



Верховний
Суд

Судовий розсуд і дискреція адміністративного органу: стандарти пропорційності та мотивованості: практика ВС та ЄСПЛ

Ян БЕРНАЗЮК

суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор

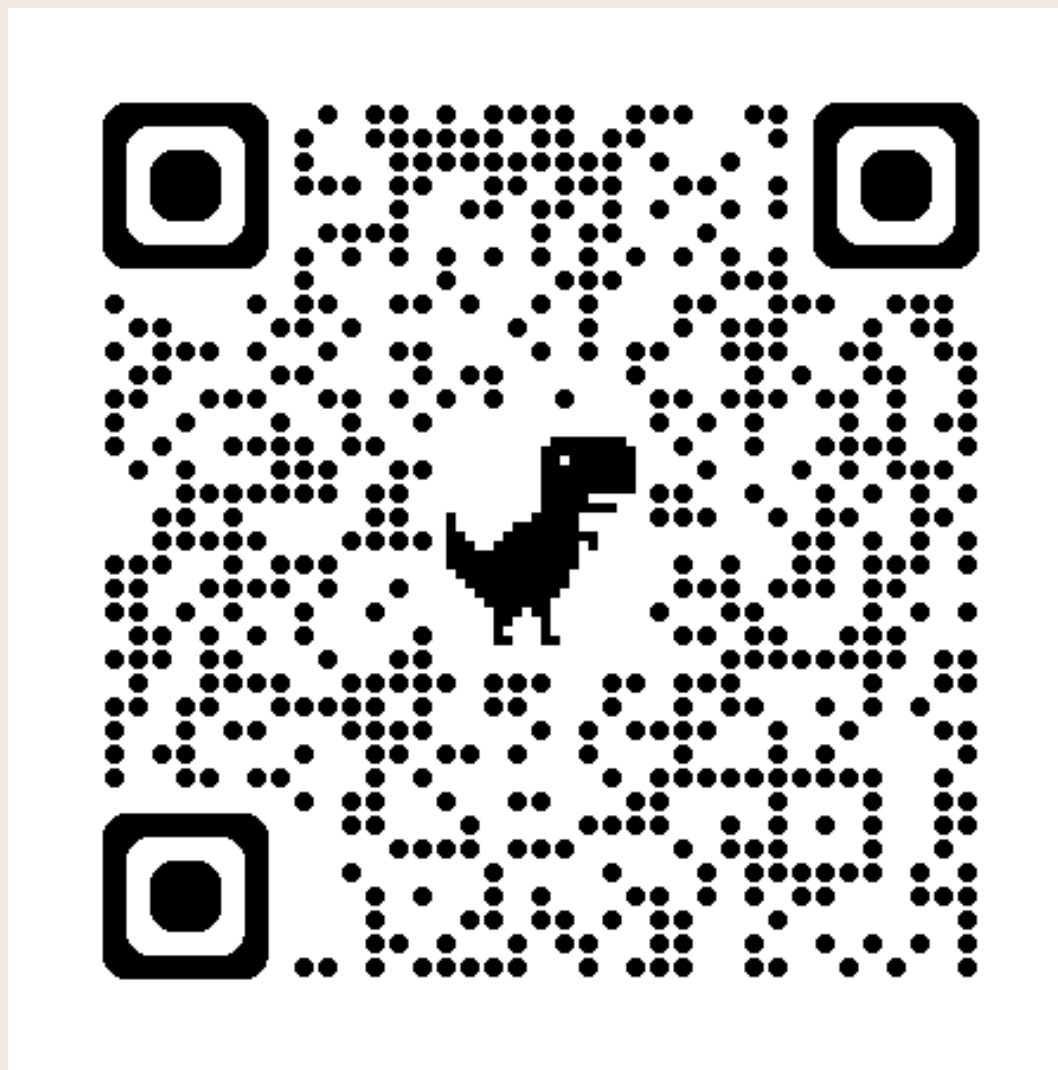
НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ

Програма "Межі застосування судового розсуду при
здійсненні правосуддя

22 січня 2026 року

Пов'язані поняття:

