



Верховний
Суд

Принцип доцільності в адміністративному судочинстві: баланс між розсудом суду та дискрецією адміністративного органу

Ян БЕРНАЗЮК

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

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ
ВІДДІЛ ПІДГОТОВКИ СУДДІВ
ВІДДІЛ ПІДГОТОВКИ ВИКЛАДАЧІВ (ТРЕНЕРІВ)
Програма підготовки та підвищення рівня кваліфікації
помічників суддів Верховного Суду в Касаційному
адміністративному суді
17 жовтня 2025 року

Запитання для дискусії

1. Чи може суд, реалізуючи власний розсуд, вийти за межі тексту норми, якщо це необхідно для забезпечення ефективного захисту прав особи?
2. Як суду знайти баланс між формальною законністю (буквальним застосуванням норми) і матеріальною доцільністю (захистом публічного чи приватного інтересу)?
3. Чи не перетворює надмірний судовий контроль за дискрецією адміністративного органу суд на “альтернативний адміністративний орган”?
4. Як оцінити права судді на «судовий активізм» та ризик виходу суду за межі повноважень?
5. Які межі застосування судом принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі?
6. Що означає принцип «суд знає закон»?

Рішення Європейського суду з прав людини
у справі M.S.L., TOV v. UKRAINE (заява № 18049/18)

Вимога індивідуалізованого та змістовного обґрунтування

Позиція: "Жодне з оскаржуваних рішень не містило індивідуалізованого обґрунтування. Натомість вони механічно відтворювали усі підстави для застосування різних обмежень, передбачені відповідним розділом Закону про санкції, не пояснюючи, як саме вони застосовуються до компанії-заявника." (пп. 118, 120)

Принцип раціональності. Механічне цитування закону є недопустимим. Влада зобов'язана доводити доцільність втручання конкретно щодо заявника

Рішення Європейського суду з прав людини
у справі M.S.L., TOV v. UKRAINE (заява № 18049/18)

Необхідність перевірки фактичної основи рішення

Позиція: "Судовий перегляд, проведений Верховним Судом, не можна вважати достатньою процесуальною гарантією проти свавілля. Це пояснюється тим, що він не передбачав жодної перевірки того, чи ґрунтувався перший президентський указ на достатньо вагомі фактичній основі, або чи були обґрунтованими фактичні звинувачення щодо компанії-заявника." (п. 128)

Принцип доцільності. Суд не має права обмежуватися лише формальною законністю акта. Справжній контроль вимагає перевірки доцільності шляхом оцінки надійності фактичної бази.

Рішення Європейського суду з прав людини
у справі M.S.L., TOV v. UKRAINE (заява № 18049/18)

Юридична природа заходу як підстава для вимоги раціональності

Позиція: "Оскаржуваний захід у цій справі був суто внутрішнім заходом, накладеним рішеннями української влади в межах її компетенції. У цьому сенсі, незважаючи на винятковий контекст, його правова природа нічим не відрізнялася від будь-якого іншого індивідуального акта, які регулярно видаються відповідними органами при звичайному здійсненні їхніх повноважень." (п. 126)

Принцип обґрунтованості. Санкції – це, по суті, адміністративні акти. Тому вони підпадають під ті самі стандарти **раціональності, доцільності та обґрунтованості**, що й будь-яке інше рішення, яке обмежує права особи.

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

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 судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.

Конституція України

Стаття 129. Основними засадами судочинства є, зокрема, **розумні строки** розгляду справи судом.

Пряма конституційна вимога розумності. Це єдиний випадок, коли термін "розумні" закріплений як основна засада судочинства. Вона вимагає, щоб процес був ефективним і тривав не довше, ніж раціонально необхідно для вирішення справи.

Конституція України

Стаття 64. Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану **можуть встановлюватися** окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень.

Обмеження прав можливе лише у певний випадках та із зазначенням строку дії. Це класична правова вимога щодо легітимної мети (воєнний/надзвичайний стан) та необхідності (обмеження "окремі", а не тотальні) та ненадмірності (обмеження "із зазначенням строку дії"), що є суттю тесту на пропорційність.

Конституція України

Стаття 34. Здійснення цих прав (*свободи думки та слова*) може бути обмежене законом **в інтересах** національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку **з метою** запобігання заворушенням чи злочинам...

