



Верховний
Суд

Публічний інтерес в адміністративному судочинстві: процесуальні особливості розгляду зразкових справ та позовів в інтересах держави і невизначеного кола осіб

Ян БЕРНАЗЮК

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

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ

Програма підготовки та підвищення рівня
кваліфікації за стандартизованою програмою
помічників суддів і секретарів судового засідання
окружних та апеляційних адміністративних судів

11 лютого 2026 року

Пов'язані поняття:

1. Суспільні інтереси (інтереси територіальної громади)
2. Колективний позов або позов на захист суспільних інтересів (*actio popularis*)
3. Доступ до суду
4. Принцип законності
5. Охоронюваний інтерес
6. Позов прокурора, позов громадської організації
7. Захист екологічних прав, прав споживачів, культурної спадщини
8. Треті особи та особи, які приєдналися до апеляційної або касаційної скарги
9. Оскарження нормативно-правових актів (містобудівної документації)
10. Викуп для суспільних потреб
11. Зразкова справа
12. Забезпечення балансу інтересів (принцип пропорційності)
13. Суддівський розсуд (дискреція)
14. Довіра до суду

Конституція України

Стаття 23. Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи **інших людей**, та має обов'язки **перед суспільством**, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості.

РІШЕННЯ КСУ ВІД 19 ЖОВТНЯ 2009 РОКУ № 26-РП/2009

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09#Text>

Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Основного Закону України).

Конституційний Суд України наголошує, що встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження **є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним.**

Регламент Суду (Європейський суд з прав людини) у редакції від 15 вересня 2025 року.

Офіційний переклад виконано Верховним Судом (Україна) за домовленістю з Радою Європи та Європейським судом з прав людини.

<https://court.gov.ua/press/news/1962562>

Пріоритетність розглядів: Публічний інтерес як критерій «черговості»

ЄСПЛ відходить від суворого хронологічного порядку на користь справ, що мають системне значення.

Правило 41 (Порядок розгляду справ): Суд має дискрецію визначати черговість розгляду, виходячи з важливості та нагальності питань.

Критерій «Важливості» (Importance): Пріоритет надається справам, які можуть вплинути на правову систему держави-учасниці або розвиток практики самого Суду.

Подібно до українського КАС, Регламент ЄСПЛ дозволяє виокремлювати справи, вирішення яких є критичним для суспільного інтересу.

Інститут Amicus Curiae: Процесуальна форма захисту інтересів «невизначеного кола осіб»

Участь третіх сторін як механізм висвітлення публічного аспекту.

Правило 44 (Втручання третьої сторони): Дозволяє будь-якій зацікавленій особі (NGO, науковим установам, омбудсменам) подавати зауваження.

Мета втручання: Надати Суду інформацію про те, як рішення у конкретній справі вплине на широкі верстви населення або правову визначеність у державі.

Це фактично європейський аналог участі громадських організацій у справах в інтересах держави та суспільства. Суд перетворює індивідуальну справу на інструмент системних змін.

Публічний інтерес як підстава для виняткових процесуальних рішень

Тимчасові заходи (Правило 39): застосовуються у виняткових випадках для запобігання ризику серйозної та незворотної шкоди.

Найчастіше пов'язані із захистом життя, здоров'я або людської гідності.

Забезпечують дотримання державою базових стандартів гуманності.

ЗРАЗКОВІ СПРАВИ

Ухвала Верховного Суду від 10 грудня 2021 року у справі № 580/4886/21

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/101808634>

Ухвала Верховного Суду від 30 січня 2023 року у справі № 520/644/23

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/108669058>

Ухвала Верховного Суду від 09 травня 2024 року у справі № 440/3462/24

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/118962304>

Ухвала Верховного Суду від 01 жовтня 2024 року у справі № 400/6821/24

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/122039126>

Ухвала Верховного Суду від 02 жовтня 2025 року у справі № 580/10674/25

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/130705338>

Відсутність правової невизначеності (є усталена практика)

1. Вже існує актуальна та чітко сформульована правова позиція касаційної інстанції у подібних відносинах.
2. Проблема неоднакового застосування норм права вже вирішена або може бути вирішена через стандартний касаційний перегляд.
3. Висновки Верховного Суду вже багаторазово та послідовно застосовуються судами різних інстанцій

Недоліки обґрунтування «винятковості»

Відмова слідує, якщо в поданні суду нижчої інстанції не доведено наявності «структурної юридичної проблеми»:

1. Не зазначено про існування складної правової проблеми, зумовленої нечіткістю чи суперечливістю законодавства.
2. Не доведено наявності суперечливої судової практики (різних за змістом рішень апеляцій чи першої інстанції).
3. Відсутність правозастосовчої практики у певній категорії справ сама по собі не є обов'язковою підставою для зразкового провадження.