1. Незалежність (неупередженість) судді
2. Суддівський розсуд v. дискреція суб'єкта владних повноважень
3. Дисциплінарне провадження
4. Юридична визначеність та єдність практики
5. Принцип законності та незастосування закону
6. Принцип розподілу державної влади
7. Судовий активізм (судова правотворчість)
8. Мотивованість
9. Якість закону
10. Суд знає закон (*jura novit curia*) та вихід за межі позовних вимог
11. Суспільні інтереси та національна безпека
12. Довіра до суду



УХВАЛА ВЕРХОВНОГО СУДУ ВІД 10.10.2023 У СПРАВІ №280/4284/22
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/114097649>

1. **Визнати поважними** наведені особою підстави пропуску строку та поновити строк на касаційне оскарження.
2. **Звільнити особу від сплати судового збору** за подання касаційної скарги.
3. **Відкрити касаційне провадження** за касаційною скаргою особою на ухвалу Третього апеляційного адміністративного суду від 12 липня 2023 року у справі №280/4284/22 за позовом особи до Головного управління Пенсійного фонду в Запорізькій області про визнання протиправними та скасування рішень, зобов'язання вчинити певні дії.

Запитання для дискусії

1. Де проходить межа між допустимим судовим контролем за дискреційними повноваженнями адміністративного органу та недопустимою підміною цього органу судом?
2. Чи є принцип пропорційності самостійною підставою для втручання суду у дискреційне рішення, якщо формально вимоги законності дотримані?
3. Чи звужує відсутність індивідуалізованої мотивації межу margin of appreciation держави до нуля, і чи означає це обов'язок суду застосувати інтенсивніший стандарт контролю?
4. Чи має суд право не застосувати чинний закон, якщо він очевидно призводить до непропорційного втручання у права особи, але ще не визнаний неконституційним?

Дискреційні повноваження та суддівський розсуд

1. **Суб'єкти:** СВП – суд
2. **Мета:** ефективна реалізація функції (державної політики) – справедливе вирішення спору
3. **Обмеженість:** законом – законом та (додатково) принципами права, судовою практикою, етичними нормами
4. **Контроль:** адміністративний та судовий – «внутрішньосудовий», дисциплінарний та міжнародний

Рішення ЄСПЛ у справі M.S.L., TOV v. UKRAINE (заява № 18049/18)
[https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22itemid%22:\[%22001-245275%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22itemid%22:[%22001-245275%22]})

Заявник — великий оператор державних лотерей в Україні. У період 2015–2018 років до компанії було застосовано санкції (заморожування активів, зупинення фінансових зобов'язань тощо) на підставі Указів Президента, якими введено в дію рішення РНБО.

ЄСПЛ встановив, що втручання у право власності компанії було протиправним у розумінні Конвенції. Суд визнав порушення через відсутність індивідуалізованого обґрунтування санкцій та надто обмежений судовий розгляд на національному рівні, який фактично усунув суди від перевірки фактичних підстав рішення влади.

Рішення ЄСПЛ у справі M.S.L., TOV v. UKRAINE (заява № 18049/18)
[https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22itemid%22:\[%22001-245275%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22itemid%22:[%22001-245275%22]})

..обсяг і результати оцінки [пропозицій СБУ до РНБО] знаходяться поза межами судового перегляду, оскільки адміністративний суд не уповноважений приймати рішення з питань національної безпеки і оборони... Саме Президент України... здійснює оцінку наявності та достатності підстав для застосування санкцій» (пункт 29 — цитата з рішення національного суду,). «Судовий розгляд таких рішень є обмеженим, оскільки, з одного боку, суд не може підміняти собою оцінку Президента щодо реальності загроз національним інтересам... але, з іншого боку, суд може перевірити дотримання меж цієї дискреції та дотримання процедури застосування санкцій» (пункт 32 — позиція ВП ВС, процитована ЄСПЛ)

Рішення ЄСПЛ у справі M.S.L., TOV v. UKRAINE (заява № 18049/18)
[https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22itemid%22:\[%22001-245275%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22itemid%22:[%22001-245275%22]})

Особи, яких це стосується, повинні бути, серед іншого, належним чином поінформовані про підстави для прийнятих щодо них рішень. Це необхідно для того, щоб вони могли ефективно захищати свої права... та уможливити ретельний судовий розгляд законності рішення» (пункт 59 — посилання на стандарти ЄС, які ЄСПЛ застосовує як орієнтир).