Пряме втілення пропорційності. Наведення вичерпного переліку легітимних цілей (інтереси національної безпеки, громадський порядок, охорона здоров'я тощо) для обмеження фундаментальних прав є ключовим елементом тесту на пропорційність у європейському праві та правозастосуванні.

Конституція України

Стаття 41. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише **ЯК ВИНЯТОК З МОТИВІВ** суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості.

Високий ступінь пропорційності, оскільки вилучення майна (найбільше обмеження права власності) допускається лише як виняток (необхідність) і з мотивів суспільної необхідності (легітимна мета), та вимагає повного відшкодування (справедливий баланс/пропорційність тягаря).

Кодекс адміністративного судочинства України

Контроль рішень суб'єктів владних повноважень

(Стаття 2, частина 2, пункт 8)

Адміністративні суди перевіряють, чи прийняті рішення суб'єктів владних повноважень **пропорційно**, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).

Кодекс адміністративного судочинства України

Застосування у забезпеченні позову

Стаття 151, частина 2:

При вирішенні питання про забезпечення позову суд керується вимогою, що заходи забезпечення позову мають бути **співмірними** із заявленими позивачем вимогами, і суд повинен враховувати співвідношення прав (інтересу) заявника із наслідками вжиття заходів забезпечення позову для заінтересованих осіб.

Кодекс адміністративного судочинства України

Процесуальна добросовісність

(Стаття 44, частина 2; Стаття 45):

Усі учасники справи зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами.

Кодекс забороняє дії, спрямовані на безпідставне затягування чи перешкодження розгляду справи (наприклад, подання завідомо безпідставного відводу, маніпуляція автоматизованим розподілом справ).

Кодекс адміністративного судочинства України

Обмеження дискреції

Стаття 245, частина 4

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.

Закон України «Про адміністративну процедуру»

Принцип пропорційності (або співмірності) є одним із центральних у Законі, вимагаючи, щоб втручання адміністративного органу у права особи було мінімальним і не надмірним.

Принципом адміністративної процедури є **пропорційність**. Адміністративний орган повинен дотримуватися принципу **пропорційності** під час прийняття адміністративних актів та прийняття процедурних рішень і вчинення процедурних дій (статті 4 та 11).

Закон України «Про адміністративну процедуру»

Вимога балансу та мінімізації:

Адміністративний акт повинен прийматися з дотриманням необхідного **балансу** між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт (Стаття 11, частина 2).

Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути **найменшими** (Стаття 11, частина 2).

Закон України «Про адміністративну процедуру»

Принципи добросовісності та розсудливості об'єднані в одну засаду, що підкреслює їхню нерозривність як вимоги до етичної і раціональної поведінки адміністративного органу.

Принципом адміністративної процедури є **добросовісність і розсудливість** (Стаття 4, пункт 5).

Адміністративний орган зобов'язаний діяти **добросовісно** для досягнення мети, визначеної законом (Стаття 10, частина 1).

Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження повинен діяти, керуючись **здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі**, з дотриманням вимог законодавства (Стаття 10, частина 2).

Василь Крат, Расім Бабанли. Здоровий глузд і право

https://so.supreme.court.gov.ua/authors/1288/-zdorovy-hluzd-i-pravo?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAR4L5YyIDcGB35mDJPtd4oWnb6HsYh8cs5tR7PqQ9O-l1JwhXLrlrYBnQ1RmMQ_aem_OdsIhl1qLVg-V43GNvs7jw

Роль суб'єкта правозастосування не може зводитися виключно до буквального тлумачення правової норми, без розуміння її суті, призначення, місця в системі інших правових норм і, зрештою, її місця в регламентації правил, за якими живе соціум

Ми не проти застосування закону, ми за розумне його застосування, яке ґрунтується на такому ж розумному його тлумаченні, що відповідає здоровому глузду

Основні критерії, які згідно з практикою ВС та ЄСПЛ визначають межі допустимого судового розсуду

1. Законність (в межах повноважень і закону)

Розсуд не може виходити за межі, передбачені нормою права (матеріального або процесуального).

2. Обґрунтованість (мотивованість рішення)

Судове рішення має містити чіткі мотиви: фактичні обставини, доводи сторін, оцінку доказів, застосовану норму та її тлумачення.

3. Добросовісність судді

Розсуд має бути реалізований щиро, без упередження чи особистої зацікавленості.

