

С. І. Маркін, кандидат юридичних наук, доцент, адвокат
ORCID: 0009-0008-0410-1702

ФОРМАЛЬНІ ТА ЗМІСТОВНІ ВИМОГИ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ ЯК ГАРАНТІЯ ЕФЕКТИВНОГО СУДОВОГО ЗАХИСТУ

У статті досліджено формальні та змістовні вимоги до адміністративного позову як одну з ключових процесуальних гарантій ефективного судового захисту прав, свобод і законних інтересів особи у публічно-правових відносинах. Обґрунтовано, що адміністративне судочинство реалізується виключно за належно оформленою позовною заявою, а відповідність позову приписам статей 160–161, 171–172 КАС України забезпечує процесуальну допустимість звернення, відкриття провадження та можливість розгляду спору по суті. Акцентовано, що формальні вимоги (письмова форма, підпис, реквізити сторін, додатки, підтвердження сплати судового збору тощо) та змістовні вимоги (чіткий предмет і підстави позову, конкретизовані позовні вимоги, обґрунтування порушення прав, належні докази) мають не каральне, а гарантійне призначення: вони спрямовані на забезпечення юридичної визначеності, належної процесуальної комунікації сторін, ефективного доказування та застосування судом адекватного способу захисту відповідно до ст. 5 КАС України. У роботі розкрито проблематику надмірного процесуального формалізму, що проявляється у практиці залишення позову без руху, його повернення або відмови у відкритті провадження, і може фактично обмежувати доступ до суду, суперечачи конституційним гарантіям та стандартам ЄСПЛ щодо «права на суд». Водночас підкреслено, що ігнорування вимог до позову здатне породжувати процесуальні зловживання, порушення принципів змагальності та процесуальної економії. Особливу увагу приділено значенню ч. 5 ст. 170 КАС України, яка встановлює заборону повторного звернення з тотожним позовом після відмови у відкритті провадження, що підвищує ціну первинного належного оформлення позовної заяви та вимагає від суду особливо виваженого застосування процесуальних наслідків. Зроблено висновок про необхідність балансу між процесуальною дисципліною та реальним доступом до правосуддя на засадах пропорційності й верховенства права.

Ключові слова: адміністративний позов, позовна заява, формальні вимоги, змістовні вимоги, доступ до суду, судовий збір, процесуальний формалізм.

S. I. Markin. Formal and substantive requirements for an administrative claim as a guarantee of effective judicial protection

The article examines the formal and substantive requirements for an administrative claim as one of the key procedural guarantees for effective judicial protection of the rights, freedoms and legitimate interests of a person in public legal relations. It is substantiated that administrative proceedings are implemented exclusively on the basis of a properly drawn up statement of claim, and the compliance of the claim with the provisions of Articles 160–161, 171–172 of the Code of Administrative Offences of Ukraine ensures the procedural admissibility of the application, the initiation of proceedings and the possibility of considering the dispute on the merits. It is emphasized that formal requirements (written form, signature, details of the parties, attachments, confirmation of payment of court fees, etc.) and substantive requirements (clear subject and grounds of the claim, specified claims, justification of violation of rights, appropriate evidence) have a guarantee rather than a punitive purpose: they are aimed at ensuring legal certainty, proper procedural communication of the parties, effective proof and application by the court of an adequate method of protection in accordance with Art. 5 of the CAS of Ukraine. The paper reveals the problem of excessive procedural formalism, which is manifested in the practice of leaving the claim without motion, returning it or refusing to open proceedings, and can actually limit access to the court, contradicting constitutional guarantees and ECHR standards regarding the "right to court". At the same time, it is emphasized that ignoring the requirements for the claim can give rise to procedural abuses, violations of the principles of adversarial nature and procedural economy. Special attention is paid to the meaning of Part 5 of Art. 170 of the Code of Administrative Offences of Ukraine, which establishes a ban on repeated filing of the same claim after a refusal to open proceedings, which increases the cost of the initial proper preparation of the claim and requires the court to apply procedural consequences in a particularly balanced manner. The conclusion is made about the need for a balance between procedural discipline and real access to justice on the basis of proportionality and the rule of law.

Key words: administrative claim, claim, formal requirements, substantive requirements, access to court, court fee, procedural formalism.

Постановка проблеми. Ефективність адміністративного судочинства як механізму захисту прав, свобод і законних інтересів особи у публічно-правових відносинах безпосередньо залежить від належної реалізації права на звернення до суду з адміністративним позовом. Ключову роль у цьому процесі відіграють формальні та змістовні вимоги до позовної заяви, встановлені Кодексом адміністративного судочинства



© С. І. Маркін, 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

України. Саме вони визначають процесуальну допустимість позову, забезпечують можливість відкриття провадження у справі та створюють передумови для ефективного судового захисту по суті.