«Підстави для санкцій не можуть полягати лише в загальному, стереотипному формулюванні, а повинні вказувати на фактичні та конкретні причини... Простого парафразування термінів відповідних законодавчих положень без будь-якого зазначення фактичних причин застосування санкцій недостатньо» (пункт 59)

Рішення ЄСПЛ у справі M.S.L., TOV v. UKRAINE (заява № 18049/18)
[https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22itemid%22:\[%22001-245275%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22itemid%22:[%22001-245275%22]})

Ефективність судового перегляду також вимагає... щоб суди переконалися, що рішення, яке зачіпає особу індивідуально... прийнято на достатньо солідній фактичній базі. Це передбачає перевірку фактичних тверджень... судовий розгляд не може обмежуватися оцінкою абстрактної переконливості наведених причин» (пункт 60).

Постанова ВП ВС від 11 грудня 2025 року у справі № 990/244/23
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/130115297>

Позивачка (діюча суддя, відряджена до ВРП) оскаржувала дії Вищої ради правосуддя щодо обмеження її винагороди сумою у 10 мінімальних заробітних плат у період дії карантинних обмежень (квітень – серпень 2020 року).

Спір стосувався того, чи мала ВРП правові підстави ігнорувати чинні на той час норми бюджетного законодавства, які згодом були визнані неконституційними, та чи поширюються на таку винагороду конституційні гарантії суддівської незалежності.

Постанова ВП ВС від 11 грудня 2025 року у справі № 990/244/23 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130115297>

До моменту ухвалення Конституційним Судом України рішення про визнання нормативно-правового акта чи його окремих приписів неконституційними такі приписи зберігають чинність і є обов'язковими для всіх суб'єктів правовідносин, зокрема й для органів державної влади та їх посадових осіб» (пункт 83).

«Відповідно до принципу правовладдя (верховенства права) жоден орган державної влади не звільняється від обов'язку дотримуватися закону, який зберігає чинність до його скасування або зміни в установленому конституційним порядком способі» (пункт 85).

Постанова ВП ВС від 11 грудня 2025 року у справі № 990/244/23
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/130115297>

Наведена суперечність між приписами Закону № 553-IX та приписами Закону № 1798-VIII не могла бути вирішена апаратом ВРП без звернення уповноваженого суб'єкта до КСУ, а тому тлумачення в обхід закону - надання переваги правилам Закону № 1798-VIII - було неможливим» (пункт 91).

«Ігнорування апаратом ВРП чинних на той час обмежень статті 29 Закону № 553-IX означало б порушення частини другої статті 19 Конституції, оскільки орган державної влади діяв би не на підставі та не у спосіб, визначених законом» (п. 92).

Рішення Конституційного Суду України... мають винятково перспективну (пряму) дію та не поширюються на правовідносини, які повністю завершилися до моменту ухвалення такого рішення» (пункт 74).

Конституція України

ст. 126

Незалежність судді гарантуються Конституцією і законами України.

Вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється.

Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.

КОДЕКС АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Стаття 7. Джерела права, які застосовуються судом

3. У разі невідповідності правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту **суд застосовує правовий акт**, який має вищу юридичну силу, або положення відповідного міжнародного договору України.

4. Якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд **не застосовує такий закон чи інший правовий акт**, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії.

КОДЕКС АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Терміни, які вказують на наявність у нормі елементів суддівського розсуду:

«суд може» – 85 разів;

«суд має право» – 13 разів

«на переконання суду» – 4

КОДЕКС АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Стаття 76. Достатність доказів

2. Питання про достатність доказів для встановлення обставин, що мають значення для справи, суд вирішує відповідно **до свого внутрішнього переконання**.

Стаття 90. Оцінка доказів

1. Суд оцінює докази, які є у справі, **за своїм внутрішнім переконанням**, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні.

КОДЕКС АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Стаття 214. Порядок допиту малолітніх і неповнолітніх свідків

1. Допит малолітніх свідків і, **за розсудом суду**, неповнолітніх свідків проводиться в присутності педагога або батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників, якщо вони не заінтересовані у справі.