Невідповідність критеріям «типовості»

Суд відмовляє, якщо наведені в поданні справи фактично не є типовими на момент розгляду:

1. Процесуальний статус: Справи, по яких вже закінчено розгляд по суті або які залишені без розгляду, не можуть вважатися типовими для цілей зразкового рішення.
2. Кількісний показник: Якщо після відсіювання завершених справ кількість справ, що залишилися, є незначною (наприклад, лише кілька справ зі списку), це не визначає доцільність ухвалення зразкового рішення.

Наявність існуючих зразкових рішень або касаційних проваджень

1. Якщо аналогічні питання вже розглядалися у попередніх зразкових справах
2. Якщо Верховний Суд уже відкрив касаційні провадження у справах з ідентичним предметом спору, що дозволить сформулювати позицію у загальному порядку.

Постанова ВС від 9 жовтня 2025 року у справі № 320/29225/23

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/130870509>

Позови, спрямовані на захист довкілля, мають особливу значущість... Суд у такій категорії справ має зосередитися саме на екологічній та правовій суті справи, й у разі, якщо буде виявлено порушення норм природоохоронного законодавства, наслідком розгляду справи має бути запобігання або припинення незаконного заподіяння шкоди природі (п. 45)

Право на апеляційне оскарження судових рішень у справах, які стосуються охорони довкілля, також має тлумачитися широко відповідно до статті 9 Орхуської конвенції (п. 47)

Постанова ВС від 9 жовтня 2025 року у справі № 320/29225/23

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/130870509>

Поняття “особи, які не брали участі у справі...” охоплює і “зацікавлену громадськість”... для якої право на доступ до правосуддя є розширеним і не передбачає вимоги доведення безпосереднього індивідуального матеріального інтересу (п. 49).

Орхуська конвенція не обмежує кількість громадських організацій, що можуть звертатися до суду з питань охорони довкілля... (п. 60)

Застосування надмірно формального підходу суперечить принципу широкого доступу громадськості до правосуддя (п. 64)

Постанова ВС від 20 березня 2018 року у справі № 337/3087/17

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/72899510>

Дітям, які не отримали профілактичних щеплень згідно з календарем щеплень, відвідування дитячого закладу не дозволяється.

Завданням держави є забезпечення дотримання оптимального балансу між реалізацією права дитини на освіту та інтересами інших дітей.

Індивідуальне право (інтерес) відмовитися від щеплення батьками дитини протиставляється загальному праву (інтересу) інших батьків та їх дітей, які провели щеплення, з метою досягнення загального блага у формі права на охорону здоров'я, гарантовано статтями 3, 27 та 49 Конституції України.

Постанова ВС від 20 березня 2018 року у справі № 337/3087/17

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/72899510>

Такий баланс може бути досягнутий лише за поєднання трьох умов:

1. держава надає батькам право вибору — погоджуватися чи відмовлятися від щеплення, маючи об'єктивну інформацію про якість вакцини, її походження та можливі наслідки;
2. держава забезпечує рівні умови для здобуття дошкільної освіти дітьми незалежно від наявності щеплень, зокрема через соціально-педагогічний патронат чи інші форми;
3. держава гарантує високі стандарти якості вакцин і медичних послуг, пов'язаних із проведенням профілактичних щеплень.

Європейська конвенція з прав людини

Стаття 34. Індивідуальні заяви

Суд може приймати заяви від будь-якої

- особи,
- неурядової організації або
- групи осіб,

які вважають себе потерпілими від допущеного однією з Високих Договірних Сторін порушення прав, викладених у Конвенції або протоколах до неї. Високі Договірні Сторони зобов'язуються не перешкоджати жодним чином ефективному здійсненню цього права.