Разом із тим у правозастосовній практиці досить часто спостерігаються випадки формалізованого або надмірно суворого тлумачення судом вимог до позовної заяви, що призводить до залишення позовів без руху, їх повернення або відмови у відкритті провадження. Такі процесуальні рішення, хоча й ґрунтуються на приписах КАС України, інколи фактично обмежують доступ особи до суду, що суперечить конституційним гарантіям права на судовий захист та стандартам Європейського суду з прав людини. Водночас ігнорування формальних та змістовних вимог до позову створює ризики порушення принципів юридичної визначеності, процесуальної економії та змагальності сторін.

У цьому контексті актуальною є проблема пошуку оптимального балансу між процесуальною дисципліною та реальним доступом до правосуддя. Формальні та змістовні вимоги до адміністративного позову мають виконувати не каральну, а гарантійну функцію, спрямовану на забезпечення ефективного, справедливого і своєчасного судового розгляду публічно-правових спорів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання адміністративного позову, доступу до правосуддя та процесуальних вимог до позовної заяви досліджувалися у працях С. В. Ківалова, Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, Т. О. Коломоець, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіди, О. П. Рябенко, М. І. Смоковича, А. Ю. Осадчого та інших учених. У їхніх роботах розкрито загальні засади адміністративного судочинства, правову природу адміністративного позову, принципи диспозитивності та змагальності, а також питання судової юрисдикції.

Разом із тим у науковій літературі недостатньо комплексно досліджено саме гарантійну функцію формальних і змістовних вимог до адміністративного позову у контексті забезпечення ефективного судового захисту. Переважно ці вимоги аналізуються фрагментарно – у межах коментарів до норм КАС України або у зв'язку з окремими процесуальними інститутами. Недостатньо уваги приділяється співвідношенню формалізму процесуальної форми та стандартів доступу до суду, сформульованих у практиці Європейського суду з прав людини.

З огляду на це постає необхідність подальшого доктринального осмислення формальних та змістовних вимог до адміністративного позову як самостійної процесуальної гарантії ефективного судового захисту у публічно-правових відносинах.

Разом із тим за правилами ч. 5 ст. 170 КАС України повторне звернення тієї самої особи до адміністративного суду з адміністративним позовом з тим самим предметом і з тих самих підстав до того самого відповідача, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається. Саме ця законодавча особливість має принципове значення для розмежування передумов та умов належної реалізації права на звернення до суду з адміністративним позовом за судовим захистом порушеного права, оскільки вона остаточно фіксує процесуальні межі допустимості такого звернення.

Метою статті є вивчення формальних та змістовних вимог до адміністративного позову як гарантії ефективного судового захисту.

Виклад основного матеріалу. Слід зауважити, що аналіз приписів КАС України свідчить: наявність або відсутність у суб'єкта звернення лише передумов права на подання адміністративного позову сама по собі ще не є достатньою для позитивного вирішення судом питання про відкриття провадження в адміністративній справі та подальше здійснення правосуддя. Окрім передумов, законодавець установив чіткий і вичерпний перелік процесуальних умов належної реалізації права на звернення до суду з адміністративним позовом. Таке нормативне регулювання покликане забезпечити, щоб особа чітко усвідомлювала всі процесуальні вимоги, дотримання яких є необхідним для реалізації її права на судовий захист у сфері публічно-правових відносин.

Отже, для виникнення судового процесу на підставі поданого адміністративного позову суб'єкт звернення зобов'язаний не лише мати відповідні передумови, а й дотриматися встановлених КАС України процесуальних умов здійснення цього права, тобто виконати визначений законом порядок звернення до адміністративного суду. Умови реалізації права на звернення до суду з адміністративним позовом слід розуміти як закріплені нормами КАС України процесуально-правові обставини, з наявністю яких пов'язується належне здійснення цього права, а саме – дотримання суб'єктом звернення визначеного процесуального алгоритму подання позову до адміністративного суду з метою захисту порушеного права.

Системний аналіз положень КАС України дає підстави виокремити низку процесуальних умов реалізації права громадянина на звернення до суду з адміністративним позовом, серед яких провідне місце займає дотримання вимог до позовної заяви.