Стаття 383. Визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень

5. У разі відповідності заяви вимогам, зазначеним у цій статті, вона підлягає розгляду та вирішенню в порядку письмового провадження або в судовому засіданні **на розсуд суду** протягом десяти днів з дня її отримання.

КОДЕКС АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Стаття 245. Повноваження суду при вирішенні справи

4. У випадку, визначеному пунктом 4 частини другої цієї статті, суд може зобов'язати відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти **на власний розсуд**.

У разі якщо ухвалення рішення на користь позивача передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти **на власний розсуд**, суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні.

MARGIN OF APPRECIATION

це допустимий простір розсуду держави при обмеженні прав людини, в межах якого ЄСПЛ утримується від заміни національної оцінки своєю, за умови дотримання стандартів законності, легітимної мети, пропорційності та мотивованості.

це інструмент балансування між універсальністю прав людини та національною самобутністю. ЄСПЛ втручається лише тоді, коли держава виходить за «межі допустимого».

MARGIN OF APPRECIATION

це допустимий простір розсуду держави при обмеженні прав людини, в межах якого ЄСПЛ утримується від заміни національної оцінки своєю, за умови дотримання стандартів законності, легітимної мети, пропорційності та мотивованості.

це інструмент балансування між універсальністю прав людини та національною самобутністю. ЄСПЛ втручається лише тоді, коли держава виходить за «межі допустимого».

MARGIN OF APPRECIATION

Не означає:

«державна може робити що завгодно»;

«суд не перевіряє рішення».

Навпаки:

чим ширша дискреція адміністративного органу, тим вищі вимоги до мотивованості та пропорційності.

MARGIN OF APPRECIATION

Широкий (менш інтенсивний контроль)

1. національна безпека;
2. економічна та соціальна політика;
3. мораль, етика, культурні питання;
4. надзвичайні ситуації.

MARGIN OF APPRECIATION

Вузький (жорсткий контроль)

1. основні конвенційні права;
2. свобода слова, зібрань, приватність;
3. санкції, дисциплінарні стягнення;
4. індивідуальні адміністративні акти.

MARGIN OF APPRECIATION

Суб'єкт	Роль
Адміністративний орган	Первинна оцінка фактів, політики, доцільності
Національний суд	Контроль за межами дискреції
ЄСПЛ	Контроль за стандартами цього контролю

DISCRETIONARY POWERS

це повноваження адміністративного органу, за якими закон дозволяє обрати один із кількох правомірних варіантів рішення, виходячи з мети закону, обставин справи та принципів належного урядування.

Адміністративний орган:

1. не створює право, а реалізує надане;
2. не замінює закон доцільністю;
3. не звільняється від обґрунтування.

DISCRETIONARY POWERS

Стандарти, які обмежують discretionary powers

- 1) Законність: повноваження має бути прямо передбачене законом.
- 2) Мета повноваження: рішення повинно слугувати саме тій меті, заради якої дискрецію надано.
- 3) Пропорційність: обраний варіант придатний, необхідний, ненадмірний.
- 4) Мотивованість: орган зобов'язаний пояснити: чому обрано саме цей варіант; чому відхилено інші; як зважено інтереси.

Закон України «Про адміністративну процедуру»

ч. 3 ст. 6

здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається **законним** у разі дотримання таких умов:

- 1) дискреційне повноваження передбачено **законом**;
- 2) дискреційне повноваження здійснюється **у межах та у спосіб**, що передбачені Конституцією України та законом;
- 3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом **для досягнення мети**, з якою йому надано дискреційне повноваження, і **відповідає принципам адміністративної процедури**, визначеним цим Законом;
- 4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється **без відступлення від попередніх рішень**, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, **крім обґрунтованих випадків**.

Аспекти, які варто враховувати приймаючи рішення у межах суддівського розсуду

Мотивованість

Добросовісність

Баланс (пропорційність)

Трискладовий тест вирішення публічно-правового спору передбачає, що суд, приймаючи рішення у межах суддівського розсуду (дискреції суду), перевіряє його на відповідність (несуперечність) принципам:

1. Національної безпеки
2. Суспільного інтересу
3. Ефективності захисту порушеного права особи.