РІШЕННЯ ЄСПЛ У СПРАВІ «ДРОЗДИК ТА МІКУЛА ПРОТИ УКРАЇНИ» (заяви № 27849/15 та № 33358/15)

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_k66/conv/parapp39:pu1:pr_8/sp:max100#n118

Принцип «належного врядування» і відсутність компенсації

“...у випадку, коли органи влади відкликають право власності, надане помилково, принцип «належного врядування» може не лише покласти на державу обов’язок діяти оперативно, усуваючи свою помилку, але й зумовлювати виплату адекватної компенсації чи іншу належну форму відшкодування колишньому добросовісному власнику”.

Суд підкреслює, що навіть **за публічного інтересу** держава має компенсувати втрату власності добросовісній особі.

РІШЕННЯ ЄСПЛ У СПРАВІ «ДРОЗДИК ТА МІКУЛА ПРОТИ УКРАЇНИ» (заяви № 27849/15 та № 33358/15)

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_k66/conv/parapp39:pu1:pr_8/sp:max100#n118

Щодо непропорційності втручання

“...втручання у право власності заявників, окрім того, що викликає серйозні сумніви щодо законності та наявності **реального суспільного інтересу**, поклало на них непропорційний тягар, оскільки заявникам не було запропоновано жодної компенсації за вилучені земельні ділянки.”

Навіть якщо держава діяла з огляду на «суспільну потребу», відсутність компенсації зробила втручання непропорційним і таким, що порушує статтю 1 Протоколу №1.

Висновок № 7(2005) Консультативна рада європейських суддів (КРЄС) про правосуддя та суспільство (on Justice and Society)

п. 7. Правосуддя є важливим компонентом демократичних **суспільств**. Воно має на меті вирішення спорів між сторонами і, шляхом ухвалення рішень, відігравати як «нормативну», так і «просвітницьку» роль, надаючи громадянам відповідні настанови, інформацію та гарантії щодо права та його практичного застосування.

Рекомендація КМРЄ (2004)²⁰ щодо судового перегляду адміністративних актів (on judicial review of administrative acts)

В. Принципи

2. Доступ до розгляду в судовому порядку

Судовий перегляд повинен бути доступний як мінімум для фізичних та юридичних осіб щодо адміністративних актів, які зачіпають їхні права і інтереси.

Державам-членам пропонується самостійно вирішити, чи слід надати доступ до розгляду в судовому порядку **асоціаціям чи іншим організаціям і особам, уповноваженим виступати на захист колективних або громадських інтересів.**

37. Для захисту колективних або громадських інтересів, які можуть бути порушені адміністративними актами, державам-членам рекомендується розглянути можливість ініціації судового розгляду асоціаціями, організаціями, іншими уповноваженими особами.

Йдеться про адміністративні рішення, що стосуються не одного індивіда, а групу осіб.

Такі рішення стосуються, наприклад, **довкілля або прав споживача** та можуть бути представлені для судового перегляду **без вказівки на порушення ними інтересів конкретної особи.**

Рекомендація КМРЄ № R(87)16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб (on administrative procedures affecting a large number of persons)

VII

Адміністративний акт повинен підлягати контролю судом, іншим незалежним органом.

Коли процедура контролю **включає велику кількість осіб**, суд або інший орган контролю може, відповідно до основоположних принципів та з належним урахуванням прав та інтересів сторін приймати різні кроки щодо раціоналізації процедури, такі як:

- вимагання від учасників із спільними інтересами вибору одного чи кількох спільних представників,
- слухання та вирішення скарг шляхом публічного оголошення.

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



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

СПОРИ, ЯКІ СТОСУЮТЬСЯ ПЕРЕВАЖНО ЗАХИСТУ СУСПІЛЬНОГО (ПУБЛІЧНОГО) ІНТЕРЕСУ

У судовій практиці, зокрема, у постановах Верховного Суду від 21 серпня 2019 року у справі № 826/12524/18, від 25 лютого 2021 року у справі № 522/8120/16-а, від 24 травня 2021 року у справі № 640/4482/20, від 22 жовтня 2021 року у справі № 160/7922/20 та від 7 грудня 2021 року у справі № 380/142/20, сформулювалась стала правова позиція, відповідно до якої спори у сфері охорони культурної та історичної спадщини відносяться до спорів, які стосуються переважно захисту суспільного (публічного) інтересу.