Відповідно до засади диспозитивності адміністративного судочинства суд розглядає справи виключно за позовною заявою, поданою з дотриманням вимог КАС України, та лише в межах заявлених позовних вимог (ч. 2 ст. 9 КАС України). За умов дії таких принципів адміністративного процесу, як змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин справи, особливого значення набуває відповідність позовної заяви вимогам, установленим статтями 160, 161 і 172 КАС України. Лише за умови їх дотримання позовна заява може виконувати функцію процесуального засобу ініціювання діяльності адміністративного суду, спрямованої на справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення публічно-правового спору з метою ефективного захисту прав, свобод та законних інтересів особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Зі змісту наведених норм випливає, що законодавець розглядає позовну заяву насамперед як процесуальний документ, до якого висувуються чітко визначені формальні та змістовні вимоги. Так, ч. 2 ст. 160 КАС України передбачає, що позовна заява подається у письмовій формі позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Окрім цього, КАС України встановлює вичерпний перелік вимог до змісту позовної заяви та до документів, що додаються до неї.

Відповідно до ч. 1 ст. 171 КАС України суддя, одержавши позовну заяву, під час вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі зобов'язаний перевірити, чи дотримано позивачем вимог статей 160, 161 і 172 КАС України. Зокрема, перевіряється відповідність позовної заяви вимогам щодо її форми та змісту, визначеним у частинах 1, 2, пунктах 1–11 ч. 5, частинах 6–9 ст. 160 та ч. 1 ст. 172 КАС України, а також вимогам щодо документів, які додаються до позовної заяви, передбаченим частинами 1–7 ст. 161 КАС України.

Таким чином, дотримання встановлених процесуальних вимог до позовної заяви виступає однією з ключових умов належної реалізації права громадянина на звернення до суду з адміністративним позовом і водночас необхідною передумовою виникнення повноцінної процесуальної діяльності адміністративного суду.

Вимоги ч. 5 ст. 160 КАС України покладають на позивача обов'язок зазначити у позовній заяві, зокрема, ціну позову та обґрунтований розрахунок суми, що підлягає стягненню, у разі заявлення вимог про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Такі відомості мають істотне значення для правильного визначення розміру судового збору. Позовні вимоги про відшкодування шкоди, визначені у грошовому виразі, за своєю правовою природою є вимогами майнового характеру. Відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про судовий збір» за подання до адміністративного суду адміністративного позову майнового характеру фізичною особою або фізичною особою – підприємцем ставка судового збору становить 1 відсоток ціни позову, але не менше 0,4 та не більше 5 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб [1].

Позовна заява повинна також містити чітко сформульований зміст позовних вимог, а у разі пред'явлення позову до кількох відповідачів – окремо щодо кожного з них. Саме позовні вимоги становлять предмет адміністративного позову та мають принципове значення для вирішення питання про можливість розгляду справи за правилами адміністративного судочинства. Позивач зобов'язаний конкретизувати свої вимоги, тобто чітко і однозначно визначити, у чому саме полягає порушення його прав, свобод чи законних інтересів у сфері публічно-правових відносин, а також у який спосіб ці порушення повинні бути усунуті. Відтак, реалізуючи право на звернення до суду з адміністративним позовом, особа має вказати конкретне рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що призвели до порушення її прав, свобод або законних інтересів, і визначити належний спосіб судового захисту.

При цьому зміст позовних вимог повинен відповідати способам судового захисту, передбаченим ч. 1 ст. 5 КАС України, а також бути співмірним із фактичними обставинами спірних публічно-правових відносин. Необхідність чіткого формулювання позовних вимог зумовлюється також тим, що відповідно до ч. 1 ст. 47 КАС України позивач має право змінити предмет адміністративного позову, а отже, його первісне визначення набуває важливого процесуального значення.

У позовній заяві мають бути викладені обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а також зазначені докази, що підтверджують ці обставини. В адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень позивач зобов'язаний аргументувати факт порушення саме його прав, свобод або законних інтересів, посилаючись на відповідні норми матеріального права, якими врегульовані спірні публічно-правові відносини між сторонами.

У справах про оскарження нормативно-правових актів позивач повинен навести відомості про застосування такого акта до нього або про належність до кола суб'єктів правовідносин, у яких цей акт застосовується чи підлягатиме застосуванню (наприклад, після набрання ним чинності). Сукупність наведених у позовній заяві обставин, разом із зазначенням сторін та змістом позовних вимог, дає змогу встановити тотожність адміністративних позовів і визначити предмет доказування у справі.

Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 47 КАС України позивач має право змінити підставу адміністративного позову, що ще раз підкреслює значення належного первісного формулювання фактичних і правових підстав заявлених вимог. Водночас згідно з ч. 4 ст. 161 КАС України позивач зобов'язаний додати до позовної заяви всі наявні у нього докази, які підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги, а у разі подання письмових чи електронних доказів – подати їх копії разом із позовною заявою.