Процесуальні рішення в суді касаційної інстанції

1. Поновлення пропущеного процесуального строку
2. Звільнення від сплати судового збору
3. Відкриття касаційного провадження (малозначимі, спрощене, не підлягає оскарженню)
4. Закриття касаційного провадження
5. Зупинення виконання судового рішення
6. Реагування на зловживання процесуальними правами
7. Винесення окремої ухвали
8. Перехід до розгляду справи в закритому судовому засіданні
9. Допуск прокурора до процесу
10. Встановлення судового контролю
11. Перевірка повноважень представника
12. Направлення справи на новий розгляд

Додаткові джерела (презентації):

1. Берназюк Ян. Мотивованість (обгрунтованість) судового рішення як одна з основних вимог до якості судового рішення (правосуддя)
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_motive.pdf
2. Берназюк Ян. Допустимість меж суддівського розсуду та дисциплінарна відповідальність
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/discretion_bernaziuk.pdf
3. Берназюк Ян. Дискреційні повноваження у світлі нового Закону України «Про адміністративну процедуру»
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/99-%20administrative_procedure_discretion.pdf
4. Берназюк Ян. Принцип пропорційності (дотримання балансу) як важлива складова верховенства права
https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2024/114_principle_of_proportionality_bernaziuk.pdf
5. Берназюк Ян. Межі судового розсуду та дисциплінарна відповідальність судді
https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/132.%20Limits_of_Judicial_Discretion_Judicial_Disciplinary_Liability_bernaziuk.pdf
6. Берназюк Ян. Принцип доцільності в адміністративному судочинстві: баланс між розсудом суду та дискрецією адміністративного органу
https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/150_Discretion_Principle_Court_Agency_Balance_bernaziuk..pdf
7. Берназюк Ян. Національна безпека і принцип пропорційності: дотримання судом балансу між інтересами держави та правами людини (26.11.25)
https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/158_National_Security_vs_Human%20Rights_Balance_bernaziuk.pdf

Додаткові джерела (публікації):

1. Берназюк Ян. Співвідношення ефективного способу судового захисту та меж втручання адміністративного суду у дискрецію суб'єктів владних повноважень // <https://constitutionalist.com.ua/spivvidnoshennia-efektyvnoho-sposobu-sudovoho-zakhystu-ta-mezh-vtruchannia-administrativnoho-sudu-u-dyskretsiiu-sub-iektiv-vladnykh-povnovazhen>
2. Берназюк Ян. Принцип пропорційності у практиці Європейського суду з прав людини // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління expert: Paradigm of law and public administration № 6 (18) – грудня 2021 – С. 197-214 <https://maup.com.ua/assets/files/expert/18/14.pdf>
3. Берназюк Ян. Критерії дотримання балансу суспільних (публічних) та приватних інтересів у національній судовій практиці // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. – 2021, № 4 (96), С. 22-35 <https://constitutionalist.com.ua/kryterii-dotrymannia-balansu-suspilnykh-publichnykh-ta-pryvatnykh-interesiv-u-natsionalnij-sudovij-praktytsi>
4. Берназюк Ян. Ефективність виконання судового рішення: між принципами обов'язковості (виконуваності), правової визначеності (res judicata) та принципом пропорційності (збалансованості) <https://constitutionalist.com.ua/efektyvnist-vykonannia-sudovoho-rishennia-mizh-pryntsypamy-obov-iazkovosti-vykonuvanosti-pravovoi-vyznachenosti-res-judicata-ta-pryntsypom-proportsijnosti-zbalansovanosti>
5. Берназюк Ян. Як зберегти баланс забезпечення справедливого публічного розгляду справи та дотримання розумного строку <https://sud.ua/ru/news/blog/129577-yak-zberegti-balans-zabezpechennya-spravedlivogo-publichnogo-rozglyadu-spravi-ta-dotrimannya-rozumnogo-stroku>
6. Берназюк Ян. Баланс суспільних (публічних) та приватних інтересів у адміністративному судочинстві» <https://constitutionalist.com.ua/balans-suspilnykh-publichnykh-ta-pryvatnykh-interesiv-u-administrativnomu-sudochynstvi>



Верховний
Суд

Дякую за увагу!