У цих сферах обов'язковим є врахування суб'єктами владних повноважень під час прийняття публічно-управлінських рішень суспільного (публічного) інтересу, якому, у випадку прямої конкуренції, за загальним правилом, може поступатися приватний інтерес (право власності, право на зайняття підприємницькою діяльністю та ін.) та забезпечення необхідного балансу між суспільним (публічним) та приватним інтересами.

Зазначена позиція також пов'язана з принципом необхідності поєднання інтересів власників та інших осіб, що мають гарантоване право використовувати власність та інші майнові та немайнові активи у своїх інтересах, з безумовним обов'язком поважати інтереси всього суспільства.

СПОРИ, ЯКІ СТОСУЮТЬСЯ ПЕРЕВАЖНО ЗАХИСТУ СУСПІЛЬНОГО (ПУБЛІЧНОГО) ІНТЕРЕСУ

Така позиція, зокрема, ґрунтується на конституційних положеннях, а саме:

- права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина друга статті 3);
- земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу (частина перша статті 13);
- власність зобов'язує (частина третя статті 13),
- земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (частина перша статті 14),
- забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (стаття 16);
- захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (частина перша статті 17).

Постанова Верховного Суду від 18 травня 2022 року у справі № 280/988/19 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104360996>

Дотримання необхідного (справедливого) балансу між суспільними (публічними) та приватними інтересами (принципу пропорційності) є важливою вимогою громадянського суспільства, демократичної, соціальної та правової держави та складовою принципу верховенства права.

Критеріями дотримання такого балансу є:

- 1) втручання суб`єкта владних повноважень у приватне право особи є виправданим лише за умови, коли це є надзвичайно необхідним для захисту суспільних (публічних) інтересів;
- 2) можливість суб`єктів владних повноважень змінювати або відкликати окремі власні адміністративні рішення лише в інтересах суспільства, якщо це необхідно, але з урахуванням права та інтересів приватних осіб;
- 3) наявність обов`язкової та справедливої компенсації особі у разі втручання в її приватне право, що викликане суспільною необхідністю;
- 4) обов`язковість дотримання розумного співвідношення (пропорційність) між метою, досягнення якої передбачається для захисту суспільного (публічного) інтересу, та засобами, які використовуються для її досягнення.

Суспільний (публічний) інтерес

Вказаний термін є оціночним поняттям, що охоплює широке і водночас чітко не визначене коло законних та таких, що ґрунтуються на моральних засадах, інтересів, які складають певну сукупність приватних інтересів або важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, та відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації);

це поняття не піддається однозначній кваліфікації (визначенню), а тому наявність суспільних (публічних) інтересів повинна бути предметом самостійної оцінки суду у кожному конкретному випадку; це складне питання права, яке стосується «невизначеного» інтересу, оскільки він не має конкретного суб'єкта з назвою, правосуб'єктністю, а також безпосередньою можливістю реалізувати свої процесуальні права у певній адміністративній процедурі або у спорі, що розглядається у суді.

Ознаки суспільного (публічного) інтересу:

- 1) безпосередньо пов'язаний з моральними засадами;
- 2) може та повинен збігатися із загальнодержавними інтересами та/або охоплювати локальні інтереси певної територіальної громади або соціальної групи;
- 3) відображає прагнення усього суспільства в цілому або його переважної частини; максимально відтворює (відстоює) інтереси всіх соціальних груп для досягнення в суспільстві справедливості як найвищого блага;

Ознаки суспільного (публічного) інтересу:

- 4) може носити національний (охоплює такі найважливіші сфери, як збереження державного суверенітету, територіальної цілісності держави, благоустрій населених пунктів, надрокористування, захист довкілля, безпека громадян, доступ до публічної інформації, охорона об'єктів культурної спадщини та ін.) або міжнародний характер (охоплює, головним чином, такі питання, як забезпечення екологічної безпеки та вирішення глобальних екологічних проблем, охорона здоров'я, подолання бідності у світі та ін.);
- 5) його зміст визначається у кожному конкретному випадку з урахуванням усіх особливостей ситуації, однак, такий інтерес завжди пов'язаний із необхідністю гарантування безпеки людей у всіх її вимірах, зокрема збереження життя та здоров'я людини, а також збереження державних та міждержавних утворень, які покликані забезпечувати ці гарантії, використовуючи відповідні цивілізаційні юридичні та інші механізми.

