд. 2020 р. у справі № 910/14846/1 URL: <https://www.reyestr.court.gov.ua/Review/93783662>.
17. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
18. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
19. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України : остання редакція від 15.01.2026 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.
20. *Běleš and others v. the Czech Republic* (application no. 47273/99) : judgment of the European Court of Human Rights of 12 Nov. 2002 URL: <https://su.arbitr.gov.ua/userfiles/media/posibnyk%20z%20EK.pdf>.
21. *Zubac v. Croatia* (application no. 40160/12) : judgment (Grand Chamber) of the European Court of Human Rights of 5 Apr. 2018 URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-196997>.
22. Огляд за результатами аналізу судової практики та судової статистики постановлення ухвал про відмову у відкритті касаційного провадження Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/oglyady/Oglyad_KGS_Analiz_vidmov_2024_2025.pdf.
23. *Case of Zubac v. Croatia* (application no. 40160/12). HUDOC. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-181821%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-181821%22])
24. *Case of Brualla Gómez de la Torre v. Spain* (application no. 155/1996/774/975). HUDOC. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-58127%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-58127%22]).

Samara V. S. OPTIMIZATION OF THE INSTITUTE OF CASSATION FILTERS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE: THEORETICAL-LEGAL AND PRACTICAL ASPECTS

The article conducts a systemic study of the current state and prospects for improving the normative and legal regulation of cassation proceedings in the system of administrative justice of Ukraine. The author analyzes the functioning of the mechanism of “procedural filters” introduced in 2020 and its impact on the implementation of the principle of accessibility of justice. The constitutional principles of limiting cassation appeals are investigated, in particular through the prism of Clause 8, Part 2, Art. 129 of the Constitution of Ukraine. Special attention is paid to the practice of the European Court of Human Rights regarding the criteria for the admissibility of complaints in higher court instances, in particular the cases “Levages Prestations Services v. France”, “Brualla Gomez de la Torre v. Spain” and “Zubac v. Croatia”.

The paper identifies key shortcomings of the current legislation that create obstacles to the effective protection of citizens' rights. These include: excessive use of vague evaluative categories (“fundamental importance”, “exceptional importance”), which provoke subjectivity when admitting cases for consideration; the existence of legal conflicts between Art. 294 and Art. 328 of the CASC of Ukraine regarding the appeal of rulings; lack of transparency in the procedures for departure from legal positions by the Grand Chamber of the Supreme Court. Based on the analysis, specific proposals were formulated for the modernization of the CASC of Ukraine, in particular regarding the legislative consolidation of definitions of admission criteria and synchronization of the norms of the procedural code. The author proves that balancing the interests of judicial efficiency and guarantees for protecting the rights of the parties is possible only under the condition of clear regulation of the grounds for cassation review.

Key words: *administrative process, cassation review, Supreme Court, procedural filters, admission criteria, minor cases, right to court, legal certainty.*

Дата першого надходження статті до видання: 29.11.2025
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 26.12.2025
Дата публікації (оприлюднення) статті: 30.12.2025