Окремої уваги потребує й те, що відповідно до ч. 3 ст. 161 КАС України до позовної заяви обов'язково додається документ про сплату судового збору у встановленому порядку та розмірі або документи, які підтверджують підстави звільнення від його сплати згідно із законом. З цього випливає, що сплата судового збору або наявність законних підстав для звільнення від нього виступає однією з процесуальних гарантій реалізації права на судовий захист у контексті доступу до правосуддя.

Такий підхід узгоджується з правовою позицією Європейського суду з прав людини, висловленою у рішенні від 19 червня 2001 р. у справі «Креуз проти Польщі», в якому Суд зазначив, що «право на суд» не є абсолютним і може підлягати обмеженням з боку держави, зокрема й фінансового характеру [2]. Отже,

запровадження судового збору як умови звернення до суду саме по собі не суперечить стандартам доступу до правосуддя, за умови дотримання принципу пропорційності такого обмеження.

При цьому слід враховувати, що в межах однієї позовної заяви позивач може поєднувати вимоги як майнового, так і немайнового характеру. Відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону України «Про судовий збір», у разі подання позовної заяви, що має одночасно майновий і немайновий характер, судовий збір сплачується за ставками, встановленими окремо для кожного виду вимог. Якщо ж у позовній заяві об'єднано дві чи більше вимог немайнового характеру, судовий збір сплачується за кожну таку вимогу [3].

Зазначене положення конкретизується у правовій позиції Пленуму Вищого адміністративного суду України, викладеній у постанові від 5 лютого 2016 р. № 2, відповідно до якої, перевіряючи правильність сплати судового збору та визначаючи кількість немайнових вимог, заявлених у позові, суду необхідно виходити з того, що вимога про визнання протиправним акта, дії чи бездіяльності як передумова для застосування інших способів судового захисту (скасування чи визнання нечинним рішення або його окремих положень, зобов'язання прийняти рішення, вчинити певні дії чи утриматися від їх вчинення тощо) у сукупності становить одну немайнову вимогу [3].

Таким чином, правильне визначення характеру позовних вимог і відповідного розміру судового збору має істотне значення не лише для дотримання процесуального порядку звернення до суду, а й для забезпечення балансу між доступом особи до правосуддя та необхідністю фінансового забезпечення функціонування судової системи.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що формальні та змістовні вимоги до адміністративного позову, визначені КАС України, виконують подвійну функцію: з одного боку, вони забезпечують процесуальну впорядкованість судочинства й належну організацію розгляду публічно-правового спору, а з іншого – виступають гарантією ефективного судового захисту, оскільки створюють передумови для справедливого та результативного вирішення справи по суті. Дотримання вимог статей 160–161, 171–172 КАС України забезпечує чіткість предмета й підстав позову, визначеність позовних вимог, належну ідентифікацію сторін та належне доказове обґрунтування, що прямо впливає на можливість застосування судом адекватного способу захисту, передбаченого ст. 5 КАС України.

Водночас ці вимоги не повинні перетворюватися на інструмент необґрунтованого процесуального «фільтрування» позовів. Надмірний формалізм при застосуванні наслідків недотримання вимог до позовної заяви (залишення без руху, повернення, відмова у відкритті провадження) здатний нівелювати сутність права доступу до суду та суперечити стандартам пропорційності, сформульованим у практиці ЄСПЛ. Особливої уваги потребує положення ч. 5 ст. 170 КАС України, яке унеможливує повторне звернення з тотожним позовом після відмови у відкритті провадження, що підсилює значення первісного належного оформлення позовної заяви і водночас актуалізує вимогу до суду застосовувати цю санкцію лише за наявності чітких законних підстав.

Отже, ефективність судового захисту в адміністративному судочинстві досягається за умови збалансованого підходу: позивач має сумлінно дотримуватися встановлених формальних і змістовних вимог, а суд – тлумачити їх у світлі конституційних гарантій та практики ЄСПЛ, не допускаючи непропорційних обмежень права на судовий захист.

Список використаних джерел:

1. Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 року № 3674-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text>
2. Рішення Європейського суду з прав людини. у справі «Креуз проти Польщі» від 19.06.2001 р. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_030
3. Про судову практику застосування адміністративними судами окремих положень Закону України від 8 липня 2011 року № 3674-VI «Про судовий збір» у редакції Закону України від 22 травня 2015 року № 484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 05.02.2016 р. № 2. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_2_2016-02-05/
4. Легеза Ю. О. Система дисциплінарних стягнень як гарантія забезпечення службово-трудової дисципліни. *Право України*. 2023. № 12. С. 29–39.

Дата першого надходження статті до видання: 10.01.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 13.02.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 23.03.2026