Додаткові джерела:

1. Берназюк Ян. Ознаки та зміст суспільного (публічного) інтересу, його співвідношення з державними інтересами // Право і суспільство № 6/2021 С. 146-153. http://pravoisuspiilstvo.org.ua/archive/2021/6_2021/21.pdf
2. 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://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/1429/1302>
3. Берназюк Ян. Захист суспільного (публічного) інтересу як критерій обмеження конституційних прав та свобод особи // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2021. – Серія Право. – Випуск 68, С. 124-130. https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2022/02/NVUzhNU_68.pdf
4. Берназюк Ян. Поняття суспільного (публічного) інтересу в адміністративному судочинстві. The concept of public interest in administrative judiciary // Visegrad Journal on Human Rights. 2021, № 6, С. 11-16 https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2022/02/VJRHR_6_2021_Last.pdf
5. Берназюк Ян. Аналіз судової практики в деяких категоріях справ щодо захисту суспільного (публічного) інтересу // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. – 2022, № 1 (97), С. 159-168. <https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/1466>
6. Берназюк Ян. Суб'єкти захисту суспільного (публічного) інтересу в адміністративному судочинстві // Слово Національної школи суддів України. 2021, № 4 (37), С. 85-96 http://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/2021/4_37_2021/Shkola-suddiv4-2021.pdf
7. Берназюк Ян. Суспільні та державні інтереси в аспекті національної безпеки: взаємодоповнюючі чи конкуруючі правові категорії // <http://nsj.gov.ua/ua/news/pidvishennya-rivnya-doviri-gromadskosti-do-sudu>
8. Берназюк Ян. Конституційне право на безпечне для життя і здоров'я довкілля: практика вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/ecology_bernaziuk.pdf

Додаткові джерела:

9. Берназюк Ян. Особливості розгляду спорів щодо функціонування національних природних парків // Міжнародний судовий форум: «Судовий захист природного довкілля та екологічних прав» (м. Київ, 7 листопада 2019 року): Збірник матеріалів. - Київ, 2019. – 184 с. – С. 110-118
10. Берназюк Ян. Конституційні гарантії захисту прав споживачів: практика Верховного Суду
<https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijni-harantii-zakhystu-prav-spozhyvachiv-praktyka-verkhovnoho-sudu>
11. Берназюк Ян. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_NPA.pdf
12. Берназюк Ян. Конституційні гарантії захисту культурної спадщини України та судовий контроль за збереженням Історичного ареалу міста Києва (постанова Верховного Суду від 31 січня 2023 року у справі № 640/8728/21 <https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijni-harantii-zakhystu-kulturnoi-spadshchyny-ukrainy-ta-sudovyj-kontrol-za-zberezhenniam-istorychnoho-arealu-mista-kyieva/>)
13. Берназюк Ян. Участь прокурора у некримінальних провадженнях: представництво інтересів у публічно-правових відносинах
https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/151_Prosecutors_Public_Interest_Representation_bernaziuk.pdf
14. Берназюк Ян. Акти суб'єктів владних повноважень, які визначають статус об'єктів культурної спадщини, володіють ознаками нормативно-правових актів
<https://constitutionalist.com.ua/akty-sub-iektyv-vladnykh-povnovazhen-iaki-vyznachaiut-status-ob-iektyv-kulturnoi-spadshchyny-volodiut-oznakamy-normatyvno-pravovykh-aktiv>
15. Берназюк Ян. Принцип пріоритетності національної безпеки та його застосування судами в сучасних умовах
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/priority_state_interests_bernaziuk.pdf
16. Берназюк Ян. «Доктрина actio popularis (позов на захист суспільних інтересів) в аспекті гарантованого права на доступ до правосуддя
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/actio_popularis_bernaziuk.pdf
17. Берназюк Ян. Позов на захист суспільних інтересів (доктрина actio popularis) як гарантія дотримання екологічних прав: практика Верховного Суду
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/environmental_rights_bernaziuk.pdf
18. Берназюк Ян. Принцип пріоритету суспільних інтересів: критерії, ризики, судова практика
https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/154_Public_Interest_Priority_Criteria_Case_Law_bernaziuk.pdf
19. Берназюк Ян. Еволюція принципів адміністративного судочинства: вчора, сьогодні, майбутнє
<https://constitutionalist.com.ua/evoliutsiia-pryntsyviv-administratyvnoho-sudochynstva-vchora-sohodni-majbutnie>



Верховний
Суд

Дякую за увагу!