Основні критерії, які згідно з практикою ВС та ЄСПЛ визначають межі допустимого судового розсуду

4. Пропорційність і справедливість

Суд не повинен приймати надмірне, неадекватне або формально правильне, але несправедливе рішення.

5. Узгодженість з практикою (послідовність, уникнення свавільності)

Суд має зважати на сталу практику ВС або своєї інстанції, якщо не має переконливих причин від неї відступити.

6. Дотримання процесуальних гарантій

Рішення має ухвалюватися в межах належної процедури: з викликом сторін, дослідженням доказів, дотриманням строків тощо.

Контраргументи (для дискусії)

1. Норма не завжди однозначна: більшість норм мають оціночний або бланкетний характер, і посилання на «межі закону» іноді є ілюзією – суд завжди тлумачить, а не просто застосовує закон. Існує простір для аналогії та розвитку права: відступ від буквального змісту норми може бути виправданим.
2. Якість обґрунтування – оціночна категорія: межа між «недостатньою мотивацією» та «свавільністю» тонка — різні суди можуть давати різну оцінку одному й тому самому мотиву. Суддя не зобов'язаний відповідати на кожен аргумент сторони.

Дискреційні повноваження та суддівський розсуд

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

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**.

Незастосування закону

1. встановлення судом ознак неконституційності такого закону в цілому або окремих його положень (частина четверта статті 7 КАС України): 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; у такому випадку суд після винесення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України;
2. подолання судом встановлених колізій та застосування іншого акта вищої або такої ж юридичної сили (частина третя та п'ята статті 7 КАС України): 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; якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України;
3. встановлення судом, що окремі положення закону не відповідають критерію «якість закону».

Постанова Верховного Суду від 1 вересня 2022 року у справі № 380/10419/21

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 безпека
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

Ухвала Верховного Суду від 10 жовтня 2024 року у справі №280/4284/22

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

Рішення ЄСПЛ у справі «ОВЧАРЕНКО ТА КОЛОС ПРОТИ УКРАЇНИ» (заяви № 27276/15 та 33692/15) - порушено статтю 8 та пункт 1 статті 6 Конвенції у зв'язку з правом на вмотивоване рішення суду

175. Однак Суд визнає, що в певних сферах може бути важко сформулювати закони з високою точністю і що певний ступінь гнучкості може бути навіть бажаним, щоб дати можливість національним судам розвивати закон у світлі їхньої оцінки того, які заходи є необхідними за конкретних обставин кожної справи (див . *Goodwin v. the United Kingdom* , 27 March 1996, § 33, Reports 1996 II). Логічним наслідком принципу загального застосування законів є те, що формулювання законів не завжди є точними. Необхідність уникати надмірної жорсткості та йти в ногу зі змінними обставинами означає, що багато законів неминуче сформульовані в термінах, які більшою чи меншою мірою є розпливчастими. Тлумачення та застосування таких законодавчих актів залежить від практики (див. *Gorelik and Others v. Poland [GC]*, № 44158/98 , п 64, ECHR 2004 I).

176. Ці кваліфікації, що накладають обмеження на вимогу точності статутів, особливо стосуються сфери дисциплінарного права. Дійсно, що стосується військової дисципліни, Суд постановив, що навряд чи буде можливим розробити правила, які б детально описували різні типи поведінки. Тому може знадобитися, щоб органи влади сформулювали такі правила ширше (див. *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs і Gubi проти Австрії* , 19 грудня 1994 року, п. 31, серія А, № 302).

Додаткові джерела:

1. 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
2. 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-administratyvnoho-sudu-u-dyskretsiiu-sub-iektiv-vladnykh-povnovazhen>
3. 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
4. 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
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

Додаткові джерела:

6. 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>
7. 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>
8. 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>
9. Берназюк Ян. Як зберегти баланс забезпечення справедливого публічного розгляду справи та дотримання розумного строку <https://sud.ua/ru/news/blog/129577-yak-zberegiti-balans-zabezpechennya-spravedlivogo-publichnogo-rozglyadu-spravi-ta-dotrimannya-rozumnogo-stroku>
10. Берназюк Ян. Баланс суспільних (публічних) та приватних інтересів у адміністративному судочинстві» <https://constitutionalist.com.ua/balans-suspilnykh-publichnykh-ta-pryvatnykh-interesiv-u-administratyvnomu-sudochynstvi>



Верховний
Суд

Дякую за увагу!